



ipêa
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFANCIA
UNICEF

OS PROGRAMAS ALIMENTARES E NUTRICIONAIS NO CONTEXTO DA
RECESSÃO ECONOMICA: 1980 - 1984

Ana Maria T.M. Peliano
IPLAN/IPEA/SEPLAN

Brasília, 1988

As opiniões expressas neste documento, são da inteira responsabilidade do autor e, portanto, não refletem, necessariamente, as opiniões ou políticas próprias do escritório do Representante do UNICEF no Brasil ou da Instituição a que ele pertence.

OS PROGRAMAS ALIMENTARES E NUTRICIONAIS NO CONTEXTO

RECESSÃO ECONÔMICA BRASILEIRA:

1980 - 1984

Anna Maria T. Medeiros Peliano(*)

1 - INTRODUÇÃO

As repercussões da crise econômica na qualidade de vida das populações mais pobres e a atuação do Estado no sentido de neutralizar o impacto recessivo especialmente sobre as condições de alimentação e nutrição, são os temas centrais deste trabalho.

A primeira parte do documento está voltada para a colocação de alguns indicadores que refletem as modificações nas relações de trabalho e no nível do poder aquisitivo dos assalariados de baixa renda, bem como a evolução da produção de alimentos e o perfil de consumo da população brasileira. Adicionalmente, são apresentados os investimentos públicos nos chamados setores sociais, com ênfase na área de alimentação e nutrição. As origens da política nacional de alimentação e nutrição, os aspectos relacionados à evolução e o desempenho dos principais programas executados no período sob a coordenação direta do governo federal são tratados na segunda parte do trabalho. Finalmente, na terceira parte são identificadas as principais modificações ocorridas na vigência da chamada Nova República, no que se refere à condução dos programas alimentares tradicionais, bem como algumas referências sobre os programas lançados no contexto da política social recente.

Limitações de diversas ordens permearam a realização deste trabalho. A partir de um enfoque demasiadamente abrangente, o texto se ressente de maior profundidade no tratamento das questões apresentadas. A análise se restringiu à intervenção do setor público no âmbito exclusivamente federal, desconsiderando a atuação dos demais níveis estaduais e municipais de governo, bem como as especificidades regionais, tão distintas no caso brasileiro. A base de dados atualmente disponível, utilizada no trabalho, sofre limitações concretas, servindo muito mais como instrumento de referência analítica do que de dimensionamento real dos problemas tratados.

Sem a pretensão de esgotar os temas abordados as colocações e informações apresentadas têm por objetivo contribuir, ainda que modestamente, para a reflexão sobre o papel da interferência estatal nas condições de vida da população na crise econômica do início da década de 80 e sobre o alcance dos programas alimentares no âmbito de políticas setoriais.

(*) Técnica de Planejamento e Pesquisa - IPEA/IPPLAN e Coordenadora do Programa de Estudos da Fome desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Saúde Pública - NESP/UnB.

2 - A QUESTÃO SOCIAL NA CRISE DOS ANOS 1980/1984

2.1 - Antecedentes

O aprofundamento da crise econômica no início da década de 80 reflete o esgotamento do modelo de crescimento adotado no país e distorções estruturais na organização da sociedade brasileira.

Apesar das altas taxas de crescimento observadas na década anterior, especialmente no período do "milagre brasileiro", entre 1968 e 1973, quando o PIB cresceu a taxas geométricas de 11,2% ao ano, o padrão de desenvolvimento excludente, voltado para o mercado externo e para a expansão dos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis, manteve marginalizados desse processo amplos segmentos da sociedade, vivendo em condições de completa miséria. Assim é que, no próprio período 1968/1973, enquanto que o salário mínimo-real foi reduzido em cerca de 15%, aumentou o leque salarial com a ampliação das camadas de renda mais elevadas, que asseguravam a demanda interna pelos bens de consumo duráveis, para a qual foi montado o parque industrial no País (1).

TABELA 1

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE INFLAÇÃO (1)
BRASIL: 1959 - 1986

ANOS DE REFERÊNCIA	TAXAS DE INFLAÇÃO (%)	ANOS DE REFERÊNCIA	TAXAS DE INFLAÇÃO (%)
1959	37,8	1973	15,5
1960	29,2	1974	34,5
1961	37,1	1975	29,4
1962	51,7	1976	46,3
1963	75,4	1977	38,8
1964	90,5	1978	40,8
1965	56,8	1979	77,2
1966	38,0	1980	110,2
1967	28,3	1981	95,2
1968	24,2	1982	99,7
1969	20,8	1983	211,0
1970	19,8	1984	223,8
1971	20,4	1985	235,1
1972	17,0	1986	65,0
		1987	366,0

FONTE: MÉDICI, André C. in VIANNA, Solon M. et alii. "O Impacto da Crise..." op. cap. 2 p. 52

(1) Medida de Inflação: Índice Geral de Preços.

Esse modelo de desenvolvimento foi viabilizado pela existência de um Estado que, conivente com o grande capital financeiro e industrial, direcionou a maior parte de seus recursos para a implantação de uma infra-estrutura pública voltada para beneficiar o setor econômico, em detrimento das condições de vida da classe trabalhadora.

Apoiando-se sobretudo nas facilidades de obtenção de créditos externos, o modelo implantado induziu a aceleração do processo inflacionário, que passou de 15,5% em 1973 para 110,2% em 1980, (Tabela 1) e a um crescimento significativo da dívida externa, que foi elevada entre 1970 e 1980 de US\$ 6 bilhões para US\$ 62,8 bilhões (2).

Calcado na manutenção de uma dependência externa estrutural, esse padrão de crescimento ficou inviabilizado pela recessão internacional no final dos anos 70. A retração dos empréstimos externos e o aumento dos juros internacionais, associados ao segundo choque da elevação dos preços do petróleo, bem como dos insumos importados essenciais, foram fatores decisivos para deflagrar a crise econômica do Brasil no início dos anos 80.

A partir de então, a prioridade nacional se voltou para a implementação de políticas econômicas de estabilização, na tentativa de garantir o pagamento do serviço do endividamento externo, reduzir o déficit da balança comercial e controlar o processo inflacionário em marcha.

2.2 - O Impacto das Políticas de Ajuste: Alguns Indicadores

A estratégia de ajuste adotada no país caracterizou-se inicialmente pela expansão monetária, pela redução dos investimentos e gastos governamentais, e pela compressão do crédito público, particularmente para os setores voltados para o consumo interno.

A necessidade de novos créditos externos levou ao estabelecimento de um acordo com o FMI (*) em janeiro de 1983, através do qual se impôs ao País uma política econômica fortemente recessiva voltada, de um lado, para o combate à inflação através da redução da demanda interna e do achatamento dos níveis salariais, e de outro, para o equilíbrio da balança comercial por intermédio da contenção das importações e de um aumento das exportações.

No bojo dos instrumentos de estímulo à exportação implementou-se uma política cambial de desvalorizações sucessivas da moeda nacional, destacando-se a maxi-desvalorização de 30% em relação ao dólar, ocorrida em fevereiro de 1983, com repercussões diretas no aumento da inflação e no enfraquecimento do setor produtivo não exportador.

(*) Fundo Monetário Internacional

Os resultados obtidos no período de 80/84 indicam que a estratégia de ajuste adotada apresentou resultados parcialmente favoráveis no âmbito externo, passando de um déficit na balança comercial de US\$ 3.1 bilhões em 1980 para um superávit de US\$ 12,6 bilhões em 1984 (Tabela 2). Entretanto, no mesmo período, a dívida externa elevou-se de US\$ 62,8 bilhões, para US\$ 99,8 bilhões, devido muito menos à contratação de novos empréstimos do que à elevação das taxas de juros internacionais (3).

TABELA 2

EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E
DO SALDO NA BALANÇA COMERCIAL
BRASIL: 1972 - 1986

EM US\$ milhões de 1986

ANOS	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES		SALDO BAL. COMERCIAL	
	ABSOLUTO.	CRESC. (%)	ABSOLUTO	CRESC. (%)	NO ANO	SALDO OU DEFICIT. ACUMUL.
1972	9.991	-	10.602	-	-611	-611
1973	13.695	37,1	13.679	29,0	16	-595
1974	14.795	8,0	23.522	72,0	-8.727	-9.322
1975	14.770	-0,2	20.800	-11,6	-6.030	-15.352
1976	16.493	11,7	20.166	-3,1	-3.673	-19.025
1977	18.591	12,7	18.442	-8,5	149	-18.876
1978	18.022	-3,1	19.479	5,6	-1.457	-20.333
1979	19.277	7,0	22.712	16,6	-3.435	-23.768
1980	22.326	15,8	25.457	14,0	-3.131	-26.262
1981	24.071	7,8	22.450	-11,8	1.621	-24.641
1982	20.140	-16,3	19.326	-13,9	814	-23.827
1983	21.550	7,0	15.182	-21,4	6.368	-17.459
1984	25.997	20,6	13.417	-11,6	12.580	-4.879
1985	24.682	-5,0	12.663	-5,6	12.019	7.140
1986	22.393	-9,3	12.866	1,8	9.707	16.847

FONTE: MÉDICI, André C., in VIANNA, Solon M. et alii "O impacto da Crise..." op. p. 64

OBS: Os dados que, originalmente estavam registrados em dólares correntes, foram reajustados pelo índice de preços por atacado dos EUA. Os valores de exportações, importações e saldo na balança comercial se referem ao acumulado no último dia do mês de dezembro.

A nível interno os resultados foram desastrosos. Não se conseguiu controlar a taxa de inflação que passou de 110,2% em 1980 para 224% em 1984. Como agravante foi acentuada a recessão econômica, traduzida em um decréscimo médio do PIB total de 4,9% entre 1981/83, retomando-se um crescimento de 5,7% em 1984 (Tabelas 1 e 3).

Consolidou-se com as políticas de ajuste, adotadas no início da década de 80, o modelo de desenvolvimento caricaturizado por Eduardo Kertész, com o do "Faquir Exportador", segundo o qual "o povo é instado a produzir muito, consumir pouco e exportar o máximo para o gáudio dos banqueiros internacionais"(*).

Essas políticas atingiram de forma diferenciada os vários segmentos da população, sendo que seus efeitos mais perversos recaíram na classe assalariada de menor poder aquisitivo(4).

TABELA 3

BRASIL: PRODUTO INTERNO BRUTO EM VALORES CORRENTES,
CONSTANTES, DÓLARES E PER CAPITA

1978 a 1986

ANO	PRODUTO INTERNO BRUTO			PIB PER CAPITA	
	EM MILHÕES DE CRUZADOS CORRENTES	EM MILHÕES DE CRUZADOS DE 1986	EM MILHÕES DE DÓLARES	EM CRUZADOS 1986	EM DÓLARES
1978	3.621	2.679.173	200.461,0	23.116,9	1.729,7
1979	6.041	2.868.778	224.840,2	24.156,2	1.893,2
1980	12.639	3.132.914	239.839,3	25.744,5	1.970,9
1981	24.737	3.028.003	265.765,9	24.333,1	2.135,7
1982	48.148	3.056.193	268.397,1	24.017,7	2.109,3
1983	118.195	2.978.556	205.142,4	22.890,9	1.576,6
1984	387.968	3.148.234	210.239,6	23.660,6	1.580,1
1985	1.406.077	3.408.331	226.605,7	25.050,0	1.665,5
1986(1)	3.687.473	3.687.473	270.144,6	26.544,1	1.944,6

FONTES: VIANNA Solon M. et alii "O Impacto da Crise Econômica nos Serviços de Saúde: O caso do Brasil" - IPEA/OPS - Brasília, 1987 (Tabela 29)

(1) Dados Preliminares

Ou seja, em período de crise e de ajuste econômico indiscriminado, diversos fatores interferem na qualidade de vida dos grupos mais pobres, sendo que destacaremos a seguir: a) as condições de emprego e salários; b) a produção e o consumo dos alimentos básicos; e c) os gastos governamentais nos chamados setores sociais.

(*) Citado em "FOME EM DEBATE". Ano I, nº 1, julho/setembro 1987. Trata-se de um Jornal publicado pelo Programa de Estudos da Fome - NESP/UnB, em convênio com o INAN.

2.3 - As Condições de Emprego e Salário no Contexto de Recessão Econômica

Com a crise no início dos anos 80, deterioraram-se as condições do mercado de trabalho, o que se traduziu em elevação das taxas de desemprego, de rotatividade perversa da mão-de-obra e de crescimento do setor informal.

Assim é que, no período de 1979/83, a taxa de desemprego aberto passou de 1,84% para 4,86%; o percentual de empregados sem carteira de trabalho assinada em relação ao total de empregados foi elevado de 40,1% para 47,2%; a participação dos trabalhadores com rendimentos de até um salário mínimo e que não contribuem para a previdência social passou de 75% para 88%. Esses últimos dados refletem o incremento do grau de informalização entre os trabalhadores, o que representa uma elevação dos níveis de desproteção trabalhista dos segmentos de menor renda (5).

Em termos de poder aquisitivo, o achatamento salarial dos estratos mais pobres havia iniciado na década de 60, a partir da consolidação de um modelo de desenvolvimento industrial, como colocado anteriormente, sustentado no setor de produção de bens de consumo duráveis e de exportação. Esse modelo não só prescindia da ampliação de um mercado consumidor interno, mas ainda utilizava a disponibilidade de mão-de-obra barata como instrumento de redução dos custos industriais e de aumento de competitividade externa dos manufaturados nacionais.

O regime político então vigente, ou seja, a ditadura militar dos anos 64/84, representante dos interesses da elite detentora do poder econômico, garantiu a implantação desse padrão de crescimento excludente, através da repressão policial, proibindo os movimentos reivindicatórios, bem como a organização social de base. Em 1965, foram impedidas as negociações diretas entre empregados e empregadores (retomadas a partir de 1978), com a transferência ao poder executivo do papel de árbitro privilegiado e exclusivo das questões salariais, suprimindo-se o poder normativo exercido até então pela Justiça do Trabalho.

Nesse contexto, o valor real do salário-mínimo declinou em torno de 44% entre 1964 e 1984, e em torno de 16% no período compreendido entre 1980 e 1984. Vale ressaltar que, neste último período, observa-se inicialmente, até as eleições de 1982, uma ligeira elevação de seu valor real, revertendo-se esse quadro em 1983, a partir da submissão ao programa de ajuste do FMI, quando o salário mínimo sofreu uma drástica redução, atingindo seu nível mais baixo desde o início dos anos 60 (Tabela 4).

2.4 - A Evolução da Produção e o Consumo dos Alimentos Básicos

O modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro, voltado tradicionalmente para o estímulo à agricultura de exportação, fez com que o cultivo de alimentos de consumo interno se concentrasse na mão de pequenos produtores do setor de subsistência, relegados a patamares inferiores em termos de acesso à terra, subsídios, tecnologia e preços.

TABELA 4
EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO REAL

ANO	SALÁRIO MÍNIMO	
	VALOR REAL CZ\$ 1,00(1)	ÍNDICE JULHO/40=100
1940	7.863,73	98,02
1950	3.196,31	39,84
1960	8.079,99	100,72
1961	8.971,80	111,83
1962	(2) 8.071,85	101,82
1963	7.180,65	89,51
1964	7.419,89	92,49
1965	7.155,10	89,19
1966	6.099,38	76,03
1967	5.769,99	71,92
1968	5.646,85	70,39
1969	5.433,77	67,73
1970	5.529,97	68,93
1971	5.291,94	65,96
1972	5.197,11	64,78
1973	4.762,50	59,36
1974	4.370,77	54,48
1975	4.565,30	56,91
1976	4.535,75	56,54
1977	4.726,84	58,92
1978	4.869,29	60,69
1979	4.916,87	61,29
1980	4.958,12	61,78
1981	5.001,85	63,64
1982	5.296,55	66,02
1983	4.500,76	56,10
1984	4.174,55	52,04
1985	4.271,28	53,24
1986	4.040,23	50,35
1987	(3) 2.757,88	34,38

FONTE: DIEESE

(1) Valores de setembro/87

(2) Desde 1962 inclui o 13º Salário

(3) Média até setembro

Esse quadro, agravado na década de 60, refletiu a estratégia global da economia, voltada para o mercado externo e subsidiada pelos baixos salários do setor urbano, com reflexos diretos sobre o aviltamento dos preços dos alimentos essenciais a nível do produtor agrícola.

Assim é que, por exemplo, entre os anos de 1970 e 1979, enquanto a produção de soja apresentou uma taxa anual de crescimento de 22,47%, alimentos essenciais no consumo interno apresentaram comportamento distinto. O crescimento do arroz foi de apenas 1,46%(*); do milho 1,75% (*); da batata de 3,73%; e o feijão decresceu em 1,90% e a mandioca em 2,09% (6). Segundo Fernando Homem de Melo, entre 1977 e 1984, a produção desses mesmos alimentos apresentaram uma queda anual per capita de 1,94% (Tabela 5).

TABELA 5

EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE QUANTIDADE PRODUZIDA POR HABITANTE DOS SEGUINTE
PRODUTOS DE CONSUMO INTERNO: Arroz, Feijão, Miho, Mandioca e Batata

1977/1984

ANOS	PRODUTOS DE CONSUMO INTERNO (1977 = 100)
1977	100,0
1978	86,0
1979	87,3
1980	90,8
1981	90,2
1982	96,5
1983	73,6
1984	84,9
TAXA ANUAL 1977/84 (%)	- 1,94

FONTE: Homem de Melo, F. "Prioridade Agrícola: Sucesso ou Fracasso?"
São Paulo, Pioneira - 1985. p.14

Em 1983 fatores climáticos adversos prejudicaram seriamente as safras agrícolas com repercussões diretas na elevação dos preços finais. Entre os meses de outubro de 1982 e outubro de 1983 os preços dos alimentos elevaram-se em 334%, enquanto a inflação no mesmo período registrou 197% (7). A elevação dos preços dos alimentos pode ser ainda visualizada nos dados da Tabela 6.

(*) Não significativamente diferente de zero ao nível de 5%.

TABELA 6

ÍNDICES DE CUSTO DE VIDA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
(1982 - 1984)

GÊNERO	1982	1983	1984	AUMENTO PERCENTUAL
Alimentação	1.746	4.723	15.007	860
Vestuário	789	1.660	4.911	622
Habitação	1.012	2.047	5.226	516
Artigos de Residência	1.341	3.061	9.122	680
Saúde e Higiene	1.710	4.215	12.036	704
Serviços Pessoais	1.914	4.556	12.932	676
Serviços Públicos	1.876	3.920	11.055	589
TOTAL	1.576	3.813	11.315	718

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, reproduzido em Fundação IBGE, **Anuário Estatístico do Brasil**, v. 46 (1985), p. 637.

Nota: Preços ao consumidor. Médias anuais, base: 1977 = 100.

O impacto desse processo recaiu de forma mais drástica exatamente nos grupos populacionais de menor poder aquisitivo, uma vez que a alimentação responde no País por mais de 50% dos gastos das famílias com renda até 2 salários mínimos, reduzindo-se para 26% nas famílias com 7 a 10 salários mínimos e para 6,1% para aqueles com mais de 30 salários mínimos (*).

A deterioração do poder aquisitivo dos grupos de menor renda evidencia-se, ainda, na elevação das despesas mensais com os treze itens alimentares definidos pelo Decreto-Lei nº 399 de 30.04.1938 como componentes de uma ração essencial mínima (**) a ser consumida pelo trabalhador. Em 1980, o gasto com a ração essencial representava 66% do valor do salário mínimo corrente, elevando-se para 81% em 1984 (8).

Quanto ao consumo de alimentos no Brasil, as únicas informações disponíveis a nível nacional datam de 1975, quando foi realizado pelo IBGE, o Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF. Análise realizada pelo Banco Mundial, a partir dos dados do ENDEF, concluiu que, 67,2% da população do país não atingia os níveis mínimos de consumo recomendados pela FAO/OMS(***) (2.240 calorias/dia), sendo que 17,3% apresentava um déficit diário de 400 ou mais calorias. A carência alimentar era sistematicamente mais elevada nas áreas urbanas, ressaltando-se na Região Nordeste onde atingia 91,5% da população (9).

(*) FONTE: Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF/1975

(**) Ração Essencial Mínima: Carne, 6 Kg; Leite, 7,5 litros; Feijão, 4,5 Kg; Arroz, 3 Kg; Farinha de Trigo, 1,5 Kg; Batata, 6 Kg; Pão 6 Kg; Café 0,6 Kg; Banana, 7,5 dz; Açúcar, 3 Kg; Banha, 0,75Kg; Manteiga, 0,75 Kg.

(***) Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas/ Organização Mundial de Saúde.

Segundo os dados do ENDEF (Tabela 7), verifica-se ainda que o déficit nutricional no Brasil é basicamente calórico, ou seja, resulta de uma deficiência alimentar quantitativamente insatisfatória, decorrente do baixo poder aquisitivo da população. Aliás, a importância da variável renda na determinação do estado nutricional no país pode ser ainda evidenciada na constatação de que, nos mesmos anos em que foram realizados os levantamentos do ENDEF (1974/75) a nível domiciliar, havia uma disponibilidade interna per capita da ordem de 3.000 calorias e 69 gramas de proteínas (10), compatível, em princípio, com as necessidades mínimas da população como um todo.

2.5 - A Evolução dos Investimentos Públicos nos Chamados Setores Sociais e seu Impacto sobre as Condições de Saúde e Nutrição

A experiência do período de ajuste recessivo indica que, na política de corte dos dispêndios públicos, não se refletiu a preocupação de minimizar o impacto da crise sobre os grupos mais vulneráveis da população.

TABELA 07

PERFIL ALIMENTAR DO BRASIL - APORTE GERAL E ADEQUAÇÃO DO CONSUMO DE ENERGIA E PROTEÍNAS POR CATEGORIAS DE DESPESAS

APORTE ALIMENTAR	CONSUMO			NECESSIDADES	ADEQUAÇÃO		
	BAIXA RENDA		RENDA SUPERIOR (+1,0 SM)		BAIXA RENDA		RENDA SUPERIOR (+1,0 SM)
	Até 0,2 SM	Até 0,5 SM			Até 0,2 SM	Até 0,5 SM	
CALORIAS (Kcal - per capita/dia)	1.836	1.976	2.446	2.242	82	88	109
PROTEÍNAS (Gr - per capita/dia)	53,45	57,09	81,74	53 **	101	108	154

FONTE: ENDEF/FIBGE in BATISTA FILHO, M. e BARBOSA, N. P. "Alimentação e Nutrição no Brasil: 1974-1984" Brasília, INAN/MS - 1984 p.34

SM: Salário Mínimo - Per Capita/Mês

* - FAO/OMS

** - IGNEZ SALLAS

Pelo contrário, a partir da análise dos dados organizados pelo Grupo de Saúde do IPEA (11), verifica-se entre 1980/84 uma queda de 21,3% nos gastos do Governo Federal, destinados à chamada área social, destacando-se um decréscimo de 18,1% dos recursos destinados ao setor-saúde; 16,5% à educação e cultura; 13,3% à assistência e previdência social; 17,6% para o trabalho; 48,4% para saneamento e meio ambiente e 62,5% para habitação e urbanismo. O gasto com o setor de alimentação e nutrição, em contrapartida, cresceu durante o mesmo período (Tabela 8), destacando-se o aumento de 25% observado em 1982. (*)

A atenção maior do governo brasileiro com a área social no exercício de 1982 se confirma ainda no percentual dos recursos destinados ao setor que representou 10,7% do PIB, ou seja o maior de todo o período (Tabela 9). Ainda que em termos econômicos o ano de 1982 não tenha apresentado nenhuma reversão da tendência recessiva, nele se observam os maiores níveis salariais, a melhor correlação entre o custo da ração essencial mínima e o salário mínimo e, paralelamente, o incremento dos gastos sociais por parte do Governo Federal.

TABELA 9
EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E DO
GASTO SOCIAL FEDERAL
BRASIL: 1980 - 1986

(a preços de 1986)

ANO	PIB CZ\$ MILHARES (A)	GASTO SOC. FEDERAL CZ\$ MILHARES (B)	% B/A	POPULAÇÃO EM MILHARES (C)	GASTO SOCIAL PER CAPITA (B/C)(2)
1980	3.338.493.560	307.476.987	9,210	121.693	2.526,66
1981	3.112.236.237	312.472.745	10,040	124.440	2.511,03
1982	3.098.284.411	331.635.938	10,704	127.247	2.606,24
1983	2.988.190.302	279.392.479	9,350	130.120	2.147,19
1984	3.060.677.193	241.813.106	7,901	133.058	1.817,35
1985	3.406.362.344	283.284.329	8,316	136.061	2.082,04
1986	3.687.473.148(1)	319.166.501	8,655	138.919	2.297,50

FONTE :BAPTISTA, L. P. M., PIOLA, S. F. e VIANNA, S.M. CSP - IPEA/IPLAN

1) Estimativas preliminares

2) Gasto Social Per Capita em Cz\$ 1,00

(*) Quando se realiza, entretanto, a conversão dos cruzeiros correntes destinados ao setor de alimentação e nutrição para dólares, verifica-se no período uma queda de recursos no exercício de 1983 (ver tabela 12). Tal fato pode ser associado à forte desvalorização da moeda nacional ocorrida naquele ano.

TABELA 08

EVOLUÇÃO DOS GASTOS DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

1976 - 1987

[Cz\$ Milhões de 1987.]

ESPECIFICAÇÕES	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ⁽⁸⁾
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	2.483,3	3.715,8 ⁽¹⁾	5.923,0	6.343,7	7.042,0	7.258,7	9.029,3	9.517,7	10.520,6	21.192,8	30.298,0	30.371,3 ⁽¹⁾
AXA DE CRESCIMENTO (%)	-	(+ 46,6%)	(+ 59,4%)	(+ 7,1%)	(+ 11,0%)	(+ 3,1%)	(+ 25,1%)	(+ 4,8%)	(+ 10,5%)	(+ 101,5%)	(+ 43,0%)	(+ 0,2%)
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	1.034,4	1.208,8	1.568,3	2.482,9	2.230,9	2.889,4	4.210,9	3.896,7	4.920,2	9.609,7	16.294,8 ⁽⁷⁾	11.516,6
Prog. Nacional de Suplementação Alimentar - PSA	1.260,3	1.936,4	2.189,0	1.630,7	2.467,7	1.955,2	2.637,1	3.491,0	3.780,5	6.103,6	7.737,5	6.008,2
Prog. Aquisição Alim. Básicos Áreas Baixa Renda - PROCAB	160,6	103,5	1.040,9	638,9	439,1	231,9	169,3	83,8	34,5	24,2	89,6	140,0
Prog. de Alimentos Básicos Áreas Baixa Renda - PROCAB	--	--	-	--	-	143,2	180,8	668,8	593,0	651,6	615,0	581,6
Combate Carências Nutricionais Específicas - :	28,0	27,4	21,1	8,6	0,7	2,6	1,2	11,2	12,5	16,2	60,6	8,3
Combate ao Bócio Endêmico:	-	-	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	36,4	92,9	124,9 ⁽³⁾	111,9 ⁽⁴⁾	124,1
Incentivo ao Aleitamento Materno	-	-	-	-	-	-	-	1,0	1,2	0,2	(5)	(5)
Prog. de Complementação Alimentar - PCA	-	439,7	506,4	688,6	768,0	751,3	686,9	516,1	394,6	364,7	1.481,1	2.061,9
Prog. Nacional do Leite para Crianças Carentes - PNL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.131,9	9.900,0
Prog. de Alimentação Popular - PAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.891,6 ⁽⁶⁾	1.136,8	30,0
Prog. de Alimentação do Trabalhador - PAT	-	ooo	597,3	894,0	1.135,6	1.285,1	1.193,1	812,7	691,2	406,1	638,8	ooo

FONTES:

- 1 - Balanços Gerais da União, 1976 a 1986 (despesa realizada)
 Relatórios CNAE/INAE/FAE, 1976 a 1986
 Balanços do INAM, 1976 a 1986
 Balanços do SINPAS 1978 a 1986, em 1987 dados preliminares fornecidos pela LBA
 Relatórios da LBA
 MTb/SPS, dados sobre o PAT

NOTAS:

- 1) Não inclui gastos do PAT
 2) Recursos à conta de Pesquisas sem destaque de valor
 3) Recursos à conta de Carências Nutricionais Específicas
 4) Recursos à conta do PSA
 5) Recursos à conta de Carências Nutricionais Específicas sem destaque de valores
 6) Inclui Cz\$ 200 milhões não liberados pelo BNDES a Cobal
 7) Inclui os alunos matriculados na rede oficial e os irmãos dos escolares de 4 a 6 anos matriculados nas escolas (PPS)
 8) Despesas Realizadas - dados preliminares

Resumindo, em 1982 parece ter havido certa preocupação do setor público, a nível federal, com as condições de vida da população. Coincidência ou não, exatamente em novembro deste ano foram realizadas eleições para governadores, senadores (renovação de um terço), deputados, prefeitos e vereadores.

A criação do FINSOCIAL, em maio de 1982, viabilizou esse incremento nos gastos sociais. Com o objetivo de financiar programas de natureza emergencial nos setores de alimentação, saúde, educação, habitação e amparo ao pequeno produtor rural, o FINSOCIAL foi regulamentado pelo Decreto Lei 1940. Administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (e a partir de então) Social - BNDES, correspondeu a uma fonte adicional de captação de recursos equivalentes a 0,5% da receita bruta das empresas, instituições financeiras e sociedades seguradoras ou 5% sobre o imposto de renda das empresas que vendem serviços. Considerando, entretanto, que este novo imposto foi repassado aos preços, repercutindo na própria inflação, o ônus do novo Fundo Social acarretou um impacto mais negativo sobre os grupos mais pobres da população.

Fato agravante foi que o FINSOCIAL substituiu os recursos orçamentários, tradicionalmente destinados para aquelas áreas selecionadas (saúde, alimentação, educação, habitação e pequeno produtor). Diluiu-se, assim, o objetivo primordial de fortalecer os setores sociais, conforme previsto na sua criação.

Considerando o período 1982 - 86, a alocação entre as grandes áreas apresentou a seguinte distribuição: "alimentação 30,3%; apoio ao pequeno produtor, 21,7; saúde, 19,7%; habitação popular, 11,0%; educação, 9,0%; outros 2,6%. No período, 5,7% dos recursos arrecadados não foram aplicados ou foram contidos por determinação legal" (12)

O destaque à criação do FINSOCIAL se prende à importância desta fonte de financiamento para a área social; especialmente para a alimentação e nutrição, em que responde por mais de 90% dos recursos totais destinados pelo governo federal ao setor.

Segundo os dados da Tabela 10, observa-se um crescimento real constante dos principais programas nacionais de alimentação desenvolvidos no âmbito de instituições vinculadas às áreas de saúde, educação e assistência social. Em 1980, os gastos federais com a alimentação e nutrição corresponderam à 0,03% do PIB, à 0,6% do gasto social e 3,2% em relação aos gastos com saúde. Em 1984, esses percentuais elevaram-se para 0,10% (do PIB), 1,2% (do gasto social) e 6% (da saúde) respectivamente.

Apesar do crescimento constante dos gastos com o setor de alimentação, os recursos alocados estiveram, entretanto, sistematicamente aquém do que seria necessário somente para cobrir as metas previstas pelas instituições executoras no que se refere a número de beneficiários e volume de alimentos distribuídos. Neste sentido, a contribuição, em termos nutricionais, dos diversos programas em curso foi muito pequena, fato agravado pelas diversas interrupções ocorridas em sua execução, como veremos adiante na segunda parte deste documento.

TABELA 10

BRASIL: GASTO FEDERAL COM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO TOTAL E PERCENTUAL
EM RELAÇÃO A PIB E AOS GASTOS TOTAIS NA ÁREA SOCIAL E EM SAÚDE

1980 - 1986

(Em Cz\$ de 1986)

ANOS	GASTO FEDERAL EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (1)				
	ÍNDICE BASE	PERCENTAGENS EM RELAÇÃO AO			
		1980=100	GASTO		PIB
			SOCIAL	SAÚDE	
1980	100,00	0,6	3,2	0,03	
1981	104,50	0,6	3,6	0,06	
1982	131,33	0,7	4,3	0,08	
1983	145,90	1,0	5,7	0,09	
1984	158,00	1,2	6,0	0,10	
1985	289,81	1,9	9,4	0,17	
1986	476,27	2,8	13,7	0,25	

FONTE: BAPTISTA, L. P. M., PIOLA, S.F. e VIANNA, S. M. - IPEA/IPLAN/C.S.P.

(1) Não está incluído o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT

Paralelamente, vale ressaltar que em uma economia de mercado a renda monetária é o principal determinante das condições de alimentação da população, sendo que as perdas salariais observadas foram significativamente superiores aos recursos alocados pelo setor público para a complementação alimentar, especialmente no ano de 1983.

Assim é que, na tentativa de estirar, a grosso modo, o balanço entre a renda subtraída da população carente em decorrência das políticas de ajuste econômico e os recursos alocados através da área social, para a complementação alimentar e nutricional, elaborou-se o seguinte exercício:

• Supondo que a massa salarial do Brasil teve um comportamento semelhante ao apresentado pela região metropolitana de São Paulo, tem-se que a massa salarial dos empregados com até 2 salários mínimos do setor formal totalizava US\$ 1,94 bilhões em 1982. Ao longo de 1983, a massa salarial do País sofreu uma perda de 18,21%, o que apresenta, em termos absolutos, uma perda de US\$ 1,45 bilhões

apenas para os trabalhadores do setor organizado com rendimentos até 2 salários mínimos (*). Em contrapartida, no exercício de 1983, foram alocados pelo Governo Federal, para o conjunto dos programas de alimentação e nutrição, recursos no valor de US\$ 201,1 milhões, que correspondem à perda salarial dessa parcela da população em apenas 50 dias daquele mesmo ano.

Em que pesem suas limitações, os dados indicam a deterioração do quadro alimentar dos segmentos da população de menor renda, com repercussões mais graves especialmente para aqueles biologicamente mais vulneráveis às deficiências nutricionais, ou seja, o grupo materno-infantil. Neste sentido, o caso brasileiro não representa um fato isolado, sendo que situação semelhante ocorreu em vários outros países em desenvolvimento afetados pela recessão dos anos 80, conforme fica evidenciado em estudos recentes (13).

Essa deterioração das condições de vida pode ser parcialmente detectada pela evolução das taxas de mortalidade infantil no País. Como referencial analítico, a utilização dos indicadores de mortalidade, especialmente o coeficiente de mortalidade infantil (óbitos em menores de 1 ano nascidos vivos), se justifica pela sua ampla aplicação na literatura especializada, como evidência empírica das condições sócio-econômicas vigentes. Observa-se, paralelamente, que tal coeficiente é sensível ainda a intervenções específicas na área de nutrição, saúde e saneamento, tais como complementação nutricional, terapia de reidratação oral, tratamento padronizado das infecções respiratórias agudas, programas de imunização, saneamento ambiental e suprimento de água potável.

Assim, a evolução dos índices de mortalidade infantil tende a refletir simultaneamente o comportamento dos indicadores econômicos, como fator determinante, e a atuação dos setores de nutrição, saúde e saneamento, como fatores coadjuvantes.

Segundo estudos realizados por Becker e Lechtig(14), observa-se no Brasil uma redução significativa na mortalidade infantil entre os anos 1977 e 1982, revertendo-se esta tendência em 1983 e 1984 (Tabela 11). Apesar da manutenção de desigualdades interregionais, interlocais, bem como entre os diferentes segmentos da população, a tendência de redução foi generalizada embora não homogênea.

Para esse quadro contribuiu o desenvolvimento das ações específicas do setor saúde, a ampliação da rede básica, que cresceu entre 1981/84 em 20,9% (em paralelo a um crescimento populacional de 9%), e a melhoria das condições de saneamento ambiental. (**)

(*) Cálculos realizados com base na PME (Pesquisa Mensal de Empregos), RAIS (Relação Anual de Informações Estatísticas) e Secretaria de Emprego e Salário/MT.

(**) Assim é que a cobertura populacional com serviços de abastecimento de água, que correspondia a 31,4% da população em 1970, elevou-se para 57,4% em 1981. A cobertura com serviços de esgotos sanitários, também apresentou melhorias, sendo que em 1970 atingia somente 24,5% da população, passando para 39,9% em 1981. Apesar das melhorias, vale entretanto, ressaltar, que o número de pessoas não atendidas por serviços de saneamento básico continua bastante elevado. Em 1984, cerca de 72 milhões de brasileiros não eram servidos com esgotos sanitários ou utilizações consideradas adequadas e, em 1985, cerca de 45 milhões não tinham acesso ao abastecimento domiciliar de água. (15).

TABELA 11

COEFICIENTE DE MORTALIDADE INFANTIL (CMI) E MORTALIDADE
 PROPORCIONAL DE MENORES DE UM ANO (MP - 1a)
 BRASIL - 1977 - 1984

ANO	CMI	(MP - 1a) (%)
1977	104,3	30,5
1978	96,8	30,8
1979	87,6	29,1
1980	81,1	26,5
1981	74,1	26,0
1982	65,8	25,0
1983	68,6	22,3
1984	73,7	23,3 (*)

FONTE: BECKER, R. A e LECHTIG, A - "Brasil - Evolução da Mortalidade Infantil... op. p. 23

(*) Dado Preliminar

Não existem dados a nível nacional sobre a evolução específica da situação nutricional da população no início da década de 80. Estudos localizados entretanto, indicam que o quadro nutricional ainda que não tenha se alterado de forma significativa em relação aos anos 70, pode ter apresentado ligeira deterioração.

Análise realizada no Município de São Paulo em 1985, por exemplo, concluiu que a prevalência de desnutrição energético-proteica era semelhante aquela identificada para a mesma população em 1973-1974 (Tabela 12), mas a prevalência da anemia havia aumentado (16).

TABELA 12

PREVALÊNCIA DE DESNUTRIÇÃO PROTEICO ENERGÉTICA NO MUNICÍPIO DE
 SÃO PAULO - CLASSIFICAÇÃO DE GOMEZ

ESTADO NUTRICIONAL	FIPE - EPM (1973 - 1974) (em %)	MONTEIRO (1985) (em %)
Eutrophico	62,6	64,6
DI	27,9	31,6
DII + DIII	3,6	3,8
Total de Desnutridos	31,5	35,4

FONTE: SILVA, Alberto C. in "Avaliação da Política de Alimentação... op. p. 83

3 - A POLÍTICA E OS PROGRAMAS SOCIAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

3.1 - Retrospectiva Histórica

A política de alimentação e nutrição no Brasil tem suas origens na década de 30, com a introdução no País da nova ciência da nutrição, a partir da qual foram realizados os primeiros inquéritos sobre alimentação, orçamento familiar e condições de vida da população. Dentro de um enfoque multi-setorial foram estabelecidas, já naquele momento, as relações entre alimentação e renda, traduzidas em termos práticos na definição da "ração essencial mínima" em 1938, que corresponderia a um dos itens a ser coberto pelo salário mínimo instituído em 1 de maio de 1940.

Verifica-se, entretanto, que não tendo sido fixado o percentual correspondente à alimentação, no período de sua instituição, mais de 60% do salário mínimo (*) seriam dispendidos com a aquisição da ração essencial mínima exclusivamente para a pessoa do trabalhador, desconsiderando-se os demais membros de sua família. Visando garantir melhores condições de alimentação aos trabalhadores, que não poderiam ser satisfeitas através do próprio salário, foi criado, no mesmo ano de 1940, o Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS. A atuação do SAPS, centrada no binômio alimentação/educação, caracterizou-se basicamente pela implantação de restaurantes populares, postos de subsistências para venda de gêneros de primeira necessidade a preços de custo e por campanhas educativas nos meios trabalhistas, divulgando-se as vantagens de uma boa alimentação (17).

Assim, no contexto populista do governo de Getúlio Vargas foram lançadas as bases da política de alimentação no País, quando atribuiu-se ao Estado a tarefa de custear ou subsidiar o atendimento das necessidades dos grupos populacionais que não foram incorporados, de forma satisfatória, ao processo de desenvolvimento econômico.

Ou seja, fortaleceu-se um dos traços estruturais da economia brasileira, em que o custo da reprodução da força de trabalho é parcialmente transferido ao Estado, que viabiliza uma política de baixos salários "recompensada" por uma assistência precária de parte das necessidades básicas da população mais pobre, determinando, em última instância, uma dependência da tutela estatal.

Foi então, sob o enfoque de políticas sociais compensatórias, perante um Estado que, "ao mesmo tempo, pouco faz para impedir que os consumidores de classe popular sejam prejudicados pela dinâmica do mercado (quando não acentua seus problemas), mas que também se investe da responsabilidade de cuidar para que alguns destes tenham acesso à alimentação" que se originou a política de alimentação e nutrição estrito senso no País (**) (18).

(*) A partir de 1940, observa-se como agravante que, excetuando o período 1955-62, o salário mínimo não atingiu aumentos reais em seus valores.

(**) Se refere às atividades estatais de suplementação e complementação alimentar das dietas de determinados grupos e categorias populacionais, que se traduzem essencialmente na distribuição gratuita de alimentos, fornecimento parcialmente subsidiado de gêneros essenciais ou de refeições prontas.

Assim, quando analisamos o discurso e a prática governamental no que se refere especificamente a uma política de nutrição, verificamos no primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, definido pela Comissão Nacional de Alimentação em 1952, o reconhecimento das origens estruturais do problema nutricional, dependendo a sua solução de adequadas reformas no modelo econômico vigente. Admitindo-se, entretanto, as dificuldades de execução dessas reformas, propunha-se desde então, a execução de medidas emergenciais para reduzir, a curto prazo, os problemas nutricionais no País.

A partir da vinculação nutrição-saúde, foram estabelecidos como objetivos no primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição:

- a) atender prioritariamente a desnutrição materno-infantil;
- b) desenvolver um programa de merenda escolar; e
- c) prestar assistência aos trabalhadores através da instalação e ampliação de cantinas e refeitórios populares.

Para o atendimento a esses mesmos grupos, foram sendo criados novos programas, dos quais cabe destacar o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (*) aprovado pelo Decreto nº 77.116 em fevereiro de 1976 (para o período 1976/1979), tendo vigorado entretanto, até o exercício de 1984.

Em termos conceituais, o II PRONAN enfocou o problema da desnutrição, enquanto enfermidade social, defendendo a concepção de uma política de desenvolvimento social que, de certa forma, interferisse nas atividades contidas na esfera econômica. Neste sentido, paralelamente às intervenções tradicionais de distribuição gratuita de alimentos a clientela específica, propunha-se a adoção de medidas capazes de estimular e racionalizar o sistema de produção e comercialização de alimentos básicos.

Foram então defendidos como os grandes objetivos do II PRONAN:

- promover a desconcentração da renda ao mesmo tempo em que esta é gerada, mediante aquisição de alimentos diretamente dos pequenos produtores de regiões economicamente deprimidas;
- promover aumentos reais na renda direta de toda população, mediante o estímulo ao aumento da produção e à racionalização do sistema de comercialização e abastecimento dos alimentos básicos, com a finalidade de atuar favoravelmente na formação de preços;

(*) O I PRONAN, aprovado em março de 1973, para o período 1973/74, compreendia doze subprogramas que se caracterizavam por uma excessiva ênfase na questão da educação alimentar. Do inicialmente previsto, pouco foi executado, ficando marcado pela euforia das campanhas publicitárias e pelas irregularidades administrativas, na sua implementação.

- promover a descentralização espacial das oportunidades de investimentos em favor das regiões menos desenvolvidas pela implantação de infraestrutura de comercialização e abastecimento.

Dessa forma, a diretriz considerada mais relevante do II PRONAN estabelecia que o poder de compra dos programas oficiais de suplementação fosse canalizado para apoiar, com ênfase especial, o fortalecimento do pequeno e médio produtor e o desenvolvimento de regiões economicamente deprimidas.

A estratégia básica proposta constituía em atuar, simultaneamente:

- na ampliação, integração e consolidação dos diferentes programas de suplementação alimentar no país, estes vistos apenas como forma emergencial e transitória de atuação;
- no estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos consagrados pelos hábitos alimentares das populações de baixa renda.

Nesse sentido, o II PRONAN fugiu do enfoque ortodoxo dos programas sociais, especialmente na área de nutrição. Sua concepção partiu do reconhecimento da inviabilidade de se colocar "a esfera social acriticamente a jusante do processo econômico, aguardando seus resultados para então, na medida do possível, tratar de promover reparos. Esse tipo de atuação é equivocada quando se sabe que a maior e mais significativa parcela de bem estar de cada indivíduo é decidida dentro da esfera econômica e em função da posição de cada um dentro da estrutura produtiva"(19).

Ressaltava-se, ainda, para a impossibilidade de atender, com "ações específicas da área social, uma população-alvo que correspondia a cerca de 60,2% da população total (*). Tendo em vista que os custos de atendimento através de atividades típicas da área social são unitariamente muito elevados e dado o grande número de indivíduos carentes, verifica-se a impossibilidade de tentar compensar, por essa via, as desigualdades criadas pelo processo de acumulação e crescimento do sistema econômico". Enfatizava-se, pois, que as "metas de acumulação de capital podem chocar-se com desvios "filantrópicos" (não produtivos) crescentes"(20).

Daí porque chamava-se atenção para a dificuldade de se atingir a todos os segmentos populacionais carentes, tendo em vista que os mecanismos de atendimentos impõem ainda determinados níveis de organização e formalização por onde possam fluir os "benefícios" prestados. Aliás, mesmo que isso fosse viável, haveria a "necessidade de montagem de uma colossal máquina burocrática-filantrópica,

(*) População com até 2 salários mínimos (renda familiar).

com leis e lógicas totalmente estranhas à economia de mercado e possivelmente gerando um híbrido difícil mesmo de se entender e de se compatibilizar com o restante do sistema" (21).

Com esta perspectiva, retomou-se a concepção de que uma ação isolada, no campo da alimentação e nutrição, não poderia, por si só, romper a situação de pobreza do país.

Contrapondo-se à postura governamental, no que se referia à concepção da política econômica e social, o II PRONAN foi elaborado por um grupo de técnicos do CNRH/IPEA (*), sob a coordenação de Eduardo Kertész, e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, sob a presidência de Bertoldo Kruse de Arruda. Esse grupo foi reunido em função de convênio firmado entre a Secretaria de Planejamento - SEPLAN/PR e o Ministério da Saúde.

Com propostas audaciosas para o momento político então vigente, a aprovação do II PRONAN foi viabilizada pelas pressões internacionais para o fortalecimento de programas de alimentação nos países do Terceiro Mundo, pelo reconhecimento do agravamento dos problemas alimentares, pelo fracasso das intervenções anteriores e especialmente pela aproximação das eleições de 1976. Assim é que, concluída sua elaboração em junho de 1975, o programa foi "engavetado" até fevereiro do próximo ano, quando, subitamente, em grande solenidade marcada pela presença dos ministros integrantes do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS e do Deputado Francelino Pereira, acompanhado de todos os integrantes da ARENA (**), foi anunciado seu lançamento pelo Presidente Ernesto Geisel, com uma obra conjunta do Governo e do partido.

Assim, com a aproximação das eleições, era revigorada a determinação do Presidente de prestigiar e entrosar sua ação de Governo com o partido que lhe dava sustentação, conferindo-lhe um valioso instrumento de campanha eleitoral. (***)

Entretanto, apesar da aparente prioridade conferida no lançamento do II PRONAN, no decorrer de sua implementação o Programa foi utilizado nas suas diretrizes básicas, não tendo atingido os objetivos inicialmente propostos.

(*) Centro Nacional de Recursos Humanos/Instituto de Planejamento Econômico e Social.

(**) Partido da Aliança Renovadora Nacional.

(***) Leonardo Mota Melo, por exemplo, publicou no Jornal de Brasília de 05.02.76, sob o título "Alimentos para a Arena, eis o Resumo de Tudo" um diálogo entre o experientado Deputado Herbert Levy que comentava, pouco depois de encerrada a reunião com o Presidente Geisel: - "Uma grande união para a Arena, Presidente.

- Então, use-a".

O mesmo jornal, na mesma data, sob o título "Virgílio: O PRONAN é um Passo Adiante", colocava a posição do senador Virgílio Távora "O PRONAN é um passo adiante, um dos maiores já dados pelo Governo neste setor". Acrescentava ainda a notícia que "por isso já que o programa indica desde a programação de alimentação até a produção agrícola, é que Távora considera-o relevante a ponto de o MDB - Movimento Democrático Brasileiro não criticá-lo, no Senado".

O impacto pretendido sobre a produção de alimentos foi dificultado pela não adesão dos diversos programas em curso à proposta de apoio aos pequenos produtores rurais, bem como pela redução significativa dos recursos destinados ao II PRONAN. Tanto é que, para o período de sua vigência (1976/79), foram aprovados somente 25% dos recursos estimados na proposta técnica original, e mesmo assim, só foram realmente alocados em 1976 cerca de 70% desses recursos aprovados, decrescendo para pouco mais 40% entre 1977 e 1979(22).

Aliás, a queda de prioridade política conferida posteriormente aos programas sociais na área de alimentação ficou evidenciada ainda pela não aprovação do III PRONAN, encaminhado pelo Conselho Deliberativo do INAN (*) à Secretaria de Planejamento da Presidência da República em maio de 1981. Na ausência de outro instrumento de definição da política de nutrição no país, o II PRONAN permaneceu como o único referencial da ação de governo no setor até o final de 1984.

3.2 - Os Principais Programas Alimentares no Período 1980 - 1984

Pela legislação então vigente, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, autarquia pública vinculada ao Ministério da Saúde, criado pela lei nº 5.829 de 30 de novembro de 1972, deveria funcionar como órgão central de política de alimentação e nutrição do País, sendo responsável pela elaboração do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, pela sua implantação, controle e avaliação.

No período compreendido entre 1980 e 1984, os principais programas incorporados ao II PRONAN estavam voltados para a distribuição gratuita de alimentos ao grupo materno-infantil e escolares do 1º grau, bem como o subsídio de alimentos para a classe trabalhadora e em bolsões de pobreza de periferias urbanas da Região Nordeste.

Vale ressaltar, entretanto, que no mesmo período, o maior programa de alimentação do País em termos de recursos alocados, foi o do subsídio ao trigo para toda a população, cuja administração e controle estiveram sempre vinculados aos setores econômicos da administração pública (**), não sendo, portanto, tratado enquanto programa da chamada área social.

Em 1980, os recursos alocados a todos os demais programas de alimentação, representaram apenas 11,3% dos recursos aplicados no subsídio do trigo, elevando-se esta relação para 25,6% em 1984 (Tabela 13).

(*) Faziam parte desse Conselho, representantes dos seguintes Ministérios envolvidos com o problema alimentar: Ministério da Saúde, Agricultura, da Previdência e Assistência Social, Educação, Trabalho, Interior, Indústria e Comércio, Secretaria de Planejamento da Presidência da República e Estado Maior das Forças Armadas.

(**) Ministério da Agricultura, SUNAB e Banco do Brasil.

A política de intervenção do Estado no monopólio da comercialização do trigo no País teve início em 1967, através do Decreto Lei 210. Por este Decreto, delegou-se ainda ao governo a administração de todo o sistema, incluindo a definição do preço de compra do trigo nacional, as quantidades e os preços de venda aos moinhos, bem como os critérios de abastecimento interno do produto.

Foi, entretanto, a elevação do preço deste cereal a nível internacional, em 1972, que induziu a decisão governamental de subsidiar o preço de venda do trigo em grão aos moinhos que, em meados do ano de 1980, "pagavam apenas um valor equivalente a 15% do que custava o trigo para o governo" (23).

Com a crise econômica do início dos anos 80 e a intervenção do FMI na administração da economia brasileira, iniciou-se no País o processo de retirada gradual desse subsídio. Em 1986, entretanto, o governo ainda subsidiava 45% do custo do trigo. A extinção do subsídio ao consumo foi decretada em junho de 1987, com um reajuste imediato de mais de 500% no preço da tonelada do cereal vendido aos moinhos (24).

TABELA 13

RECURSOS DESTINADOS AO SUBSÍDIO PARA CONSUMO INTERNO DO TRIGO (1)
E PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - 1980 - 1986

ANOS	SUBSÍDIO AO TRIGO US\$ MILHÕES (A)	PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO US\$ MILHÕES (B)	B/A %
1980	1.378	156	11,3
1981	1.036	191	18,4
1982	827	242	29,3
1983	727	201	27,6
1984	868	222	25,6
1985	1.589	354	22,3
1986	1.099	683	62,1

FONTES: GT-Secretaria Nacional de Abastecimento - SNAB/MA

BANCO CENTRAL - Departamento Econômico - DICON-DIPLA

SOARES, R. P. - "Subsídio ao Trigo: Uma Abordagem Alternativa" - em Boletim "Dados Conjunturais da Agropecuária" - IPLAN/IPEA - Brasília, 1987, p.17.

(1)OBS: Os dados relativos ao subsídio do trigo foram extraídos de várias fontes que, através de metodologias distintas, tentaram identificar dentro da "Conta Trigo", os recursos destinados especificamente ao subsídio deste produto. Portanto, os valores apresentados devem ser utilizados com ressalvas, apenas como estimativas da ordem de grandeza e da tendência da evolução dos recursos governamentais destinados ao setor.

A adequação da política de subsídio ao trigo, em termos dos benefícios gerados para a população, é frequentemente questionada. Por um lado, os produtos derivados do trigo são mais consumidos pelas famílias de maior renda que, conseqüentemente, em termos absolutos se beneficiam mais desse subsídio. Por outro lado, entretanto, a redução do subsídio pode gerar maior impacto nas famílias de menor poder aquisitivo, visto que o trigo e derivados participavam, segundo dados do ENDEF, com cerca de 5% a 6% dos gastos da população urbana de menor renda, de 2% a 3% na classe na renda média e 1% na classe de renda mais alta(*)).

Admitindo uma elevação no consumo do trigo por parte da população mais pobre, em função da redução relativa dos preços dos produtos derivados, bem como do processo de urbanização verificado no País, o efeito da redução e posteriormente retirada do subsídio pode não ser desprezível, seja a nível da dieta alimentar, seja a nível do custo de vida das classes de menor renda (25).

3.2.1 - O II PRONAN e o Subsídio Parcial dos Alimentos

Dentre os programas incorporados ao II PRONAN, o subsídio alimentar ficou restrito ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT e ao Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB

A- Programa de Alimentação do Trabalhador: o subsídio à alimentação dos assalariados urbanos.

Coordenado pela Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho, o programa foi criado pela Lei 6.321 de 14 de abril de 1976, tendo iniciado o atendimento a partir de 1977.

Com o objetivo de melhorar as condições de saúde e alimentação da classe trabalhadora, com repercussões no aumento da produtividade, redução do absenteísmo e acidentes de trabalho, o governo e empregadores; através do PAT, subsidiam em 80% o preço final de pequenas (300 calorias) e grandes refeições (1.400 calorias) (**). Essas refeições são oferecidas em restaurantes das próprias empresas, sendo preparadas localmente ou adquiridas de firmas especializadas, ou ainda através da distribuição de cupons para serem utilizados em restaurantes credenciados.

(*) Esses dados devem ser utilizados com reservas, pelo fato de terem sido levantados em 1974/75, cuja proximidade com o início do subsídio ao consumo, ainda não refletia as alterações realizadas no padrão alimentar das diferentes classes de renda.

(**) Segundo dados do Ministério do Trabalho, do total de refeições distribuídas, 70% a 80% correspondem às refeições maiores e 20% a 30% às refeições menores.

Pela sistemática de incentivo fiscal prevista, o PAT permite às pessoas jurídicas deduzirem do imposto sobre a renda duas vezes as despesas efetuadas com a alimentação dos trabalhadores contratados: uma, integralmente, como Despesa Operacional e outra como Incentivo Fiscal, até o limite de 5% do lucro tributável. As empresas localizadas na região Norte e Nordeste, que são isentas do imposto de renda, podem transferir para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a dedução a que teriam direito se pagassem imposto de renda, ou serem ressarcidas pelas despesas efetuadas com recursos orçamentários do Ministério do Trabalho.

A parcela cobrada ao trabalhador não pode ultrapassar 20% do custo de cada refeição, cabendo à empresa o custeio de 24% e ao governo os 56% restantes. Esses percentuais relativos às empresas e governo, entretanto, têm se comportado na prática de forma distinta, a depender dos resultados apurados pelas empresas e sua capacidade de utilização do incentivo.

A parte do Programa custeada pelo governo tem como referência o limite para cálculo do incentivo por refeição, fixado anualmente pelo Ministério da Fazenda, o que mantém constante a participação nominal do governo, cabendo à empresa cobrir os acréscimos de custeios, a medida em que os preços se elevem. Considerando a defasagem progressiva dos preços estabelecidos no período 1980/1984 em relação aos preços reais de mercado, bem como as elevadas taxas anuais de inflação, o subsf-

TABELA 14

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
TRABALHADORES ATENDIDOS, EMPRESAS PARTICIPANTES
1977/1987

ANO	TRABALHADORES ATENDIDOS (EM 1.000)	EMPRESAS PARTICIPANTES
1977	768	1.287
1978	1.070	1.862
1979	1.253	2.447
1980	1.702	3.091
1981	1.520	4.882
1982	2.161	6.171
1983	2.281	7.294
1984	2.023	7.412
1985	2.584	10.902
1986	2.897	12.012
1987(1)	4.000	17.000

FONTE: SPS/Ministério do Trabalho

(1) Dados Preliminares

dio governamental passou de cerca de 38% em 1980 para 10,5% em 1984, quando as empresas arcaram com os 69,5% (*) restantes dos custos das refeições oferecidas, a cerca de 2 milhões de trabalhadores. (tabela 14)

Dentre as críticas relacionadas ao PAT, destacam-se os desvios na utilização dos cupons, o não atendimento aos trabalhadores do setor informal, bem como a limitação para a participação das pequenas e médias empresas, estando sua cobertura concentrada nas grandes indústrias dos Estados mais desenvolvidos do País. Em 1980 cerca de 87% dos trabalhadores atendidos se localizavam nos centros urbanos das Regiões Sudeste e Sul (Tabela 15).

TABELA 15

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
TRABALHADORES ATENDIDOS POR REGIÃO
1980 - 1986

TRABALHADORES ATENDIDOS				
REGIÕES	1980	%	1986	%
NORTE	22.670	1	59.421	2
NORDESTE	135.678	8	208.258	7
CENTRO-OESTE	62.219	4	54.601	2
SUDESTE	1.274.908	75	2.279.066	79
SUL	206.185	12	295.287	10
TOTAL	1.701.660	100	2.896.633	100

FONTE: SPS - MT

Outra questão controvertida se refere à concessão do subsídio a todos os trabalhadores das empresas participantes, independentemente da faixa salarial. Segundo informações do Ministério do Trabalho, 28% dos trabalhadores beneficiados recebem menos de 2 salários mínimos, 41% recebem em 2 e 5 salários mínimos e 29% acima de 5 salários mínimos (Tabela 16).

(*) FONTE: Secretaria de Promoção Social - S.P.S/M.T.

TABELA 16

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
 PERCENTUAL DE TRABALHADORES ATENDIDOS POR FAIXA DE RENDA
 1986

FAIXA DE RENDA (em salários mínimos)	PERCENTUAL
Até 2 S.M.	28
2 a 5 S.M.	43
Acima de 5 S.M.	29
TOTAL	100

FONTE: SPS - MT

Segundo avaliação do programa realizada em 1982 pelo Instituto de Pesquisa Econômica da USP, "não se comprovam efeitos positivos sobre absenteísmo e produtividade mas, concluiu-se que as famílias dos trabalhadores beneficiados tinham maior ingestão calórica e proteica e que o estado nutricional de suas crianças até 5 anos era melhor do que o esperado para nível de renda" (26).

B - Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda: na contramão da política econômica

Contrariando as diretrizes da política econômica de eliminação dos subsídios, o PROAB foi iniciado em fevereiro de 1979 visando ampliar o consumo de alimentos através da redução dos preços finais de onze gêneros (*) essenciais na dieta da população.

Implantado nas periferias dos centros urbanos da região Nordeste, o programa é coordenado pelo INAN, em convênio com a Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL e com os governos estaduais.

Caracterizado pela simplicidade de sua forma de operação, o PROAB consiste na integração de pequenos varejistas das periferias urbanas ao sistema de vendas por atacado da COBAL, com

(*) Arroz, feijão, leite em pó, fubá, farinha de mandioca, óleo, macarrão, açúcar, charque ou galeto, peixe salgado, ovos e ocasionalmente rapadura.

preços subsidiados pelo INAN em cerca de 20 a 30%, de acordo com as oscilações dos preços de mercado. O preço de revenda para os consumidores é fixado para os varejistas que se abastecem no PROAB, respeitando-se entretanto a margem tradicional de lucro desses varejistas sobre a venda dos itens selecionados (de 10 a 20%).

Voltado para o atendimento ao grupo familiar como um todo, a seleção dos beneficiários se faz por critérios geográficos, na medida em que o programa está restrito a localidades caracterizadas pela concentração de pobreza.

A população dessas regiões tem a opção de selecionar os produtos que adquire, na quantidade e momento que lhe aprouver. A contrapartida esperada é o apoio na fiscalização do programa, especialmente dos preços praticados pelos varejistas credenciados.

Entre os anos de 1980 e 1984, o PROAB expandiu seu atendimento de forma significativa, passando de uma cobertura de 100 mil pessoas para cerca de 2 milhões em 1984 assim distribuídas: Recife, 406 mil; Teresina, 325 mil; Maceió, 185 mil; João Pessoa, 260 mil; Natal, 340 mil; Fortaleza, 362 mil e São Luiz 165 mil (Tabela 17).

TABELA 17

PROGRAMA DE ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS BÁSICOS EM ÁREAS DE BAIXA RENDA - PROAB
POPULAÇÃO ATENDIDA, VAREJISTAS CREDENCIADOS, ALIMENTOS COMERCIALIZADOS,
TOTAL E PER CAPITA - 1979/1987

ANO	POPULAÇÃO ATENDIDA (EM 1000)	NÚMERO DE VAREJISTAS	ALIMENTOS COMER- CIALIZADOS (EM TON.)	ALIMENTOS COMER- CIALIZADOS PER CAPITA (KG)
1979	60	120	1.575	26,3
1980	100	121	9.241	92,4
1981	160	716	16.882	105,6
1982	460	1.034	30.466	66,2
1983	1.420	2.631	69.270	48,8
1984	2.042	2.878	88.563	43,4
1985	2.310	3.345	71.785	31,1
1986	2.446	3.593	72.214	29,6
1987	3.408	4.118	123.252	36,2

FONTE: INAN/MS

Dentre os aspectos referentes ao desempenho do programa no período, merece destacar que o valor do subsídio conferido pelo INAN não chegou a ser totalmente transferido para o consumidor de baixa renda. Assim é que, em 1983, por exemplo, enquanto que o subsídio médio conferido pelo órgão esteve na ordem de 28,26%, os preços dos alimentos vendidos pelos varejistas integrantes do PROAB foram 21,09% inferior aos preços do varejo fora do programa. Conseqüentemente, a clientela do PROAB sofreu uma perda de 7,17%, ou seja, 25% do subsídio que foi absorvido no seu processo de execução, devido a problemas operacionais da própria COBAL(27).

Entre os anos 1980/84, observou-se uma redução significativa no volume per capita de alimentos comercializados (Tabela 17), que passou de 92,4 Kg em 1980 para 43,0 Kg em 1984 (*), reduzindo-se portanto o valor do subsídio apropriado pelo grupo alvo do PROAB. Essa redução no volume comercializado reflete dificuldades crescentes na regularidade de abastecimento oferecida pela COBAL aos varejistas credenciados.

O impacto do programa no consumo de alimentos da população usuária não foi ainda mensurado. Entretanto, pode-se admitir, a priori, que o ritmo acelerado da inflação, a queda dos níveis salariais e a redução no volume de alimentos comercializados prejudicaram o impacto do PROAB. Avaliação do programa realizada em 1984, concluiu que o resultado mais importante para os consumidores de baixa renda foi retardar os efeitos da inflação, poupando-os provisoriamente da elevação dos preços dos alimentos básicos, mesmo que, em cada momento no tempo, seus preços estivessem sempre mais baixos (28).

Embora não se conheça no país o impacto real do PROAB, vale ressaltar que a experiência internacional tem demonstrado que os programas de subsídios aos preços dos alimentos representam um incremento de renda real para as famílias pobres, contribuindo para a melhoria das condições de nutrição em uma série de países. Segundo estudo realizado por Pinstrup-Andersen, "as subvenções dos preços dos alimentos podem influir no estado de nutrição de três formas. Em primeiro lugar, as subvenções incrementam o poder aquisitivo das famílias que a recebem, já que podem comprar uma quantidade maior de alimentos, ao mesmo custo. Em segundo lugar, reduzem os preços dos alimentos em relação aos preços dos outros gêneros, incitando com ele as famílias a comprar mais alimento. Em terceiro lugar, podem fazer com que certos alimentos sejam mais baratos em relação a outros alimentos, e, de certa forma, modificar a composição da dieta" (29).

Além do impacto sobre a elevação do consumo de alimentos potencializado por um programa do formato do PROAB, foi ainda observado como seu efeito indireto uma alteração na estru-

(*) De um modo geral existem sérias limitações para se utilizar o volume de alimentos per capita a partir da simples divisão do total de alimentos utilizados nos diversos programas pela população atendida. Em um programa de natureza do PROAB esta limitação é ainda mais forte, uma vez que não existe cadastramento dos beneficiários e o objetivo principal é reduzir os preços dos alimentos em toda área abrangida, na suposição de que os demais varejistas tendem a acompanhar os preços praticados no PROAB e portanto a beneficiar também as populações locais.

tura de comercialização de alimentos essenciais nas periferias dos centros urbanos no Nordeste, ac stir ular a iniciativa privada e introduzir novas estratégias de abastecimento para os grupos de menor poder aquisitivo. Tal fato foi ressaltado por Marcos Coimbra que chegou a afirmar que, "depois, e só depois do PROAB, surgiram projetos como o da rede Pão-de-Açúcar, o maior varejista do Brasil, que organizou um sistema de supermercado especificamente orientado para tais consumidores, os Mini-Box. Hoje, em quase todas as praças onde opera o PROAB, os Mini-Box são exemplos do que é, e do que não é possível à empresa privada no abastecimento dos moradores de periferias urbanas"(30).

A modernização na estrutura de abastecimento nas periferias dos centros urbanos trouxe impactos positivos sobre a redução dos preços praticados nessas regiões, onde se observava no início do programa um paradoxo no qual as populações mais pobres pagavam até 30% mais caro pelos mesmos gêneros alimentícios do que os consumidores de classe média e alta atendidos pelas grandes cadeias de supermercado. Com a implantação do PROAB, ressalta-se a importância da presença governamental no abastecimento, de forma complementar à iniciativa privada, comportando-se como instrumento regulador de preços e evitando os riscos da manipulação exercida pelos agentes oligopolizados que dominam o setor.

3.2.2 - A Distribuição Gratuita de Alimentos enquanto Intervenção Complementar e Emergencial

No que se refere à distribuição gratuita de alimentos, os principais programas executados no período (*) foram visualizados como emergenciais e transitórios, atuando em caráter complementar à área de saúde e educação.

Frente a inviabilidade de uma distribuição ampla e indiscriminada para toda a população carente do país, foi necessário o estabelecimento de critérios de seleção de beneficiários e de canais de escoamento que possibilitassem a operacionalização dos programas de distribuição gratuita de alimentos. O cruzamento desses condicionantes induziu o direcionamento para o grupo materno-infantil a ser atendido através da rede básica de saúde já existente e para os escolares do 1º grau, através dos estabelecimento de ensino oficiais e filantrópicos.

Tal opção baseava-se ainda no reconhecimento da importância da vinculação das ações de nutrição e saúde, como instrumento de redução dos níveis de morbi-mortalidade vigentes, atuando a distribuição de alimentos como atração para aumentar a frequência da população aos postos de saúde, em caráter preventivo, pressionando ainda para o melhor funcionamento desta mesma rede. Para-

(*) Programa de Nutrição e Saúde - PNS, Programa de Complementação Alimentar - PCA e Programa Nacional de Merenda Escolar - PNAE.

lealmente, o fornecimento de refeições dentro dos estabelecimentos de ensino serviria também como fator de atração e manutenção dos alunos nas escolas, com reflexos diretos nas condições de aprendizagem, ao aumentar o tempo de permanência e retardar a deserção escolar.

A - Programa de Nutrição em Saúde: uma ação de caráter preventivo

Iniciado em 1975, o Programa ganhou força a partir da aprovação do II PRONAN (1976), sendo coordenado pelo INAN/Ministério da Saúde, em convênio com as Secretarias Estaduais de Saúde.

Dando ênfase ao caráter preventivo da distribuição de alimentos, a finalidade básica do PNS era proporcionar uma suplementação alimentar aos grupos biologicamente mais vulneráveis - gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos de idade, pertencentes a famílias com renda inferior a 2 salários mínimos - visando reduzir a mortalidade e morbidade infantil, através da associação com a prestação das demais ações básicas de saúde e do estímulo ao aleitamento materno.

TABELA 18

PROGRAMA DE NUTRIÇÃO E SAÚDE - PNS
POPULAÇÃO ALVO, POPULAÇÃO ATENDIDA E VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDO - 1975/1987

ANO	POPULAÇÃO (em 1000)		ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (em ton.)
	ALVO	ATENDIDA	
1975	-	452	5.042
1976	16.566	1.021	33.982
1977	17.043	1.005	74.260
1978	18.669	2.922	98.547
1979	19.356	2.413	97.634
1980	19.977	2.469	110.320
1981	20.917	2.510	93.220
1982	20.955	3.393	95.078
1983	20.955	4.192	150.411
1984	20.000	4.387	123.616
1985 (1)	11.600	3.697 (2)	61.172
1986	10.000	8.693	250.900
1987	11.000	9.300	212.000

FONTE: INAN e IPEA/IPLAN/C.S.P.

(1) A partir de 1985 o PNS se transforma no Programa de Suplementação Alimentar - PSA. A faixa etária das crianças se reduz para menores de 4 anos. A população alvo corresponde às metas de atendimento previstas nas Prioridades Sociais 1985 e 1986 e no Programa de Ação Governamental - PAG, 1987.

(2) Período de atendimento: outubro/dezembro de 1985.

A suplementação alimentar consistia na distribuição de uma cesta de gêneros essenciais (arroz, feijão, leite em pó, açúcar, farinha de mandioca ou fubá), prevendo-se uma cobertura de 45% das necessidades calórico-proteicas dos beneficiários.

A execução do programa dar-se-ia de maneira descentralizada, a nível dos Estados, cabendo ao INAN as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e avaliação. Os alimentos, segundo as diretrizes do II PRONAN, eram adquiridos pela COBAL, que deveria privilegiar as compras diretas aos pequenos produtores rurais, cooperativas e agro-indústrias de regiões economicamente deprimidas.

Não existe nenhuma avaliação, a nível nacional, do impacto do PNS sobre as condições nutricionais dos grupos atendidos. Foram realizados alguns estudos localizados, que chegaram a conclusões discordantes. Enquanto, por exemplo, na cidade de Salvador identificou-se um aumento de peso dos recém-nascidos, em São Paulo, no período analisado entre 1980 e 1982, o número de crianças que sofreram deterioração no estado nutricional foi maior do que das que apresentaram melhoras (31).

Aliás, a defasagem entre os recursos alocados e as metas aprovadas de atendimento teve efeitos perversos sobre diversos aspectos relacionados ao desempenho do programa. Inviabilizou um planejamento adequado da sistemática de aquisição de alimentos, assim como o aproveitamento de preços favoráveis nos períodos de pico de safra; induziu a diversas interrupções na sua execução e a redução do cardápio inicialmente previsto. Em 1984, a complementação nutricional do PNS estava então reduzida a cerca de 16% da necessidade energética da população atendida (32).

A precariedade da estrutura básica de saúde dificultou a associação entre a suplementação alimentar e os serviços básicos de saúde, reduzindo o potencial do programa de melhorar de forma significativa o quadro da morbimortalidade infantil.

O impacto do PNS, em termos de melhoria do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos, sofreu restrições de diversas ordens. Para que o mercado institucional representasse efetivamente um estímulo à produção de alimentos básicos, seria necessário que os programas de suplementação alcançassem uma dimensão muitas vezes superior. "Assim é que, se somarmos o volume de alimentos adquiridos pela COBAL para os programas de distribuição do INAN (PNS e PROAB) e da merenda escolar, que utiliza parcialmente os alimentos básicos, verificamos que em 1983 tal volume representa 1,02% da produção total de arroz, 1,80% da produção de feijão e 0,11% da farinha de mandioca. Tendo em vista a queda das safras de 1983 e a expansão dos programas, com a utilização dos recursos do FINANCIAL, esses percentuais representaram seguramente os níveis altos de todo o período após a implementação do II PRONAN e naturalmente não poderiam trazer nenhum impacto em termos de produção nacional"(33).

Por outro lado, a inflexibilidade administrativa no órgão central de execução, ou seja, a COBAL, impossibilitou a necessária descentralização para se atingir a regionalização das aquisições e a vinculação direta às áreas produtoras. Reduziu-se assim, a possibilidade de articulação entre a distribuição

distribuição de alimentos e o apoio à produção local, ao se confinar "uma atividade essencial ao programa a uma burocracia que se move com motivações e lógica diferentes, que se articula com interesses sociais distintos daqueles que o PRONAN e o PNS esperavam atender, e com quadros que possuem uma linguagem e um paradigma organizacional até antagônicos aos do INAN(34).

Em linhas gerais, pode-se colocar que o PNS, no período analisado, foi insuficiente para alterar o quadro nutricional no País, tendo sido muitas vezes utilizado com o um instrumento de manipulação política e de reforço à dependência do clientelismo estatal.

Entretanto não se deve subestimar o papel exercido pelo programa no sentido de ampliar a frequência da população aos postos de saúde, estimulando o acesso às ações de saúde de caráter preventivo. Ao incrementar o afluxo da população a essa rede básica, o PNS pressionou e contribuiu ainda para melhorar o seu funcionamento.

B - Programa de Complementação Alimentar: um confronto com as diretrizes do II PRONAN

Na formulação inicial do PCA já foram contrariadas as diretrizes básicas contidas no II PRONAN de apoio à produção de alimentos básicos, a pequenas e médias cooperativas e agro-indústrias de regiões economicamente deprimidas, através da distribuição de alimentos consagrados pelos hábitos alimentares da população brasileira. O programa foi iniciado em 1977, sob a coordenação da Legião Brasileira de Assistência - LBA/Ministério da Previdência e Assistência Social.

Com o objetivo principal de suprir as carências energéticas e proteicas, através da complementação alimentar e do estímulo ao aleitamento materno, e secundariamente apoiar as indústrias do setor de alimentação, por intermédio da aquisição de alimentos de alto valor nutricional, o PCA se voltou para o atendimento do grupo materno infantil - gestantes, nutrízes e crianças de até 3 anos de idade.

Prevedendo uma cobertura de 20% a 25% das necessidades nutricionais dos beneficiários, o programa distribuiu, através de unidades próprias da LBA ou de clubes, igrejas e outras organizações comunitárias, produtos especiais que correspondem a um "leite para amadurecimento" (CH3) para crianças de até 1 ano, uma vitamina tipo "milkshake" (MO3) para aqueles de 1 a 3 anos e uma "sopa salgada" (SO3) para as gestantes e nutrízes pertencentes a famílias de até 2 salários mínimos.

A opção pelos produtos formulados refletiu a preocupação da LBA em eliminar os riscos da distribuição intrafamiliar dos alimentos recebidos, garantir uma qualidade nutricional mais elevada e sobretudo simplificar o processo logístico de execução do programa.

Os alimentos eram adquiridos pela própria LBA, através do Núcleo Central de Coordenação do Programa, lotado na Assessoria de Operações Especiais da Instituição. As aquisições foram efetuadas diretamente às indústrias, encarregadas de entregar os produtos formulados aos Núcleos Funcionais das Diretorias Estaduais da própria LBA, responsáveis pela execução do programa a nível regional.

Até o ano de 1983, somente quatro empresas participaram no abastecimento do Programa ou seja, a Nutricional (SP), Nutricia (RJ), Pratika (RS) e Bhering (RJ), sendo as únicas qualificadas pela UNICAMP como aptas para produzir os alimentos utilizados. Em 1983, o número de empresas foi ampliado, acrescentando-se a Liotécnica (SP), Nutrisa (SP) e Olivebra (RS). "Essas empresas têm características semelhantes às anteriores - de médio e grande porte, localizadas no centro-sul, e especializadas na fabricação de alimentos para programas oficiais de suplementação - sendo as empresas que forneceram a maior parte dos fornecidos do Programa da Merenda Escolar"(35).

O PCA foi inicialmente implantado nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal, com uma cobertura de 190 mil beneficiários, expandindo seu atendimento até 1984, quando atingiu a 750 mil beneficiários, incluindo o Estado do Espírito Santo e as Regiões Norte e Nordeste (Tabela 19). Comparado aos demais programas nacionais de alimentação, o PCA nunca alcançou um atendimento significativo. Em 1984, quando atendeu o maior número de beneficiários, sua cobertura representava apenas 14,8% do Programa de Nutrição em Saúde - PNS.

TABELA 19

PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PCA
População Atendida e Volume de Alimentos Distribuído
1977 - 1987

ANOS	POPULAÇÃO ATENDIDA (em 1000)	VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (em ton.)
1977	211	7.014
1978	271	7.670
1979	292	7.883
1980	300	9.000
1981	350	9.023
1982	333	10.683
1983	609	12.997
1984	650	21.132
1985	539	17.091
1986	423	13.507
1987	487	12.914

FONTE: LBA e IPEA/IPLAN/C.S.P.

A partir de 1982, o Programa passou a utilizar com o suporte a atenção à saúde realizada, através de convênios com unidades públicas locais prestadoras de serviços médicos.

A preocupação em reduzir a distribuição intra-familiar dos alimentos merece ser destacada. Vale ressaltar que a questão não se resume à distribuição exclusiva dos alimentos recebidos através de um programa específico, mas também se reflete na substituição dos outros alimentos que normalmente seriam consumidos pelos membros beneficiários e que passaram a ser distribuídos entre os demais membros da família. Segundo avaliação do PCA, realizada por Joseph Weiss (36), identificaram-se os seguintes percentuais de diluição intra-familiar: 15% para o MO3 (milshake), 39% para o GH3 (mamadeira) e 42,8% para o SOO3 (sopa).

Quanto aos custos de atendimento, Antônio Carlos Carrapino, em análise sobre diversas intervenções voltadas para a melhoria do estado nutricional dos grupos biológicos entre os mais vulneráveis, conclui que o programa de "distribuição de alimentos industrializados custa 56% a mais do que a opção de distribuição de alimentos "in natura", ou seja, com a mudança de um tipo de ação para outro, dado o montante de recursos atualmente destinado a esta atividade, poder-se-ia atender a 56% a mais de pessoas" (37).

Em que pese a fragilidade dos dados dos estudos comparativos sobre os custos de programas que utilizam produtos formulados ou alimentos convencionais, todos apontam na mesma direção, ou seja, os preços dos produtos utilizados do PCA são sistematicamente mais elevados. "Comparando com as dietas mais baratas de cereais, seguramente encontraríamos os que os formulados são mais caros, já que são essas mesmas matérias-primas encarecidas pela adição de outras mais nobres e pelo custo do processo industrial". As comparações de custo "mostram que na margem da subsistência, quando só o preço da caloria interessa, os formulados não seriam o produto de escolha" (38).

Avaliações do impacto do PCA em termos antropométricos indicaram a deterioração do estado nutricional de crianças que participavam do programa (ainda que em menor) e um custo demasiadamente elevado tanto para a manutenção de ganho de peso normal (US\$ 151,80 por 6 meses), quanto para a recuperação nutricional (US\$ 271,35 por 6 meses) (39).

C - Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma experiência de três décadas

Originando-se nas doações de alimentos através da UNICEF, o programa foi instituído em 1955 com o "Campanha da Merenda Escolar". Coordenado pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE/Ministério da Educação, o PNAE já atendia a 11,8 milhões de escolares em 1976, quando foi aprovado o II PRONAN (tabela 20).

Com a proposta de fornecer uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% e até 30% das necessidades diárias dos escolares durante 180 dias/ano, dentre os objetivos do programa se destacaram a melhoria das condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem, a redução dos índices de absentismo, de repetência e evasão escolar, bem como o aprimoramento dos hábitos alimentares.

TABELA 20

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
ALUNOS ATENDIDOS E VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS - 1976-1987

ANO	ALUNOS ATENDIDOS (em 1000)	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (em ton.)
1976	11.769	128.648
1977	12.977	132.957
1978	14.072	136.591
1979	11.004	112.813
1980	15.051	103.495
1981	15.623	125.852
1982	18.720	127.974
1983	19.542	96.717
1984	20.838	119.375
1985	21.733	240.890
1986 (x)	31.801	288.701
1987 (x)	30.026	155.613

FONTE: FAE e IPEA/IPLAN/C.S.P.

(x) Estão incluídos os 7,1 milhões de pré-escolares atendidos pelo "Projeto Irrãozinho"

As refeições distribuídas nos estabelecimentos de ensino oficiais e filantrópicos, para pré-escolares (4 a 6 anos) e escolares do 1º grau (7 a 14 anos), foram compostas por produtos formulados e alimentos de consumo tradicional adquiridos (a partir de 1980) pela COBAL. Os alimentos eram entregues nas instalações vinculadas às Representações Estaduais da FAE, que se articulavam com as prefeituras locais para distribuição em suas respectivas escolas.

Além de uma maior integração às diretrizes do II PRONAN, observada no início dos anos 80, o programa apresentou no período uma significativa alteração na distribuição espacial do atendimento que, tradicionalmente se concentrava nas regiões mais desenvolvidas no centro e sul do País. (tabela 21).

TABELA 21

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
ALUNOS ATENDIDOS POR GRANDES REGIÕES

em 1000

ANOS	REGIÕES										
	(a)	a/f	(b)	b/f	(c)	c/f	(d)	d/f	(e)	e/f	(f)
	NOR- TE	(%)	NOR- DESTE	(%)	CENTRO- OESTE	(%)	SU- DESTE	(%)	SUL	(%)	TOTAL
1976	554	4,7	2.530	21,5	857	7,2	5.672	48,2	2.156	18,2	11.769
1980	856	5,7	3.996	26,5	1.253	8,3	6.548	43,5	2.397	15,9	15.051
1984	1,223	5,9	6.702	32,2	1.669	8,0	8.111	38,9	3.133	15,0	20.838

FONTE: Tabela elaborada a partir dos dados retirados de: "Séries Históricas 1970/1984 - FAE/MEC - BSB/1985.

Foi, entretanto, no exercício de 1984 que se observaram profundas alterações na sua forma de operação, com resultados concretos no que diz respeito à redução dos custos e melhoria do atendimento. Maior autonomia para os Estados, especialmente no que diz respeito à definição do cardápio e à aquisição dos produtos a nível local, redução de 70% para 25% na participação dos produtos fornecidos na composição das refeições, alteração nos critérios de alocação de recursos a nível dos Estados de forma a privilegiar as regiões mais carentes, entre outras mudanças, tiveram efeitos significativos no desempenho do PNAE. Assim é que, mesmo com a queda dos recursos alocados em 1984, o programa expandiu o atendimento, garantindo um aumento do volume de alimentos distribuídos por beneficiário, o que só foi possível com a redução dos preços médios dos produtos, alcançada pela maior participação do alimento natural.

Apesar do tempo de duração e da dimensão do PNAE, este não foi até hoje devidamente avaliado, especialmente no que diz respeito ao impacto sobre o estado nutricional dos escolares. "A partir da cobertura e da quantidade global de alimentos distribuídos, calcula-se que no período 1975-1983 a refeição média per capita/dia (*) variou entre um máximo de 83,8g em 1976 e um mínimo de 28,0g em 1983, correspondendo a valores da ordem de 7 a 20% das necessidades calóricas diárias de uma criança de 5 a 14 anos, apenas nos dias de aula" (40).

(*) Admitindo 130 dias por ano em 1976 e 170 dias em 1983.

Considerando ainda que a suplementação alimentar, para causar impacto em termos nutricionais, necessitaria ser contínua, ou seja, durante todos os dias do ano, e que o atendimento do PNAE no período não ultrapassou 170 dias por ano, é pouco provável que tenha contribuído para alterar o quadro nutricional do grupo atendido.

Por outro lado, entretanto, reconhecendo atrativo que representa a alimentação, para aumentar a frequência escolar, especialmente em regiões carentes, a universalização da merenda em 1985, em "virtualmente todas as escolas urbanas e quase 85% das rurais", é um feito que merece ser devidamente destacado. (41)

3.3. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Isoladamente a análise do volume e da evolução dos recursos alocados aos programas de nutrição, no período 1980/84, pode indicar o fortalecimento progressivo do setor, que respondeu entretanto em 1980 por um gasto, a nível federal, equivalente à apenas 0,03% do PIB elevando-se para 0,10% em 1984.

Este aumento de recursos foi, paradoxalmente, acompanhado de uma deterioração no atendimento, na medida em que o volume de alimentos distribuído per capita, e portanto a complementação nutricional, foi sendo reduzida de forma progressiva. Tal fato pode ser atribuído especialmente a pressões políticas para expansão do número de beneficiários, o que ocorreu muitas vezes a partir de critérios demagógicos e clientelísticos, em detrimento da qualidade dos programas.

De qualquer forma, os recursos destinados ao setor estiveram sempre muito aquém das reais necessidades da população brasileira, se dimensionados em relação ao déficit alimentar dado pelo nível do poder aquisitivo da classe trabalhadora.

Enquanto instrumento de redistribuição de renda, pode-se admitir que o impacto dos programas específicos de alimentação foi absorvido pela "Política de desAlimentação", decorrente dos ajustes implementados no setor econômico. O volume de recursos destinados aos programas de nutrição em 1983, por exemplo, representaram menos de 14% da queda da massa salarial dos empregados com até 2 salários mínimos, somente do setor formal do mercado de trabalho do País.

Por outro lado, estimativas de 1983, a partir dos dados do ENDEF/75, indicavam que 23,8 milhões de pessoas tinham um déficit calórico de 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 estimado 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 milhões de toneladas de leite pasteurizado (42).

Em contrapartida, em 1983, através dos dois maiores e únicos programas que distribuíram gratuitamente esses alimentos, o PNS e a Merenda Escolar (*), os quantitativos se limitaram a 67 mil toneladas de arroz, a 39 mil toneladas de feijão, a 20 mil toneladas de farinha de mandioca e a 7,5 mil toneladas de leite em pó (**).

Além da cobertura dos programas nutricionais ter sido muito pequena em relação à população carente, um fator agravante diz respeito à dificuldade de se atingir aqueles grupos efetivamente mais pobres, que se encontram geograficamente dispersos, sem acesso a qualquer serviço de saúde ou aos estabelecimentos de ensino (***) e fora do mercado formal de trabalho.

Assim, ainda que para aqueles amplos segmentos da população que se beneficiaram dos programas de alimentação, o atendimento governamental tenha sido útil para aliviar sua carência alimentar, em termos globais esses programas se configuraram insuficientes para alterar o quadro alimentar e nutricional do País. As motivações subjacentes à implementação e/ou reforço dos programas de alimentação estiveram muito mais próximas da preocupação de cunho eleitoral, com a imagem da atuação do governo do que com a solução efetiva dos problemas das populações carentes.

Paradoxalmente à elevação dos recursos, no período 1980/84 observou-se ainda a ausência de um instrumento atualizado de definição da política de alimentação e nutrição e o enfraquecimento institucional das principais agências executoras dos programas alimentares. O INAN, órgão criado especialmente para coordenar toda a ação governamental no setor, não teve apoio político para aprovar o III PRONAN, ficando restrito, basicamente, à rotina burocrática de acompanhar de forma precária os programas implantados na vigência legal do II PRONAN.

Chega-se, então, a um problema crucial e permanente na implementação da política de alimentação e nutrição no País. Os dividendos políticos da simples promessa de distribuição de alimentos, induzem a aprovação pelas autoridades da área econômica de metas de atendimento ambiciosas sem o respaldo financeiro para sustentá-las e sem o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis por sua execução. Tal fato tem refletido no desempenho insatisfatório dos programas e no descrédito em relação ao potencial das intervenções governamentais na área de alimentação e nutrição.

4. OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO NA CHAMADA NOVA REPÚBLICA

O período de transição democrática, deflagrado em 1985, caracterizou-se inicialmente pela recuperação econômica, pela queda das taxas de desemprego e pela elevação do poder aquisitivo, sendo coroada com o sucesso inicial do Plano Cruzado e a vitória eleitoral do governo. Esse quadro reverteu-se entretanto de forma drástica imediatamente após as eleições de novembro de 1985.

(*) Vale ressaltar que o PNS distribuiu ainda cerca de 33 mil toneladas de açúcar e 19 mil toneladas de fubá e a Merenda Escolar cerca de 57 mil toneladas de outros alimentos, especialmente os formulados.

(**) FONTE: IPEA/IPLAN/C.S.P.

(***) Estima-se que cerca de 3,5 a 4 milhões de crianças de 7 a 14 anos estão fora das escolas.

Sob a retórica governamental de "tudo pelo social", observou-se em 1987 a retomada de um processo recessivo, atingindo o salário mínimo o nível mais baixo de sua história, em paralelo ao incremento das taxas de desemprego e a elevação da inflação a um patamar de 366% ao ano.

A deteriorização do quadro econômico inseriu-se em um contexto político adverso, agravado ainda com a crise de credibilidade de um governo carente de legitimidade.

Nos primeiros dois anos da Nova República (1985/86), observou-se uma elevação considerável dos recursos destinados aos setores sociais, sendo que o "gasto social federal per capita passou de US\$ 134,96 (1984) para US\$ 174,06 em 1986, um saldo positivo, mas ainda insuficiente para atingir o nível de 1982 (US\$ 194,40)"(43). Novamente, a elevação dos recursos para a área social coincide com as eleições para os prefeitos das capitais, das áreas de segurança e instâncias hidrominerais em 1985 e eleições de governadores, senadores (renovação de dois terços) e de deputados estaduais e federais em 1986 (*).

Dentro da área social, no que se refere ao setor específico de alimentação e nutrição, observou-se no período uma elevação de recursos na ordem de 101,5% em 1985, 43% em 1986, reduzindo essa elevação para 0,2% em 1987 (tabela 8).

Quanto ao número de beneficiários atendidos, verificou-se entre 1984 e 1987, uma elevação de 98,4% dos usuários dos principais programas federais de alimentação, que passaram de 29,9 milhões para 59,4 milhões.

Entretanto, em que pese a prioridade conferida ao combate da carência alimentar, traduzida na elevação dos recursos destinados ao setor, diversos aspectos da política atual de alimentação e nutrição mereciam ser revistos, visando garantir melhores resultados em termos nutricionais.

A ânsia por respostas imediatas e de maior visibilidade política induziu a implantação de diversos programas superpostos, desvinculados das demais ações básicas de saúde, distanciando-se da faixa etária prioritária. Desconsideraram-se, assim, experiências anteriores, a nível nacional ou internacional, que recomendam a combinação das ações de saúde e nutrição, especialmente na faixa etária de até 2 anos, como alternativa para se obter maior impacto, no curto prazo, na redução da morbi-mortalidade infantil.

Somente nos exercícios de 1985 e 1986 foram lançados, ou relançados, a nível federal, quatro programas (*) da alimentação para o mesmo grupo materno-infantil, desenvolvidos por instituições distintas. São eles:

(*) Os dados consolidados do gasto social para 1987 não estão ainda disponíveis.

(**) Outros dois programas, como o "Tiquete do Pão" e "PANELÃO" foram anunciados pela imprensa em 1987, mas não chegaram a ser implementados.

- **Programa de Suplementação Alimentar - PSA (ex PNS)**, a cargo do INAN/Ministério da Saúde, que constou das Prioridades Sociais de maio de 1985, através do qual se prometia a universalização do atendimento às crianças carentes de 0 a 2 anos de idade;
- **Programa "Primeiro a Criança"**, que incorporou em 1985 o Programa de Complementação Alimentar - PCA, da LBA/Ministério da Previdência e Assistência Social, para crianças até 36 meses de idade;
- **Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes**, anunciado em novembro de 1985, a ser executado pela Secretaria de Ação Comunitária da Presidência da República, para atender crianças menores de 7 anos através da distribuição de leite, produto inclusive já constante dos cardápios dos programas anteriores.
- **Projeto Irmãozinho**, da FAE/Ministério da Educação, para a faixa dos pré-escolares de 4 a 6 anos, "que tenham irmãos matriculados nas escolas", previsto nas Prioridades Sociais de 1986.

Esse acréscimo de novas linhas de ação tornou ainda mais séria a falta de coordenação na implementação da política de alimentação e nutrição no País e maior a dificuldade para se garantir alguma racionalização na área, que resultasse em melhor utilização dos recursos disponíveis.

4.1. Um Novo Perfil para os Programas Tradicionais

Na retórica oficial, a ênfase na vinculação entre distribuição de alimentos e apoio ao setor produtor rural foi substituída pela defesa da universalização do atendimento aos grupos carentes, pela descentralização administrativa e pela participação comunitária na sua execução.

Dentre as principais modificações na operacionalização dos programas anteriormente implantados, destacam-se.

A) PNS/PSA

- * Alteração do grupo alvo, reduzindo-se a faixa etária de atendimento para crianças de até 36 meses.
- * Maior integração com as ações de saúde.
- * Ampliação da cobertura e expansão das regiões atendidas, tendo como meta a universalização.
- * Utilização da SAB(*)/DF, para aquisição dos alimentos em complementação à COBAL.

(*) Sociedade de Abastecimento de Brasília - DF

B) PCA

- * Modificação nos produtos formulados, visando a simplificação do processamento e redução dos preços finais.
- * Utilização de alimentos naturais em caráter experimental.

C) PNAE

- * Início de um processo limitado de municipalização, abrangendo 157 municípios.
- * Ampliação da cobertura e do número dias de atendimento, prevendo-se atingir 260 dias ao ano.
- * Introdução do atendimento aos irmãos dos escolares matriculados.
- * Incremento na utilização dos produtos formulados para cerca de 60% dos recursos destinados ao programa.

D) PAT

- * Flexibilização no processo de estabelecimento dos preços das refeições, cujo valor passa a corresponder 35% da OTN(*) do mês, como forma de acompanhar os preços reais de mercado.

4.2 - O Controvertido Programa do Leite

Em novembro de 1985, no bojo de um pacote tributário aprovado na área econômica(**), foi lançado o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes - PNLCC.

Esse programa merece destaque pela euforia com que foi lançado e a prioridade que vem recebendo, traduzida no volume de recursos alocados. Em 1987, esses recursos foram próximos aos valores destinados ao Programa da Merenda Escolar e ultrapassaram os do PNS, ambos com metas de atendimento significativamente superiores(tabela8).

Coordenado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC, vinculada inicialmente à Presidência da República e a partir de 1987, à Secretaria de Planejamento/SEPLAN-PR, a operacionalização do programa envolve a articulação com a Casa da Moeda, que fabrica os tiquetes; a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que envia os tiquetes, de acordo com a listagem fornecida mensalmente pela SEAC, para as diversas agências dos correios nas cidades onde o programa está implantado; o Serviço

(*) Obrigações do Tesouro Nacional

(**) "Aumento de Impostos é Adoçado por Projeto Social": com este título, o jornal Correio Brasiliense de 03.11.1985, se referia ao novo programa do leite.

Federal de Processamento de Dados, que faz o controle computacional; as Entidades Comunitárias, que se encarregam da seleção dos beneficiários e da distribuição dos tiquetes que podem ser utilizados em qualquer estabelecimento comercial e o Projeto Rondon, que é responsável pelo acompanhamento e avaliação do Programa.

A distribuição de leite é destinada às famílias de até 2 salários mínimos, que tenham crianças menores de 7 anos de idade. Com o objetivo de aumentar o consumo de leite por parte das crianças carentes, propõe-se a distribuição de 400ml de leite por dia, de acordo com o consumo mínimo recomendado pela FAO, totalizando 12 litros/mês.

Iniciado em fevereiro de 1986, o programa foi-se expandindo permanentemente e atingiu, em dezembro de 1987, a cerca de 6 milhões de crianças e 16 mil entidades comunitárias.

A estratégia adotada tem vantagens reconhecidas: possibilidade de rápida implementação e expansão, bem como o uso da estrutura varejista existente, tornando desnecessário o aparato logístico oficial presente nos demais programas. Os custos administrativos não foram ainda analisados adequadamente, mas a experiência internacional tem apresentados custos demasiadamente elevados para programas dessa natureza.

Comparando custos de programas alternativos de suplementação alimentar no meio urbano, Antonio Carlos Campino ressalta, com base na experiência norte-americana, que no sistema de distribuição de alimentos através de cupons, os custos da administração somados à margem de comercialização atingem a 150% do custo unitário básico do alimento(44).

Avaliação de programas de alimentação através de tiquetes realizadas anteriormente no Brasil, Sri-Lanka e Colômbia, concluem que, os "custos de administração" usualmente ficam "entre 10 e 20 % do custo do alimento, mas quando se leva em consideração outros componentes do custo, em particular os custos de controle do desvio, que crescem gradualmente, a despesa real da administração do programa fica entre 50 e 100 % do custo do alimento distribuído. Quando se leva em consideração o custo do alimento desviado, o investimento que não chega em forma de alimento aos grupos-alvo, passa a ser de 70 a 300% do custo do alimento recebido pelo grupo-alvo. Este fato torna os programas de cupons muito desvantajosos em termos de custo- eficiência"(45).

Ao analisar os preços praticados pela COBAL para os produtos que compõem a cesta mensal de alimentos prevista no PNS, com o preço dos 12 litros de leite per capita/mês programados no PNLCC, observa-se que a complementação alimentar através do uso exclusivo do leite é nutricionalmente mais pobre e economicamente menos vantajosa (tabela 21).

TABELA 21

QUADRO COMPARATIVO DO VALOR NUTRICIONAL (1) E DE PREÇOS
PSA E PNLCL
outubro - 87

ALIMENTO	QUANTIDADE	PREÇO Cz\$	CALORIAS (G)	PROTEÍNAS (G)
PROGRAMA DO LEITE (2) Leite de Vaca Pasteurizado	12 L	231,00	7.320	432
PROGRAMA DE SUP. ALIM. - PSA (3) Arroz Polido	1 KG	16,50	3.640	72
Feijão Mulatinho	1 KG	35,56	3.518	228
Açúcar	1KG	18,30	4.000	-
Fubá de Milho	1 KG	17,85	3.446	78
Leite em Pó Desnatado	1 KG	166,41	3.495	360
PSA/TOTAL	5 KG	254,62	18.099	738

FONTES: 1) Tabela de composição Química dos Alimentos - Guilherme Franco - 1986.

2) Preço tabelado para o leite pasteurizado tipo C, no mercado varejista

3) INAN: preço final de aquisição pago à COBAL

Em que pese a artificial popularidade conferida à SEAC com a execução desse programa, e o apoio que vem recebendo de diversas entidades comunitárias, a desvinculação dos serviços de saúde, o risco do clientelismo na seleção de beneficiários por parte das lideranças comunitárias, os desvios na utilização e até mesmo a falsificação de cupons são alguns pontos que vêm sendo apontados como inconvenientes. Critica-se ainda a expansão de novos programas quando, por falta de recursos, não se garantiu o atendimento aos usuários já incorporados aos demais programas também considerados prioritários nos pla-

nos governamentais (*), com o Programa de Suplementação Alimentar de Merenda Escolar, que especialmente no exercício de 1987, enfrentaram dificuldades financeiras para a sua execução.

4.3 PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO POPULAR: o abastecimento nas periferias urbanas

Na área do abastecimento popular, aproveitando a experiência obtida na implementação da Rede SOMAR e PROAB, foi elaborado o Programa de Alimentação Popular- PAP. Executado pela COBAL/Ministério da Agricultura; o PAP foi lançado dentre as Prioridades Sociais para 1985 e incorporado no I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND da Nova República.

Para a implementação do PAP foi prevista a participação efetiva de instituições estaduais e locais, não só com o ativadoras do processo de mobilização popular (considerado fundamental para o apoio à implementação e controle do programa), mas também através da liberação de terrenos e/ou imóveis para instalação de depósitos para distribuição dos alimentos, do estabelecimento de linhas de crédito específicas para os varejistas credenciados, do tratamento fiscal diferenciado e da cessão de pessoal e equipamentos para operação do programa.

Em caráter complementar às medidas de intervenção no setor de alimentação e nutrição, o PAP pretendia reduzir (sem subsídio explícito) os preços dos gêneros essenciais (**) nas periferias dos centros urbanos e municípios interioranos, através da rede de pequenos varejistas, cooperativas de consumo e associações comunitárias.

A COBAL atuaria a nível de atacado, utilizando, para o suprimento do programa, alguns alimentos (***) dos estoques governamentais adquiridos através da política de garantia de preços mínimos e/ou outros mecanismos de regulamentação de preços e oferta operados pelo Governo Federal. Para tanto, teria prioridade absoluta para adquirir os quantitativos necessários dos produtos disponíveis quando isto fosse conveniente do ponto de vista econômico e social. O pagamento seria feito à medida da efetivação das vendas por parte da COBAL. Os demais itens deveriam ser adquiridos diretamente das indústrias e fontes produtoras próximas às áreas onde o programa fosse implantado.

(*) I PND da Nova República; Prioridades Sociais de 1985 e 1986 e Plano de Ação Governamental - PAG/1987 - 1991.

(**) Com possíveis adaptações regionais, deveria constar na pauta de alimentação: arroz, feijão, açúcar, leite em pó, fubá, farinha de mandioca, óleo comestível, carnes, pescados, ovos, macarrão e café.

(***) Arroz, feijão, milho, (fubá) e soja (óleo).

Neste sentido, mais do que um programa de abastecimento em áreas específicas, o PAP foi visualizado com um redirecionamento na administração dos estoques governamentais de alimentos cuja gerência vinha sendo realizada de acordo com as necessidades de curto prazo, em alguns momentos com o fonte de geração de divisas ou instrumento de controle dos índices de inflação em determinados centros urbanos, servindo basicamente aos grupos de pressão, tais como as grandes redes varejistas e atacadista, importadores e exportadores.

A proposta era concentrar todos os esforços no processo de aquisição, beneficiar o armazenamento e transporte, para baratear os preços exatamente daqueles gêneros mais consumidos pelos pobres e que pudessem conferir maior impacto sobre o aumento do consumo e o poder aquisitivo dessa população.

No que se refere à possibilidade de redução de preços sem subsídio direto, o PAP representava uma "aposta de que a comercialização atual de alimentos básicos no País é todavia ineficiente, por motivos de monopólio, excesso de intermediários, inadequada infraestrutura de armazenamento e transporte, ou outras razões"(46).

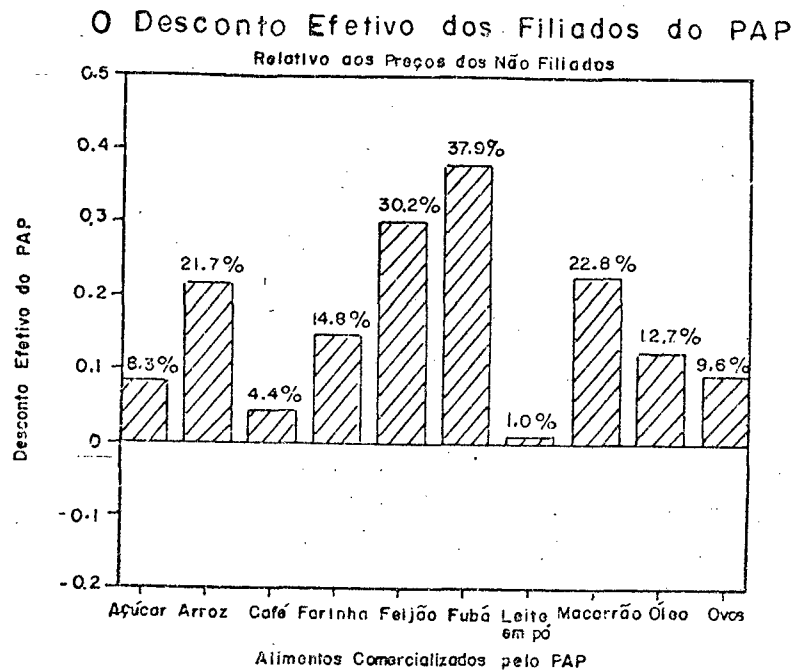
Não foi previsto inicialmente no PAP um subsídio direto nos preços, mas considerando que foram alocados recursos para capital de giro a custo zero e abriu-se a possibilidade de utilizar os estoques governamentais de alimentos com prazos dilatados para seu pagamento, em um período de elevada inflação, pode-se considerar de imediato que já havia um subsídio indireto para o financiamento do programa.

Implantado em final de setembro de 1985, no contexto do Plano Cruzado (1986), com o tabelamento dos preços de todos os gêneros, o PAP perdeu prioridade, tornando difícil para a COBAL garantir o abastecimento a preços mais reduzidos, sem um subsídio direto. Paralelamente, com as mudanças administrativas ocorridas na empresa, o programa não voltou, mesmo após o fracasso do Plano, a receber a atenção que merecia, não chegando a ser incorporado com a prioridade dentro do Plano de Ação Governamental - PAG/1987 - 1991.

Pesquisa realizada conjuntamente pelo IPEA e pelo IBGE, em abril de 1986, sob a coordenação de Philip Fletcher, evidenciou não só o apoio de mais de 90% dos varejistas credenciados ao programa, como uma redução efetiva dos preços praticados, diferenciada entretanto de acordo com os produtos comercializados (gráfico 1).

Os quatro alimentos que apresentaram maior redução nos preços foram respectivamente: fubá, feijão, macarrão e arroz. Esses produtos se enquadram dentre os mais adequados para um subsídio aos preços, tendo em vista que, frente ao objetivo de aumentar o consumo, o critério para seleção de produtos deve observar "a maior razão entre elasticidade-preço e o preço do produto. Segundo este critério, e usando os preços para 1984, o produto que mais vale subsidiar, para consumidores pobres no Brasil, é

GRÁFICO I



Fonte : IPEA / IPLAN / IBGE

sem dúvida o arroz. Seguem o açúcar, com um valor quase igual, e logo o fubá e as massas. A farinha de mandioca não é um candidato tão bom por ser um bem inferior, de modo que o efeito-renda dos subsídios tende a contrarrestar seu bom efeito-preço. Alimentos de maior valor protéico custam mais e, portanto, justificam menos um subsídio; os mais efetivos entre eles seriam o feijão, seguido pelos ovos e a carne seca".(47)

Previsto para atender inicialmente (em 1985) cerca de 13,2 milhões de brasileiros, o atendimento do PAP se reduziu entretanto a cerca de 6,2 milhões de pessoas em 1987 (tabela 22).

TABELA 22

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO POPULAR - PAP
CIDADES E POPULAÇÃO ATENDIDAS, VAREJISTAS
E ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS CREDENCIADAS,
E VOLUME DE ALIMENTOS COMERCIALIZADOS

1985/1987

ANO	CIDADES ATENDIDAS	POPULAÇÃO ATENDIDA	VAREJISTAS CREDENCIADOS	ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA PARTICIPANTES	VOL. DE ALIMENTOS COMERCIALIZADOS
1985	18	3.500.000	2.079	-	16.495,7
1986	22	4.805.690	4.149	153	11.276,2
1987	23	6.200.000	3.729	157	39.915,0

FONTE: COBAL/MA - IPEA/IPLAN/C.S.P.

(1) volume Comercializado nos meses de outubro/dezembro.

5. CONCLUSÕES

A recessão econômica ocorrida no início da década de 80 tem suas origens no modelo de desenvolvimento brasileiro, caracterizado por uma dependência externa estrutural. Com a crise internacional do final dos anos 70, evidenciou-se a fragilidade desse modelo, retratada numa queda do PIB de aproximadamente 5% entre 1981 e 1983, e uma elevação da dívida externa de US\$ 62,8 bilhões para US\$ 99,8 bilhões entre 1980 e 1984.

As medidas de ajuste adotadas no período, com o objetivo de reduzir o déficit do balanço comercial e controlar o processo inflacionário em marcha, se consubstanciaram em uma política econômica recessiva, voltada para o estímulo à exportação, em detrimento da demanda interna, que foi retraída por uma política deliberada de achatamento salarial.

Em paralelo, deterioraram-se as condições de trabalho, com o aumento das taxas de desemprego e o incremento do grau de informalização entre os trabalhadores, representando uma crescente desproteção trabalhista para os segmentos de menor renda.

A estratégia global da economia, voltada para o mercado externo e subsidiada pelos baixos salários do setor urbano, repercutiu, em termos da agricultura, no desestímulo à produção de alimentos para o consumo interno, que apresentou no período de 1977/1984, uma queda anual per capita de 1.94%. Ainda que essa queda na produção de alimentos essenciais na dieta dos brasileiros possa indicar uma

redução no consumo, é importante ressaltar que o déficit alimentar da população é determinado pelo nível do poder aquisitivo do salário. A agricultura brasileira tem respondido satisfatoriamente aos estímulos de elevação de preços e garantia de mercado.

Se os indicadores econômicos já indicarem uma deterioração da qualidade de vida, especialmente dos grupos mais pobres, durante o período de recessão econômica, a intervenção do Estado, através dos chamados setores sociais, não foi adequada para neutralizar essa tendência.

Ao invés de tentar recompor as perdas salariais dos grupos mais atingidos pela crise, garantindo o atendimento de necessidades básicas tais como saúde, habitação, saneamento, educação, assistência e previdência social, verifica-se, pelo contrário, uma retração dos dispêndios públicos em todos esses setores. O gasto social per capita, a nível federal, foi reduzido em cerca de 28% entre os anos 1980 e 1984.

No financiamento do setor social destaca-se, em contrapartida, uma elevação dos recursos alocados especificamente aos programas de alimentação e nutrição, que representaram, entretanto, apenas 0,03% do PIB em 1980 e 0,10% em 1984. Neste sentido, esses recursos estiveram sempre muito aquém das reais necessidades da população, se dimensionados em relação ao déficit alimentar ou ao nível do poder aquisitivo da classe trabalhadora.

Com o agravante, o incremento da dotação orçamentária foi acompanhado por uma deterioração no atendimento dos programas alimentares, na medida em que sofreram interrupções frequentes e reduziram progressivamente o volume de alimentos distribuídos por beneficiário. Tal fato pode ser atribuído especialmente à expansão dos grupos atendidos, o que ocorreu muitas vezes a partir de critérios demagógicos, por um clientelismo de caráter político-eleitoral.

Enquanto instrumentos de redistribuição de renda, os programas de alimentação e nutrição foram absolutamente insuficientes para cobrir o déficit do poder aquisitivo dos salários e incapazes de atingir aqueles grupos efetivamente mais pobres, que se encontram geograficamente dispersos, sem acesso a qualquer serviços de saúde ou aos estabelecimentos de ensino, fora do mercado formal de trabalho.

Ainda que para aqueles segmentos da população que se beneficiaram dos programas de alimentação, o atendimento governamental tenha sido fundamental para aliviar sua carência alimentar, esses programas se configuraram como alternativa excessivamente débil para alterar o quadro nutricional do País.

A experiência com os programas de alimentação no Brasil confirma a tese de que a erradicação da fome está na dependência de mudanças estruturais profundas no modelo de desenvolvimento em curso, de forma a promover a participação de todos os segmentos da sociedade nos frutos do crescimento econômico.

Para se combater a desnutrição no curto prazo seria necessário rever urgentemente, toda a atuação do Estado no setor. Neste sentido, merecem especial atenção a defasagem na alocação de recursos frente às reais necessidades da população e a dispersão de verbas entre programas paralelos e de eficácia questionável. Adicionalmente, deveria se concentrar grande esforço para garantir a complementariedade entre as ações de saúde e alimentação e o atendimento aos grupos efetivamente mais carentes e biologicamente mais vulneráveis. Para tanto, torna-se imprescindível o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela implementação dos programas nutricionais, estabelecendo-se um instrumento de coordenação central de todas as ações governamentais nesta área. lamentavelmente, não ter sido este o caminho percorrido pela política de alimentação e nutrição, no contexto da chamada Nova República.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- 1 - Cf. VIANNA, Solon M. et alii - "O Ir pacto da Crise Econômica nos Serviços de Saúde: O Caso do Brasil." Brasília IPEA/OPAS - 1987 cap 4 p. 3
- 2 - Todas as informações em idem, tabelas 4.4 e 4.15, pp. 52 e 58.
- 3 - Cf. idem, p. 14.
- 4 - Ver ainda, a propósito, GARCIA, Álvaro et alii - "Política Econômica e Justiça Social" - Brasília - IPEA/CNRH - 1985; e CORNIA, Giovanni A. e JOLLY, R. - "Ajuste com Rosto Humano". Edit. Siglo Veintiuno, Espanha 1987.
- 5 - Todas as informações em MAIA, Rosane e SALDANHA, Rosângela - "Política de Salário Mínimo: Uma Questão a Ser Equacionada." S.E.S/Ministério do Trabalho. 1987; e VIANNA, Solon et alii. "O Ir pacto da Crise... op. cap. 4.
- 6 - Cf. HCMEM DE MELLO, F. "O Problema Alimentar no Brasil: a Importância dos Desequilíbrios Tecnológicos - " São Paulo - INAN/FIPE - 1981, p.12.
- 7 - Cf. PELIANO, Anna Maria et alii - "O Problema Alimentar Brasileiro: Situação Atual, Perspectivas e Propostas Políticas", in "O Problema Alimentar no Brasil" organização de Calúdio Moura Castro e Marcos Coimbra, São Paulo, editora ALMEIO, 1985, p. 22
- 8 - Cf. MAIA, Rosane e SALDANHA, Rosângela. "Política de Salário... op. tabela 6, p.24.

- 9 - Cf. The World Bank - "Human Resources Special Report" Washington - 1979.
- 10 - Cf. HOMEN DE MELO, F. "O Problema Alimentar... op. tab. 16 p.60
- 11 - VIANNA, Solon M. et alii. "Recessão e Gasto Social: A Conta Social Consolidada - 1980 - 1986". BSB - IPEA/IPLAN/G.S.P. - 1987.
- 12 - ABREU E LIMA, Mozart, BAPTISTA, Lúcia P. M. e MUNIZ, Klécio, F. "FINSOCIAL; Análise Sumária do Funcionamento 1982/1986" - Brasília, IPLAN/IPEA, 1987, p. 8.
- 13 - Ver, a respeito, CORNIA, Giovanni A. e JOLLY, R. "Ajuste con Rostro Humano" op. e COMITE DE ACCION PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA REGIONAL - CASAR, "Programas Alimentários Nacionales en América Latina y el Caribe: Una Respuesta a la Crisis Economica" Buenos Aires, 1986.
- 14 - BECKER, Roberto A. e LECHTIG, Aaron. "Brasil: Evolução da Mortalidade Infantil no Período 1977 - 1984" Brasília, D.N.E./Ministério da Saúde, 1986.
- 15 - Todas as informações em "VIANNA, Solon M. "O Impacto da Crise..." op. cap. 2, tabelas 2.16 e 2.17.
- 16 - Cf. SILVA, Alberto C. "Avaliação da Política de Alimentação e Nutrição no Brasil" - São Paulo - IPLAN/IPEA, 1987, p.83.
- 17 - Ver, a propósito, CASTRO, Anna Maria, "Nutrição e Desenvolvimento. A Análise de uma Política". Rio de Janeiro, 1977.(tese para o Concurso Livre Docência em Sociologia - UFRJ).
- 18 - COIMBRA, Marcos. "Dois Modelos de Intervenção Nutricional no Brasil: PNS e PROAB" - p.78 in "O Problema Alimentar no Brasil", op. (7).
- 19 - KERTÉSZ, Eduardo. "O PRONAN como Modelo de Política Social" - Brasília - IPEA/CNRH, 1979, p.6.
- 20 - Idem, p.7.

- 21 - Idem, p.7.
- 22 - Cf. PELIANO, Anna Maria et alii - " O Problema Alimentar..." op. p.33.
- 23 - ZANDONADI, Renato - "Proposta para Alterar a Política Interna de Trigo" - Brasília - SNAB/Ministério da Agricultura, 1986, p.1.
- 24 - Cf. CAMPINO, A. C., FARINA, E. M. e CYRILLO, D. "Impacto da Retirada do Subsídio ao Trigo sobre o Consumo e Produção Nacionais" - (2º Relatório Parcial) - São Paulo - INAN/FIPE, 1984, p.4.
- 25 - Idem, p. 7.
- 26 - SILVA, Alberto C. "Avaliação da Política de Alimentação...op. p.44.
- 27 - Cf.COIMBRA, Marcos. "Dois Modelos de Intervenção.. op.p.122.
- 28 - Idem, p.127.
- 29 - PINSTRUP-ANDERSEN, P. " Intervenciones en Matéria de Nutricion" - p.313, in " Ajuste com Rosto Humano" op.(13).
- 30 - COIMBRA, Marcos - "Dois Modelos de Intervenção... op. p. 128.
- 31 - Cf. SILVA, Alberto C. "Avaliação da Política de Alimentação... op. p. 16.
- 32 - Cf. Idem, p.14.
- 33 - PELIANO, Anna Maria - "Fome e Desnutrição: As Controvérsias da Política de Alimentação e Nutrição" - Brasília - Curso de Especialização em Política Social - UnB - 1984 - pp. 86 - 87.
- 34 - COIMBRA, Marcos - "Dois Modelos de Intervenção... op. p. 114.
- 35 - Cf. PELIANO, Anna Maria. "Fome e Desnutrição... op. p. 98.
- 36 - WEISS, Joseph - "Projeto de Avaliação do Programa de Complementação Alimentar: Relatório Final" - Rio de Janeiro - UNICEF/FLBA - 1982.

