

**BRASIL: OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE 90**

*Anna Maria T. M. Peliano
Nathalie Beghin*

Brasília-DF, abril de 1994

ÍNDICE

Apresentação

PARTE I: O Retrocesso no Triênio 90 - 92

1. Uma Breve Caracterização do Período
2. A Desativação dos Programas Materno-Infantis
 - 2.1. O Programa de Apoio Nutricional-PAN
 - 2.2. O Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC
 - 2.3. O Programa de Suplementação Alimentar-PSA
 - 2.4. O Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares - PAIE
3. O Desempenho Insatisfatório do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE
4. O Retrocesso no Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT
5. A novidade: a Utilização de Estoques Públicos de Alimentos em Programas de Alimentação
6. A Precariedade dos Programas de Combate às Carências Nutricionais Específicas e de Incentivo ao Aleitamento Materno
 - 6.1. O Programa de Combate ao Bócio Endêmico-PCBE
 - 6.2. Os Programas de Combate à Hipovitaminose A e à Anemia Ferropriva
 - 6.3. O Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM

PARTE II: A Mudança em 1993

1. Um Panorama Geral
2. A Implementação de um Programa de Combate a Desnutrição Materno-Infantil
3. A Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar
4. A Revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador
5. A Utilização de Estoques Públicos de Alimentos em Programas Emergenciais
 - 5.1. A Ação Emergencial de Doação de Feijão a População Carente
 - 5.2. O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos-PRODEA
6. Programas de Combate às Carências Nutricionais Específicas e de Incentivo ao Aleitamento Materno

Considerações Finais

Referências Bibliográficas

Anexos - Quadros

BRASIL: OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE 90

APRESENTAÇÃO

A reconstituição da história dos programas de alimentação e nutrição no início dos anos 90 se apresenta hoje como um árduo desafio: arquivos com informações essenciais foram destruídos, alguns programas implementados sem registros sobre o seu desempenho e, como agravante, diversas equipes técnicas que coordenavam os tais programas foram totalmente desestruturadas ou extintas.

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

Os resultados obtidos estão reunidos neste relatório em duas partes distintas. Na primeira é apresentada uma avaliação do triênio 1990-92 que se notabilizou por uma significativa deterioração da atuação governamental culminando com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição existentes no país. Além de uma caracterização geral do período é apresentada, nesta parte, a análise de cada um dos programas vigentes no triênio, inclusive daqueles que funcionaram apenas no ano de 1990.

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

PARTE I: O RETROCESSO NO TRIÊNIO 90-92

1. Uma Breve Caracterização do Período

O Governo Federal encerrou a última década operando 12 programas^{1/} de alimentação e nutrição que juntos gastaram mais de US\$ 1 bilhão em 1989. Durante os anos 80 os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento ou racionalização da intervenção estatal. Por exemplo, chegaram a coexistir 4 programas distintos de distribuição gratuita de alimentos,

^{1/} Programa de Suplementação Alimentar-PSA; Programa de Complementação Alimentar-PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC; Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda-PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico-PCBE; Programa de Combate a Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM e Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT.

apenas para grupo de crianças menores de 7 anos, e que absorviam 2/3 recursos financeiros.

Foram instaladas várias Comissões^{2/} que levavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas, unificando as ações e os recursos de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar a sua eficiência/eficácia; privilegiar o grupo materno-infantil, principalmente as crianças menores de 36 meses; distribuir alimentos, ao grupo prioritário, de forma integrada às ações básicas de saúde; e, finalmente, concentrar o atendimento na região Nordeste. Contudo, todas as recomendações caíam invariavelmente no vazio.

Em 1990 assumiu um novo governo com a proposta de resolver o problema dos "descamisados" enfatizando que o atendimento integrado à criança se constituiria em sua grande prioridade social. Pela primeira vez, depois de 15 anos, os dirigentes dispunham de um diagnóstico completo, de abrangência nacional sobre o estado nutricional da população brasileira e suas causas^{3/} - instrumento fundamental para definir uma política mais adequada de alimentação e nutrição.

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

Iniciou-se com a extinção do PROAB e do PROCAB^{4/} sem nenhuma explicação oficial sobre os motivos que a justificassem. Em seguida, foram progressivamente desestruturados os demais programas de alimentação e nutrição, a ponto de se chegar em 1992 sem nenhum atendimento para o alvo considerado prioritário: o grupo materno-infantil. Todos os programas de suplementação alimentar (PSA, PCA/PAN, PNLCC e PAIE)^{5/} deixaram de operar e as intervenções de combate as carências nutricionais específicos - hipovitaminose A e anemia ferropriva - e de incentivo ao aleitamento materno - entraram em processo de hibernação. O Programa de Combate ao Bócio Endêmico embora mantido, apresentou uma significativa diminuição do ritmo de aquisições do iodato de potássio. O Programa de Merenda Escolar-PNAE provavelmente só não acabou por estar assegurado pela própria Constituição. Entretanto, não esteve muito longe. Em 1992, as crianças receberam alimentação durante apenas 38 dias dos 200 dias letivos - o pior resultado apresentado na história do PNAE. Foi o Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT que menos sofreu com essa "operação desmonte" uma vez que continuou a expandir sua cobertura ainda que em escala bem mais reduzida.

^{2/} Grupo de Trabalho Interministerial para Coordenação das Ações na Área de Alimentação e Nutrição - GTCA/1985; Grupo Executivo Interministerial para Assuntos de Alimentação Popular-GEIAP/1986; Conselho Consultivo Técnico Científico do INAN - CCTC/1987.

^{3/} Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição PNSN/INAN-IBGE-IPEA (1989).

^{4/} Os Projetos de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB e de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda-PROCAB não chegaram a funcionar em 1990 e portanto não estão incluídos nesse texto.

^{5/} Programa de Suplementação Alimentar-PSA; Programa de Complementação Alimentar-PCA-PAN; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE.

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

Assim, os capítulos seguintes dessa Seção desenvolverão de forma mais detalhada o processo de agonia vivenciado pelos programas de alimentação e nutrição no triênio 90-92.

2. A Desativação dos Programas Materno-Infantis

O Brasil ingressou na década de 90 operando quatro programas de alimentação e nutrição voltados para o grupo materno-infantil, quais sejam: o Programa de Apoio Nutricional-PAN/LBA, o Programa de Suplementação Alimentar-PSA/INAN, o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC/SEHAC-MAS e o Programa de Atendimento aos Irmãos dos Escolares-PAIE/FAE. Em 1990, esse conjunto de ações superpostas e desarticuladas mobilizou recursos da ordem de US\$ 870 milhões (ver Quadro 1). Ao final de 1992, as crianças menores de sete anos, gestantes e nutrizes carentes do país estavam totalmente desassistidas pela União, uma vez que todos esses programas foram indiscriminadamente e irresponsavelmente desativados, como já mencionado no capítulo anterior.

2.1. O Programa de Apoio Nutricional-PAN/PCA

O PAN/PCA, executado pela Legião Brasileira de Assistência-LBA, tinha como objetivo atender a gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses distribuindo um conjunto de alimentos formulados, associado a ações básicas de saúde, através das Unidades de Apoio Comunitário (UAC's) da própria LBA. As crianças desnutridas recebiam um tratamento especial e uma complementação alimentar adicional com leite nos Centros de Atenção aos Desnutridos-CAD's.

Avaliações realizadas no início da década, apontavam para a necessidade de informações mais confiáveis sobre o Programa (beneficiários efetivamente atendidos, alimentos distribuídos, custos) e questionavam a utilização de produtos formulados. Vale destacar que a distribuição desse tipo de alimentos foi severamente condenada pela auditoria do Tribunal de Contas da União-TCU/93, principalmente no que se refere ao desperdício de recursos públicos (relação custo/benefício muito mais alta do que a dos produtos básicos, perdas significativas de alimentos devido à sua rejeição pelos beneficiários, etc...).

Assim procedeu-se, a uma nova contagem dos usuários e estabeleceu-se uma série de normas para a redefinição das ações do PAN, incluindo a recomendação do abandono definitivo dos produtos formulados. A partir dessas providências e de uma aparente vontade institucional de redirecionar o Programa, podia-se imaginar que o PAN ganharia um novo folego, reforçado pelo fato de estar sendo comandado pela Primeira-Dama da Nação (março de 90 a setembro de 91). Entretanto, a partir de 1990

houve drástica redução de recursos que culminou na desativação do PAN no segundo semestre de 1991, no meio de um festival de denúncias de irregularidades e corrupção.

Em 1990 foram atendidos cerca de 1 milhão de beneficiários^{6/}, envolvendo recursos da ordem de US\$ 88,6 milhões para a aquisição de 11,4 mil toneladas de alimentos (ver Quadro 2). Adicionalmente, no último mês do ano foram liberados recursos para aquisição pelas Superintendências Regionais de 1.603.723 cestas básicas, não havendo informações sobre a composição destas cestas nem dos beneficiários contemplados.

Para o exercício de 1991 foram alocados ao Programa o equivalente a US\$ 158,7 milhões. Entretanto, apenas US\$ 5.9 milhões (3,7%)^{7/} foram destinados a aquisição de 2.439 toneladas de leite para as crianças desnutridas, não existindo, igualmente, informações sobre o número de beneficiários.

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

2.2. O Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC

O PNLCC^{8/} dirigia-se a famílias com crianças de até 7 anos e que auferiam uma renda mensal de até dois salários mínimos. Através das associações comunitárias eram fornecidos tickets para a aquisição mensal de 30 litros de leite tipo "C" junto ao comércio local.

Em 1990, o Programa distribuiu 1.157.326.484 litros de leite atendendo a 7,818 milhões de crianças a um custo de aproximadamente US\$ 669 milhões. Naquele ano o PNLCC absorveu mais da metade do total de recursos federais dispendidos na área de alimentação e nutrição (ver Quadros 1 e 3).

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

2.3. O Programa de Suplementação Alimentar-PSA

O PSA, coordenado pelo INAN, era direcionado para crianças de 6 a 36 meses, gestantes e nutrizes pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. A meta consistia na distribuição através da rede básica de saúde

^{6/} Esse atendimento representou uma redução de 42% do número de beneficiários atendidos em 1989 (1.8 milhão de usuários)

^{7/} Do restante dos recursos, US\$ 56 milhões foram repassados ao Ministério da Agricultura para financiar parte do Programa Gente da Gente II (como será analisado em outro capítulo) e US\$ 96,8 milhões voltaram para os cofres do Tesouro.

^{8/} O Programa foi iniciado em 1986 pela Secretaria Especial de Ação Comunitária-SEAC que se transformou em Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária-SEHAC, órgão este que passou sucessivamente pela Presidência da República, Secretária de Planejamento, Ministério do Interior e Ministério da Ação Social. Em 1990, o PNLCC passou a ser executado pela LBA e normatizado pela Secretaria Nacional de Promoção Social do MAS. A faixa etária dos usuários foi redefinida - 6 meses a 6 anos - mantendo-se o critério de renda.

pública, de uma cesta mensal de alimentos "in natura" para 6,7 milhões de beneficiários. Para tanto seria necessária a aquisição de aproximadamente 360 mil toneladas de alimentos.

Em 1990 adquiriu-se apenas 60.401 toneladas (aproximadamente 17% da meta) a um custo de US\$ 115,5 milhões. O desempenho do Programa foi ainda pior em 1991: foram compradas apenas 36.484 toneladas de alimentos (equivalente a 10% do mínimo necessário) e dispendido cerca de US\$ 47,7 milhões (ver Quadros 1, 4, 5 e 6).

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

No primeiro semestre de 1992, o INAN distribuiu 2.899 toneladas de leite para 2,78 milhões de beneficiários (ver Quadro 7) com os recursos provenientes do extinto PNLCC.

Vale destacar que nesse período a Instituição estava totalmente abandonada. Ficou praticamente nove meses sem Presidente titular (out/91 a junho/92) e o seu quadro de técnicos já precário, esvaziou-se ainda mais.

Em junho, assumiu uma nova administração disposta a reativar a área e proceder a uma ampla discussão quanto aos rumos da política nacional de alimentação e nutrição. Os resultados desse processo levaram a suspensão oficial do PSA com a seguinte argumentação "... o INAN não questiona a necessidade do desenvolvimento de programas de distribuição gratuita de alimentos a grupos específicos da população, executados pelo setor público para o enfrentamento do problema alimentar do País. Porém, entende que estes devem estar inseridos numa política intersetorial de governo que trate da problemática de forma global e seus diferentes e complexos níveis de determinação. O equacionamento da questão da fome, portanto, não é função social apenas do setor saúde e nem é de competência da rede de saúde a distribuição de alimentos. A este compete (...) elaborar programas de assistência alimentar e educação nutricional, promovendo a articulação intersetorial do governo para o enfrentamento da questão, já que as consequências da má alimentação são, em última instância, referenciadas ao Sistema de Saúde. Desta forma, o INAN decidiu pela desativação do PSA, resgatando suas atribuições legais"^{9/}.

Todavia, essa decisão não acarretou a adesão de todos os especialistas da área. Alguns contra-argumentaram que a desnutrição, principalmente aquela que afeta milhares de crianças menores de dois anos, é um problema típico de saúde pública e que seu enfrentamento exige a distribuição gratuita de alimentos desde que acoplada às ações básicas de saúde. Por outro lado, o reconhecimento de que as agências federais haviam se mostrado incompetentes na implementação de programas de

^{9/} INAN/MS "Diretrizes Gerais do INAN/MS para uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição - Proposta. Brasília, outubro de 1992.

alimentação e nutrição, não se constituía em argumento suficiente para acabar todo tipo de intervenção nessa área. Assim, caberia aos especialistas das diversas instituições envolvidas com a questão alimentar e nutricional, procurar alternativas técnico-políticas que superassem os erros cometidos no passado e que contribuíssem para erradicar a desnutrição no país.

Uma nova direção do INAN que assumiu o órgão no final do ano de 92 pertencia a essa última corrente de pensamento. Nesse sentido, participou da elaboração de um novo programa de combate à desnutrição materno-infantil que foi lançado em 1993 e que será analisado na Seção II desse documento.

2.4. O Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE

O PAIE tinha por objetivo distribuir alimentos para os irmãos - de 4 a 6 anos - dos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino da rede pública e filantrópica. O volume de produtos distribuídos deveria ser necessário para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de cada criança. O Programa, acoplado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, era coordenado pela FAE. Às Secretarias Estaduais de Educação-SES's cabia a definição da estratégia a ser adotada para a operacionalização do Programa localmente. Geralmente, os alimentos eram distribuídos em cestas mensais através das escolas ou, as SES's credenciavam algumas instituições de assistência que se encarregavam do atendimento (consumo local ou consumo domiciliar).

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

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

Esse insatisfatório desempenho foi associado a uma série de dificuldades na operacionalização e acompanhamento do Programa: ausência de infra-estrutura nas escolas para o preparo dos alimentos e/ou para a distribuição das cestas; discontinuidade do Programa uma vez que geralmente, na escassez de recursos, a merenda tinha prioridade, etc...

3. O Desempenho Insatisfatório do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE

O Programa de Alimentação Escolar inserido como direito do escolar na Constituição Federal tem como meta a distribuição de uma refeição diária a 30 milhões de pré-

escolares e escolares de 7 a 14 anos matriculadas nas escolas públicas e filantrópicas, durante os 200 dias do ano letivo.

Para garantir esse atendimento seriam necessárias aproximadamente 460 mil toneladas de alimentos. Em 1990 a FAE adquiriu 138 116 t. de produtos alimentares - entre básicos e formulados - a um custo total de US\$ 402 milhões. Ou seja, a merenda foi distribuída durante apenas 60 dias (30% da meta inicialmente prevista). No ano seguinte, foi adquirido praticamente o mesmo volume de alimentos - 134 mil toneladas - por um valor bem mais reduzido: US\$ 281 milhões (ver Quadros 1, 9, 10 e 11). Vale aqui destacar a queda brutal dos valores per capita da merenda que passam de aproximadamente US\$ 0,23 em 1990 para US\$ 0,15 em 1991 chegando a US\$ 0,13 em 1992. Provavelmente que parcela significativa dessa diminuição encontre explicação tanto na retração dos preços dos produtos formulados como no abandono progressivo, pela FAE, da compra desses produtos que sempre encareceram absurdamente os programas institucionais de alimentação e nutrição^{10/}.

O exercício de 1992 apresentou o pior resultado jamais conhecido pela instituição: menos de 19% da meta foi atingida.^{11/} Foram distribuídas apenas 93 mil toneladas de alimentos^{11/} o que correspondeu a 33 dias de distribuição da merenda.

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

4. O Retrocesso do Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT

O PAT, executado pelo Ministério do Trabalho, tem como objetivo melhorar as condições de saúde e alimentação da classe trabalhadora, com repercussões na melhoria da produtividade e na redução de acidentes do trabalho. Segundo dados da PNSN^{12/} em 1989 existiam 13 milhões de brasileiros maiores de 18 anos com baixo peso, sendo que, destes, aproximadamente 20% pertenciam a famílias com renda mensal de meio salário mínimo per capita. Este contingente de desnutridos (efetivos ou em potencial) encontrava-se concentrado no Sudeste urbano (4,7 milhões) e no Nordeste (4,6 milhões).

^{10/} Evolução do preço/tonelada dos produtos formulados consumidos pelo PNAE:

	Beneficiários	Formulados (t)	Valor US\$	US\$/t	kg/beneficiário
1990	29.680.968	51 748	238.167.169	4602	1,74
1991	29.065.105	42 330	162.903.720	3848	1,45
1992	30.600.250	8 077	25.954.114	3213	0,26

Elaboração: CPS/IPEA

^{11/} NO primeiro trimestre de 1992, a FAE distribuiu ainda mais 1349 toneladas de leite em pó com os US\$ 6,9 milhões oriundos do extinto PNLCC.

^{12/} Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição-PNSN/INAN-IBGE-IPEA(1989).

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

A participação governamental se dá através do incentivo fiscal, permitindo às empresas integrantes do Programa uma dedução de até o limite de 5% do imposto de renda devido calculado sobre o lucro real ou presumido. Os encargos sociais sobre o valor do benefício sofrem também de isenção fiscal. Quanto aos trabalhadores, eles colaboram, financiando em, no máximo, 20% do valor da refeição recebida.

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

No início dos anos 90, a desestruturação da máquina administrativa atingiu também o Ministério do Trabalho. A equipe que coordenava o Programa foi reduzida a um único técnico. Com isso passou-se três anos sem um levantamento das informações básicas tais como beneficiários atendidos, empresas cadastradas, perfil dos usuários, atendimento por região, custos, etc. (Os dados apresentados neste documento foram levantados em abril/94 e estão sujeitos a eventuais correções).

Ainda assim, o PAT foi o único programa de alimentação e nutrição que desde sua criação, em 1976 veio apresentando um crescimento contínuo^{13/}: em termos de beneficiários, a taxa de crescimento média anual foi da ordem de 17% correspondendo a uma incorporação de aproximadamente 470 mil trabalhadores por ano. Comparando-se esta taxa com a de incremento das empresas participantes, em torno de 27%, verifica-se que o número de empresas está crescendo a um ritmo superior, indicando que estão entrando no Programa empresas de menor porte. Esta constatação é reforçada por outro dado: a redução da taxa média de trabalhadores beneficiados por empresas ao longo dos anos que passou de 597 em 1977 para 200 em 1992.

Entretanto, nesses primeiros anos da década de 90, o PAT evoluiu em um ritmo menos acelerado. Em termos de beneficiários, em 1991, a taxa de crescimento foi de apenas 6%, uma das mais baixas desde a criação do Programa (1976). Em 1992^{14/}, a incorporação de novos trabalhadores foi bem maior - em torno de 15% - atingindo um total de 7,8 milhões de assalariados (Ver Quadro 12).

Quanto a adesão de novas empresas ao Programa, foi da ordem de 10% em 90 e 91, caindo para um crescimento de

^{13/} Mazzon, J. A.: "PAT: Uma Avaliação Histórica e Impactos Sócio-Econômicos". São Paulo, setembro de 92.

^{14/} Os dados para 92 estão sujeitos a modificações.

apenas 3,8% em 92 - um dos piores índices desde 1976. Naquele mesmo ano o número de empresas participantes atingiu a 39.181 unidades (Ver Quadro 13).

No que se refere ao tipo de atendimento, também ocorreram algumas modificações no perfil do Programa durante o período. Em 1990, pouco mais da metade dos trabalhadores era atendida através de tiquetes (refeição-convênio); o restante recebia suas refeições no próprio local de trabalho. Em 1992, a alimentação via cupons (38,8%) perdeu espaço a favor da distribuição de cestas (12,2%). A alimentação fornecida no local de trabalho manteve sua cobertura de 48% (Ver Quadro 14).

No triênio 90/92, cerca de 60% dos usuários do Programa percebiam uma renda mensal de até cinco salários mínimos, faixa prioritária do atendimento do Programa (ver Quadro 15). Grande parte desse resultado se explica pelo tipo de beneficiários do PAT: 75% vivem no Sudeste onde o salário médio percebido pelos trabalhadores urbanos gira em torno de cinco salários mínimos (6,7 SM no estado de São Paulo).

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

Salários Mínimos* (em números)	Complementação(%)
1	50,7
2	25,4
3	17
4	12,6
5	10,1

Elaboração: Ana Lúcia Lobato - CPS/IPEA

* Para um salário mínimo correspondente a US\$ 65

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

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

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

No início da década de 90 surgiu uma modalidade nova no perfil de programas de alimentação e nutrição: a utilização de estoques públicos de alimentos em ações emergenciais. Trata-se de uma reivindicação antiga dos planejadores da área que jamais havia sido atendida.

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

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

O Programa denominado "Gente da Gente" se desenvolveu em duas etapas: a primeira se estendeu de novembro de 1990 a maio de 1991 e a segunda teve uma duração de cinco meses no período de fevereiro a junho de 1992.

O objetivo do Gente da Gente era distribuir gratuitamente uma cesta mensal constituída de 16 kg de alimentos para 655 mil famílias nordestinas atingidas pela prolongada estiagem. Nas duas etapas, a operacionalização do Programa se deu a partir de uma articulação entre várias instituições (Gabinete Militar da Presidência da República, SUDENE, Defesa Civil, Ministério do Exército, CONAB, Ministério da Fazenda, Banco do Brasil e Casa da Moeda).

A seleção dos estados e municípios atendidos foi atribuída à SUDENE em conjunto com os governos estaduais e municipais em articulação com as secretarias de defesa civil, tendo sido realizada em função dos prejuízos causados pela seca. Assim, para a primeira etapa (Gente da Gente I - GGI) foram identificados 9 estados e 579 municípios e para a segunda (Gente da Gente II - GGII), 10 unidades federadas (entrou Minas Gerais) e 739 prefeituras (Ver Quadros 16 e 18).

Quanto a identificação da clientela, nos municípios selecionados formaram-se Comissões Municipais de Defesa Civil-COMDEC's integradas por representantes da administração municipal, do governo estadual e da comunidade local (igreja, trabalhadores rurais...). A essas Comissões cabia a tarefa de cadastrar as famílias beneficiadas e distribuir os tiquetes impressos pela Casa da Moeda - que eram utilizados para o recebimento da cesta. A CONAB responsabilizou-se pela logística dos Programas no que tange a colocação das cestas em pontos estratégicos do Nordeste: são armazéns chamados de Polos Regionais de Distribuição-PRD's. Ao Exército, através do Comando Militar do Nordeste-CMME, coube a proteção dos Polos e a organização da distribuição dos alimentos dos PRD's até os

beneficiários. Na prática, o Exército trabalhou de forma articulada com as COMDEC's. Quanto ao Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil, procederam ao mecanismo de equalização dos estoques de alimentos colocando-os a disposição da CONAB para que pudesse viabilizar a produção das cestas. Vale aqui destacar que, em alguns aspectos, as duas etapas do Programa diferem. A composição das cestas foi sendo aprimorada em termo de componentes alimentares (Ver Quadros 17 e 19):

No que se refere ao aporte nutricional do Programa, o quadro abaixo ilustra essa informação:

NECESSIDADE NUTRICIONAL MENSAL DE UMA FAMÍLIA DE 4 PESSOAS	APORTE NUTRICIONAL	
	GGI	GGII
310.000 calorias	57.470 calorias	61.810 calorias
6.750 gr. de proteína	1.183 gr. de proteína	1.263 gr. de proteína

Assim, a suplementação alimentar representava em torno de 20% das necessidades energético-proteicas das famílias atendidas.

Enfim, não se tem maiores informações quanto aos critérios de composição das cestas e de definição do período de duração de cada intervenção, provavelmente atrelada aos recursos disponíveis.

O Gente da Gente I foi totalmente financiado a partir da utilização de estoques públicos de alimentos oriundos da Política de Garantia de Preço Mínimo-PGPM. Vale aqui salientar o seguinte aspecto: as informações disponíveis quanto ao valor das matérias primas utilizadas no Programa se referem ao Preço de Valoração do Estoque-PVE calculado pela CONAB. Entretanto, o indicador relevante para o cálculo de despesa pública não é o do PVE mais sim o Preço de Remição do Estoque^{15/} cujo montante é cobrado pelo Banco do Brasil ao Tesouro em cada operação de desmobilização de estoques públicos sob sua guarda.

Assim, não tendo acesso aos Preços de Remição dos estoques utilizados mas apenas aos PVE's, fica impossível determinar com precisão o custo real do Programa para os cofres públicos. Contudo, cálculos aproximados^{16/} permitem deduzir que

^{15/} Enquanto o Preço de Remição do produto considera todos os custos incorridos pelo Tesouro para seu carregamento no tempo-armazenagem, juros financeiros, perdas físicas e deságios comerciais, o Preço de Valoração dos Estoques reflete o valor comercial daquele produto em dado momento. Neste sentido quanto mais antiga for a safra menor será o Preço de Valoração do Estoque e maior será o Preço de Remição. Vale destacar, entretanto, que toda vez que os estoques públicos são colocados a venda no mercado esse diferencial entre PR e PVE é custeado pelo Tesouro.

^{16/} Ver Delgado, G.; Beghin, N. "Nota Técnica sobre o Programa Emergencial Nordeste de Segurança Alimentar-PENSAR" CPS/IPEA. Brasília, agosto de 1993.

a diferença de um preço para o outro é no mínimo de 50% a mais para o Preço de Remição.

Para o GG I foram alocados, 407 655 toneladas de alimentos, divididas entre 323 946 toneladas de arroz em casca (79,5%), 27 820 de farinha de mandioca (6,8%) e 55.889 toneladas de milho em grão (13,7%), a um custo-PVE novembro a janeiro/91 de US\$ 60,4 milhões (ver Quadro 1). Com^{17/} esses estoques, a CONAB operacionalizou e financiou o Programa^{17/}.

Assim, tomando como base os PVE's de novembro a janeiro de 91, o custo médio mensal por beneficiário do GG I seria da ordem de US\$ 13,1. Partindo do pressuposto de que o Preço de Remição dos produtos utilizados no Programa seria pelo menos 50% superior ao Preço de Valoração do Estoque, o valor da cesta seria de no mínimo US\$ 20. Naquela época, o valor médio dessa cesta nos supermercados^{18/} das principais capitais do Nordeste era próximo de US\$ 12^{18/}.

Quanto ao Gente da Gente II, apenas uma parte foi financiada com estoques públicos: foram liberados 150 mil toneladas de arroz em casca. O restante dos recursos vieram do Programa de Apoio Nutricional-PAN da LBA, como já mencionado anteriormente. A venda do produto em Bolsa pela CONAB e a aplicação dos recursos no mercado financeiro ao longo da execução do Programa geraram uma renda total de aproximadamente US\$ 42,8 milhões. Entretanto a aquisição e distribuição das 52 400 toneladas de alimentos transformadas em 3.275.000 cestas custou US\$ 35,1 milhões (ver Quadro 1). Os recursos remanescentes, US\$ 7,7 milhões, foram utilizados em outros programas sociais executados pela CONAB.

A estrutura de custos foi de 65,5%^{19/} para as mercadorias CIF/PRD's e 34,4% para as despesas operacionais (o Comando Militar do Nordeste recebeu aproximadamente 7% do total dos recursos ou seja, em torno de US\$ 2,5 milhões).

Assim, a cesta média mensal por beneficiário teria custado US\$ 10,7 partindo do pressuposto que o valor das 150 mil toneladas de arroz em casca seria estimado pelo Preço de Valoração do Estoque. Nessa situação, fica ainda mais difícil aferir o custo real da cesta para o Tesouro uma vez que só parte do Programa foi financiada com estoques públicos. Como dado-referência, nas principais capitais do Nordeste, a mesma cesta era encontrada pelo valor de US\$ 9,5.

Concluindo, esse Programa, em suas duas etapas, serviu como referência para uma intervenção realizada em 1993. A partir de uma série de distorções identificadas nos GG I e II e com a participação da sociedade civil, principalmente no desenho-operacional do Programa, nasceu o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos-PRODEA que será analisado na próxima Seção.

17/ O CONFAZ dispensou o Programa do ICMS.

18/ Cálculo elaborado a partir de informações de pesquisas de preços fornecidas pela FAE.

19/ O CONFAZ não dispensou o GG II do ICMS.

6. Os Programas de Combate às Carências Nutricionais Específicas e de Incentivo ao Aleitamento Materno

Com exceção do Programa de Combate ao Bócio Endêmico, as demais linhas de ação executadas pelo INAN, de enfrentamento das carências nutricionais específicas e de estímulo a amamentação passaram por sérias dificuldades que se refletem nos recursos financeiros dispendidos: de US\$ 6,6 milhões em 1990 a US\$ 1,2 milhão em 1992 (ver Quadro 1)^{20/}.

Essas linhas de ação perderam prioridade dentro do INAN, as equipes técnicas se esvaziaram e os programas entraram em estado de letargia.

6.1. O Programa de Combate ao Bócio Endêmico-PCBE

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

Para poder iodatar no teor recomendado pelo Ministério da Saúde toda a produção de sal destinada ao consumo humano e animal - em torno de 2 milhões de toneladas - seriam necessários aproximadamente 72.000 kg de iodato de potássio. Em 1990, o governo adquiriu 62,5 toneladas e nos anos seguintes, as compras foram da ordem de 40 toneladas anuais.

Os dados mais recentes, publicados pelo INAN sobre os resultados das análises de sal apontam que mais de 90% apresentaram teores satisfatórios de iodo metaloide no sal.

Em termos de impacto do Programa, as informações mais atualizadas se referem ao inquerito realizado em 1989-90 nas áreas de maior prevalência, chamadas de "cidades sentinelas"^{21/}. Na maioria das regiões, a prevalência do bócio segundo a Classificação de Gandra tinha ficado abaixo dos padrões recomendados pela OMS, não se caracterizando mais como um problema de saúde pública. Entretanto, em alguns estados como Minas Gerais e Goiás o problema, ainda que tivesse diminuído de intensidade, permanecia.

Assim, a um custo extremamente barato (em torno de dois centavos de dólar per capita no início da década) e através de um programa simples e desburocratizado, pode-se afirmar que em 1990 o bócio endêmico estava praticamente sob controle no Brasil.

^{20/} Vale destacar que não foi possível desagregar por atividade as informações referentes a gastos financeiros, uma vez que o INAN apresenta a informação consolidada para os programas de combate às carências nutricionais específicas e aleitamento materno.

^{21/} A partir do II Inquerito Nacional de Bócio Endêmico realizado em 1975 foram identificados "cidades sentinelas" que passaram a ser monitoradas regularmente desde 1984. Em 1989/90 foram pesquisadas 13 cidades sendo 2 de Minas Gerais, 3 do Pará, 2 do Maranhão, 4 de Goiás e 2 de Tocantins.

Entretanto, nos anos seguintes, a aquisição pelo governo federal de iodato de potássio ficou muito aquém do necessário (em torno de 55%) e não foram mais realizados os inqueritos (que deveriam ser bi-anuais) nas "áreas-sentinelas".

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

6.2. Os Programas de Combate à Hipovitaminose A e à Anemia Ferropriva

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

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

6.3. O Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM

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

Durante o triênio 90/92, o desempenho do PNIAM deixou a desejar por insuficiência de recursos humanos e financeiros cabendo ressaltar que o Programa ficou sem coordenação de agosto de 92 a junho de 93.

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

A partir de 1991, o PNIAM passou a coordenar, no Brasil, a Iniciativa Hospital Amigo da Criança-IHAC, lançada

pela OMS/UNICEF num esforço de caráter internacional para incentivar o aleitamento materno. A implementação da IHAC implica em um processo complexo de adequação dos serviços de maternidade a uma série de requisitos conhecidos como os "Dez Passos para o Sucesso do Aleitamento Materno" que envolve, entre outros, quatro grandes áreas de ação: divulgação, formação de recursos humanos, assistência técnica e articulação dos serviços de maternidade com a comunidade. Assim, cabe ao PNIAM apoiar o treinamento de avaliadores e profissionais de saúde, coordenar as pré-avaliações dos hospitais, editar - em conjunto com o Unicef - material informativo e técnico sobre os 10 passos do IHAC.

Alguns esforços foram dispendidos também nas áreas de produção e distribuição de material educativo e de apoio a pesquisas.

PARTE II: A MUDANÇA EM 1993

1. Um Panorama Geral

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

Ao tomar conhecimento dessa situação o presidente da República declarou o país em estado de calamidade social. Na mesma ocasião solicitou a todos os ministros que apresentassem programas nas suas respectivas pastas que pudessem contribuir para a atenuação da fome e criou uma comissão^{22/} integrada por membros do governo e da sociedade civil para organizar todo esse material e elaborar um plano de ação (março de 1993).

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

Assim, em abril de 93, a Comissão apresentou ao Presidente Itamar Franco o Plano de Combate à Fome e à Miséria. A proposta engloba um conjunto de ações que são norteadas por tres princípios básicos que deveriam permear todas as atividades de enfrentamento da miséria: solidariedade, parceria e descentralização.

A aderência a esses princípios foi refletida ainda na forma concebida para a execução do Plano. Assim, o órgão

^{22/} Fizeram parte dessa Comissão: Herbert de Souza(Betinho) - Sociólogo; D. Mauro Morelli - Bispo da Diocese de Duque de Caxias; Josenilda Brant - Presidente do INAN; Denise Paiva - Assessora Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República; Anna Maria Peliano - Coordenadora da Coordenação de Política Social do IPEA e Yeda Crusius - Ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

máximo na sua estrutura organizacional é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar-CONSEA. Conselho assessor do Presidente da República, é integrado por nove Ministros de estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem Estar Social, Secretaria Geral da Presidência da República e Justiça) e por 21 cidadãos brasileiros identificados com os diversos segmentos da sociedade civil.

É no âmbito do CONSEA que se materializa a grande articulação entre governo e sociedade civil para o encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria. Através do CONSEA abriu-se um canal direto de participação da sociedade na medida em que os membros do Conselho definem prioridades na ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução^{23/} e coordenam atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania^{23/} que contam com o apoio de instituições oficiais. Nesse sentido, o CONSEA é uma proposta de democratização das políticas governamentais, uma forma de controle social do Estado e de maior transparência da gestão pública.

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

Nos capítulos a seguir dessa Seção serão apresentados com mais detalhes os programas federais de alimentação e nutrição implementados em 1993 num contexto de prioridade nacional, para essa área.

Cabe salientar que intervenções que não foram reforçadas pelo CONSEA, continuaram extremamente frágeis na sua atuação: trata-se essencialmente do combate às carências nutricionais específicas e do incentivo ao aleitamento materno.

2. A implementação de um programa de combate a desnutrição materno-infantil

Na Seção anterior, ficou evidenciado que o grupo biologicamente mais vulnerável à fome e à miséria - mães e crianças menores de dois anos - ficou totalmente desassistido no exercício de 1992, com exceção de algumas toneladas de leite distribuídos através do PSA.

No início da nova gestão do Presidente Itamar Franco, foi constituído um grupo de trabalho para definir um

^{23/} Movimento que representa a sociedade civil organizada.

programa específico de atendimento ao grupo materno infantil. O objetivo principal consistia no desenho de uma proposta que recuperasse a experiência adquirida evitando-se os erros cometidos no passado. Assim, surgiu o "Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional - Leite é Saúde"^{24/}, implementado pelo Ministério da Saúde/INAN a partir de outubro de 1993.

O programa tem três objetivos básicos:

- reduzir a prevalência da desnutrição;
- reforçar a prestação das ações básicas de saúde;
- contribuir para a implementação do Sistema Único

de Saúde no que se refere à municipalização e a reorganização dos serviços.

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

A suplementação alimentar é realizada com leite integral na proporção de 120 gr/dia de leite em pó ou 1 litro/dia de leite fluido pasteurizado para a criança desnutrida e exatamente a metade dessa dosagem para os irmãos e as gestantes. No caso do desnutrido, além do leite integral, é fornecido óleo vegetal (24 ml/dia) com a finalidade de suplementar a quota calórica diária. Com este volume de alimentos distribuídos, estima-se um aporte de aproximadamente 820 calorias/dia e 36 gr. de proteína/dia.

A operacionalização do Programa é simples: o Ministério da Saúde repassa os recursos, equivalentes a aquisição dos alimentos, aos municípios que por sua vez executam o Programa. Entretanto, para se habilitar as prefeituras devem atender a alguns critérios: dispor do Conselho Municipal de Saúde em funcionamento; dispor do Fundo Municipal de Saúde ou de conta especial no Banco do Brasil; ter implantado nas Unidades de Saúde as ações básicas de saúde da mulher e da criança e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional que lhes permitem identificar o número exato de sua clientela.

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

^{24/} A utilização do leite no Programa se deu, essencialmente, pela pressão exercida por dois grupos: as organizações comunitárias mobilizadas em diversas regiões do país que reivindicavam com veemência a volta do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC e, o setor leiteiro que vinha se deparando com uma forte retração da demanda, além de uma redução nas compras governamentais para os programas sociais e a falta o quase inexistência de recursos para o financiamento dos estoques. A título ilustrativo, em 1989, o consumo de leite desses programas era da ordem de 2,1 bilhões de litros/ano ou seja aproximadamente 15% da produção nacional. Em 1992, esses números caíram para 188 milhões e 1,23% respectivamente.

a) A seleção da clientela se dá por um critério que não é mais o da renda: crianças desnutridas menores de 24 meses, seus irmãos de até cinco anos e as gestantes em risco nutricional.

b) A execução do Programa fica totalmente a cargo do município que aderir à proposta.

c) A contribuição do Programa para a implementação do Sistema Único de Saúde-SUS - no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços. Não deve ser desconsiderado o aspecto financeiro do Programa como apelo à adesão dos municípios dentro dos critérios do SUS. Aderir ao Programa representa ^{25/} um aporte não negligenciável de recursos para as prefeituras.

d) O controle social e a maior transparência na administração do programa que deverão ser alcançados essencialmente por dois instrumentos:

- . identificação do usuário na rede de saúde através de critérios clínicos facilmente verificáveis;

- . existência e funcionamento no município do Conselho Municipal de Saúde.

O Programa prevê uma implementação gradativa devendo alcançar 100% da meta em 1995 com o atendimento a 10 milhões de beneficiários o que corresponderá a um custo total anual estimado em US\$ 1 bilhão. Em 1993, o Programa dispôs de recursos da ordem de US\$ 32,4 milhões (Ver Quadro 1). Com esses recursos o Ministério da Saúde/INAN assinou convênios com 286 prefeituras, o que correspondeu a um atendimento até fevereiro de 1994, de 723 mil beneficiários, ou seja 7% do universo. Do total de beneficiários, cerca de 203 mil eram crianças desnutridas, 393 mil seus irmãos de até cinco anos e 127 mil gestantes em risco nutricional. Mais de 60% dessa clientela estava localizada nas 24 capitais que ingressaram no Programa. Ficam faltando ainda, Vitória-ES, Florianópolis-SC, e Campo Grande/MS (ver Quadros 20 e 21).

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

3. A Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O debate em torno da descentralização da merenda escolar ganhou força em meados da década de 80 no bojo do processo de democratização do país. Na época, o governo federal lançou-se em uma experiência piloto: descentralizou a alimentação escolar para algo em torno de 200 municípios. Entretanto, rapidamente, as esperanças transformaram-se em frustrações: a experiência foi abandonada, o discurso oficial esquecido e as propostas técnicas engavetadas.

^{25/} Estima-se em torno de US\$ 9 o custo médio mensal dos alimentos por beneficiário.

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

O novo Programa Nacional de Alimentação Escolar tem por objetivo municipalizar progressivamente e por adesão o atendimento a todas as crianças da rede de ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas. Isto significa distribuir, através dos municípios e durante 200 dias letivos, uma merenda a 30,6 milhões de crianças. Estima-se que o custo da aquisição dos alimentos para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar, está na ordem US\$ 0,13 ou seja, o Programa requer um total de US\$ 795 milhões.

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

Assim, 1993 se caracterizou pela implementação progressiva da descentralização. Em uma primeira etapa os recursos foram transferidos para os Estados. No segundo semestre iniciou-se de fato a municipalização: as prefeituras que aderiram passaram a receber recursos diretamente da FAE. Praticamente todas as capitais já se habilitaram. Quanto aos 565 municípios de população acima de 50 mil habitantes, 368 (65%) prefeituras manifestaram uma adesão. Entretanto, se habilitaram de fato 286 (50%), sendo que as demais não apresentaram a documentação requerida (ver Quadros 22 e 22).

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

Vale aqui fazer um comentário quanto a disponibilidade de recursos da FAE para o Programa. É bem verdade que em termos orçamentários a merenda nunca havia sido tão bem agraciada como em 1993: o equivalente a US\$ 770

milhões.^{26/} Entretanto, cabe ressaltar que este é um valor que dista da realidade, porque não sofre nenhum tipo de correção monetária, conforme mencionado anteriormente. Na realidade a FAE administrou em torno de US\$ 456 milhões o que correspondeu a aproximadamente 113 dias de atendimento, ou seja pouco mais de 50% da meta inicial. Outros fatores explicam o não atingimento das metas previstas:

- atraso na aprovação do orçamento de 1993. O Programa só foi financeiramente complementado no início do segundo semestre quando o Congresso Nacional votou um ajuste no Orçamento Geral da União, que praticamente dobrou o orçamento da merenda. Com isso, durante os primeiros seis meses do ano a FAE restringiu o atendimento em função do orçamento anunciado que correspondia a menos da metade do necessário;

- morosidade por parte do Tesouro Nacional na liberação financeira dos recursos. A título de exemplo, até junho de 1993 a FAE tinha recebido apenas 13% do inicialmente previsto;

- dificuldades dos estados e municípios no cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos convênios. A falta de experiência com a gestão local do Programa tem induzido a atrasos nas prestações de contas, comprometendo mais ainda o ritmo de transferência de recursos, já que cada parcela repassada pela FAE está condicionada à prestação de contas da parcela anterior.

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

4. A Revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador

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

Neste sentido, em 1993, no âmbito do Ministério do Trabalho e com a colaboração da CPS/IPEA foi criada uma Comissão Técnica que tinha como missão coordenar o debate, com a sociedade civil, sobre as propostas de aperfeiçoamento, ampliação e flexibilização do PAT. Esperava-se com isto atingir um maior número de trabalhadores do setor formal;

^{26/} O valor inicialmente alocado no Orçamento Geral da União para a FAE correspondia ao equivalente a US\$ 400 milhões. Em julho de 93, o Congresso Nacional votou um ajuste no Orçamento e com o apoio do CONSEA, o Programa da merenda foi suplementado em mais US\$ 370 milhões.

tentar incluir no atendimento aquela parcela da população sistematicamente excluída de programas dessa natureza; conscientizar os trabalhadores da existência de um benefício que lhes poderia ser atribuído e finalmente, informar as empresas que, ao aderirem ao programa estariam contribuindo de forma direta para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus empregados.

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

Quanto a flexibilidade e aperfeiçoamento do Programa, o Ministério do Trabalho, através da Comissão Técnica, desenvolveu um esforço no sentido de incorporar as sugestões oriundas dos diversos debates ocorridos ao longo do ano de 1993. Foram redigidas duas novas Portarias que deverão - entre outras atribuições - auxiliar de forma mais eficiente, os fiscais das Delegacias Regionais de Trabalho - DRT na sua tarefa de fiscalização do PAT. Esses instrumentos também outorgam aos sindicatos dos trabalhadores maiores responsabilidades quanto ao acompanhamento do Programa e incluem medidas que podem contribuir para melhorar significativamente as condições de alimentação do usuário (a alimentação deve ser ingerida quente; os trabalhadores subcontratados passam a ter os mesmos direitos alimentares que os vinculados diretamente à empresa participante; o programa não pode ser utilizado como instrumento de punição e/ou premiação por assiduidade, etc...)

Enfim, tendo em vista que esse processo de revisão do PAT foi iniciado recentemente e que envolve no debate, três setores com interesses tão diferenciados, ainda não foi possível discutir e analisar todos as propostas existentes. Por outro lado, os efeitos dos esforços de divulgação e de normatização do Programa somente deverão ser sentidos em 1994 pois os critérios estabelecidos nas novas portarias entrarão em vigor para os credenciamentos realizados a partir de dezembro de 1993.

De qualquer forma vale ressaltar um crescimento em 1993 da ordem de 8% das empresas cadastradas "vis a vis" a uma variação de 3,8% no ano anterior (ver Quadro 13).

5. A Utilização de Estoques Públicos de Alimentos em Programas Emergenciais

A utilização de estoques públicos de alimentos em programas emergenciais já vinha sendo implementada desde 1990. Entretanto, o que diferencia os dois programas analisados a seguir dos demais é a ampliação do conceito de parceria. Nas intervenções anteriores existia uma divisão de tarefas entre diversas instituições governamentais - federais, regionais, estaduais e municipais. Contudo, a execução era totalmente financiada pela União. Nos programas desenvolvidos a partir de 1993 parte da responsabilidade (técnico-financeira) foi assumida pelos estados, pelas prefeituras e pela sociedade

civil organizada. Mais ainda, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA foi inteiramente desenhado a duas mãos: governo e sociedade civil, se configurando como um verdadeiro marco de democratização efetiva das políticas públicas.

5.1. A Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente

Essa operação teve por objetivo distribuir até 100 mil toneladas de feijão para famílias com renda familiar de no máximo dois salários mínimos.

Na realidade, esse Programa surgiu da necessidade de esvaziar parte dos armazéns localizados essencialmente no Sul - que estocavam feijão, principalmente da safra 91/92, de forma a poder acolher a nova produção. O governo não podia desovar os estoques no mercado interno, uma vez que os preços já estavam bastante deprimidos.

Assim, optou-se pela doação para a população carente. O Programa foi implementado a partir de uma articulação entre várias instituições, que se deu de acordo com os seguintes procedimentos:

a) O Ministério do Bem Estar Social definiu os critérios para determinar os quantitativos de feijão que seriam doados para cada prefeitura participante do Programa. Ficou determinado que 15 mil toneladas seriam destinadas à reserva técnica para atendimento às Forças Armadas e a instituições públicas e privadas que desenvolviam programas de cunho social (FUNAI, FAE, CONAB, CNBB, Confederação das Mulheres do Brasil....)

b) O Banco do Brasil, através de suas agências espalhadas em todo o país, serviu de meio de comunicação entre Brasília e os municípios. Ele também emitia a documentação fiscal do produto assim como providenciava sua liberação.

c) A Comissão de Operação do Programa, formada pela Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB e pelo Ministério do Exército elaborava o cronograma de retirada do produto e informava os prefeitos e as demais instituições sobre os locais e as datas em que as mesmas deviam ir buscar o feijão.

d) As prefeituras providenciavam o transporte do produto, do armazém de origem até seus beneficiários.

A operação se estendeu do mês de fevereiro de 93 até setembro, sendo que a maior parte do produto foi retirada entre março e maio (ver Quadro 24). No total foram doadas 94317 toneladas mas foram efetivamente retiradas 87.882 (ver Quadro 25). A desistência na busca do produto, que correspondeu a 6.435 toneladas, se deveu principalmente aos elevados custos de transporte.

Quanto ao custo financeiro do Programa, as informações são bastante imprecisas. Utilizando-se os Preços de Valoração do Estoque dos meses de funcionamento do Programa

(em torno de US\$ 319/tonelada), obtém-se um valor de aproximadamente US\$ 28 milhões. Entretanto, vale destacar que o Preço de Remição do Produto, como já mencionado em capítulo anterior, deve ter ficado, no mínimo, 50% mais elevado. Isso significa, que para os cofres do Tesouro, só a doação do feijão, significou um ônus, de aproximadamente US\$ 42 milhões.

Finalmente, o Programa não sofreu isenção de ICMS ficando a cargo do Governo Federal o pagamento do imposto. Até o momento não estão disponíveis as informações definitivas sobre o desempenho do Programa^{27/}. A partir de dados preliminares fornecidos pela CONAB estima-se, entretanto, um acréscimo próximo de US\$ 3,1 milhões para o pagamento do ICMS. Assim, o Programa teve um custo financeiro da ordem de US\$ 31,1 milhões (Ver Quadro 1).

5.2. O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos-PRODEA

A seca que afetou o Nordeste nos últimos anos agravou significativamente a pobreza naquela região. Havia consenso no âmbito do Governo Federal e da Sociedade Civil de que algo deveria ser feito em termos de distribuição emergencial de alimentos. Assim, o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária-MAARA, apresentou uma proposta de atendimento com um perfil semelhante ao do Gente da Gente I. Esse projeto foi discutido no âmbito do CONSEA o qual questionou vários pontos, dentre os quais ressaltam-se: ausência de transparência em relação ao dispêndio público envolvido e aos mecanismos previstos de trocas e vendas de estoques de alimentos e elevado fator de conversão de alimentos "in natura" em produtos beneficiados. A partir do debate travado em cima da proposta do MAARA, nasceu o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos-PRODEA, baseado nos seguintes princípios:

- transparência dos dispêndios públicos; e,
- parceria do governo com a sociedade civil destacando-se os Comitês de Ação da Cidadania, igrejas, entidades civis etc.

O Programa teve por objetivo distribuir 205 mil toneladas de alimentos (arroz, milho, feijão e farinha de mandioca) oriundos dos estoques públicos do governo, sob a forma de 2,05 milhões de cestas por mês, por um período mínimo de 4 meses, às populações residentes nos municípios nordestinos com calamidade pública decretada ou seja 1.162 prefeituras (ver Quadro 26). A distribuição foi prevista para o início de novembro tendo sido iniciada efetivamente no final de dezembro.

Os beneficiários do PRODEA são os mesmos que participam do Programa Frente Produtivas de Trabalho^{28/}. Cada família cadastrada adquiriu o direito de receber 25kg de alimentos por mês com a seguinte composição: 12 kg de arroz em

^{27/} A CONAB ainda não concluiu seu Relatório do Programa.

^{28/} Este Programa foi criado através da Lei 8.651 de 28/04/93, e coordenado pela SUDENE, tendo como objetivo organizar Frentes Produtivas de Trabalho nas áreas atingidas pela seca na Região Nordeste. O programa atingiu cerca de 2.055 mil trabalhadores (chefes de família), remunerando-os com 0,5 salário mínimo por mês por 3 dias de trabalho por semana em atividades emergenciais.

casca, 04 kg de feijão, 06 kg de milho em grão e 03 kg de farinha de mandioca.

Esses alimentos são doados "in natura" o que gerou sérias controvérsias no âmbito do setor público. Vários argumentos fundamentaram essa opção:

. a urgência - posta pela situação de calamidade pública na região;

. o grupo alvo do Programa - trabalhadores rurais acostumados com o manuseio de gêneros não processados;

. a eliminação da intermediação no processo de beneficiamento dos alimentos o que contribuiria para reduzir os custos do Programa e principalmente os riscos de desvios;

. o favorecimento a organização comunitária - isto é, a população a ser atendida assumiria um papel ativo na distribuição, podendo inclusive organizar-se para beneficiar, eventualmente os produtos antes de consumi-los.

Para gerir o Programa, foi criada uma Comissão Nacional Executiva - CONEX, coordenada pela CONAB e integrada por representantes dos Ministérios da Agricultura, Integração Regional, Exército e Fazenda, Banco do Brasil e dois membros da Ação da Cidadania indicados pelo CONSEA. A Comissão tem como função supervisionar a execução do Programa e decidir sobre eventuais problemas durante a implementação do mesmo. Ao nível regional foi criada, junto ao gabinete da superintendência da SUDENE, uma Comissão de Coordenação Regional composta por representantes da CONAB, da Defesa Civil, do Ministério do Exército, da CONTAG e da Ação da Cidadania, com a atribuição de acompanhar e supervisionar as operações do Programa na própria região.

O PRODEA foi inicialmente orçado em US\$ 50 milhões, considerando o Preço de Valoração do Estoque dos alimentos, o que levaria a um custo unitário da cesta de US\$ 6,7. Em 1993, foram liberados US\$ 19,7 milhões (Ver Quadro 1) sendo US\$ 1,8 milhão para o Exército e a diferença para cobrir custos de frete e demais despesas operacionais do Programa (armazenagem, sacaria, braçagem, classificação, diárias e passagens). Vale ressaltar que a CONAB e o Banco do Brasil dispensaram a cobrança de qualquer tipo de comissão para a implementação do PRODEA e que o CONFAZ isentou o Programa de ICMS.

Avaliações preliminares^{29/} do PRODEA, além de apontarem para os atrasos ocorridos na distribuição dos alimentos, indicam que não está havendo o envolvimento esperado da população no Programa: sequer as Comissões Municipais participaram da intervenção. Isto fez com que o Exército acabasse assumindo as funções que eram das comissões, quais sejam: organizar, acompanhar e fiscalizar a distribuição das cestas.

Quanto aos alimentos "in natura" não houve rejeição significativa. Entretanto, há informações de que os alimentos processados e devidamente empacotados apresentam melhor

^{29/} Rocha. Enid, "Uma Avaliação do PRODEA". Nota Técnica. CPS/IPEA. Brasília, abril de 94.

aceitação por parte da população. Porém tal opção fica prejudicada pela necessidade de redução dos custos relativos de atendimento.

6. Programas de Combate às Carências Nutricionais Específicas e de Incentivo ao Aleitamento Materno

O desempenho dos programas de controle das carências específicas em 1993 não foi muito diferente dos anos anteriores. Na busca de subsídios para a definição de linhas de ação, o INAN partiu para a realização de diagnósticos nacionais do quadro das carências específicas. Assim, no final de 1993 começaram a ser desenhados instrumentos que permitirão fornecer as informações necessárias. Dados sobre hipovitaminose A e anemia ferropriva serão levantados através de uma pesquisa ampla de consumo que deverá se realizar no segundo semestre de 94. Em articulação com o Unicef, a Universidade de Pelotas e a Fundação Nacional de Saúde-FNS, será ainda desenvolvido um inquérito para avaliação da prevalência de bócio em escolares brasileiros, já nos primeiros meses de 1994.

No que se refere ao Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno, o avanço observado em meados de 1993 foi o de reestruturação da equipe técnica responsável pelo Programa. Por ter ficado meses sem comando, o PNIAM precisa de um tempo para se reorganizar. Nesse primeiro momento, foram reforçadas as atividades desenvolvidas anteriormente. Quanto a Iniciativa Hospital Amigo da Criança-IHAC, em 1993, já estavam credenciados cinco hospitais e 27 tinham sido avaliados em 15 estados. Foram realizados 4 cursos para avaliadores (3 no Instituto Materno Infantil de Pernambuco-IMIP e 1 no Centro de Lactação de Santos) sendo treinados 79 profissionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de alimentação e nutrição seguiram trajetórias opostas nesse início da década de 90. Em um primeiro momento (1990-92) observou-se uma desestruturação total da área e em seguida (1993) uma reviravolta de rumo transformando-se na prioridade da política social do país.

Destacam-se dois fatos novos nessa recuperação dos programas alimentares: a descentralização de sua execução e a parceria com a sociedade civil.

O chamamento à sociedade brasileira para se engajar no combate à fome redundou em uma grande mobilização nacional. Segundo pesquisas do IBOPE, cerca de 2.8 milhões de brasileiros se declararam envolvidos de alguma maneira no denominado "Movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida".

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

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

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

A despeito desses limites, apresentam-se como desafios para o Governo Federal em 1994: consolidar a municipalização da merenda escolar em todo o território nacional, atingindo 30 milhões de alunos; ampliar o atendimento aos desnutridos através do Sistema Único de Saúde para cerca de 7 milhões de crianças e gestantes de risco nutricional; estender o Programa de Alimentação do Trabalhador para setores até hoje pouco atingidos (construção civil e setor rural) de forma a se chegar a uma cobertura de 10 milhões de trabalhadores. Não bastassem esses desafios, são fortes as pressões para a distribuição dos estoques públicos de alimentos em bolsões de pobreza em operações semelhantes à do PRODEA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DO BRASIL: "O Banco do Brasil na Ação Emergencial de Doação de Feijão a População Carente" - Relatório. DEAPE/COEFI/SECOE - Brasília, 1993.
- Central Geral dos Trabalhadores-GGT: "Alimentação: um Direito Fundamental do Trabalhador".
- COITINHO, C. D.; LEÃO, M.M.; RECINE, E.; SICHIERI, R. "Condições Nutricionais da População Brasileira: Adultos e Idosos". INAN/MS. Brasília, 1991.
- Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB: Relatórios Parciais sobre o Programa Gente da Gente I. Brasília, 1991.
- Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB: Relatórios Parciais sobre o Programa Gente da Gente II. Brasília, 1992.
- DELGADO, G; SILVA, A. R. E. "Estoques Públicos: Avaliação para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar". Relatório, CPS/IPEA. Brasília, 1993.
- _____; BEGHIN, N. "Nota Técnica sobre o Programa Emergencial Nordeste de Segurança Alimentar - PENSAR". CPS/IPEA. Brasília, 1993.
- Fundação de Assistência ao Estudante-FAE. Relatórios Anuais de Atividades de 1990 a 1993.
- Fundação de Assistência ao Estudante-FAE. "Proposta para Atendimento ao Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE". Brasília, 1986.
- Fundação Legião Brasileira de Assistência-FLBA: "Relatório de Atividades". DIPRO, Agosto 1991.
- Fundação Legião Brasileira de Assistência-FLBA: "LBA - Relatório Geral - 1990". Brasília, 1991.
- Fundação Legião Brasileira de Assistência-FLBA: "Plano Diretor-LBA - Trênio 1991/93". Brasília, 1990.
- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN: Balanços Anuais de 1990 a 1993.
- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN: "Diretrizes Gerais do INAN/MS para uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição". Proposta - Brasília, 1992.
- IPEA: "O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar". Documento de Política No. 14. Brasília, 1993.
- LOBATO, A. L.; PORTO, E. "Programa de Alimentação do Trabalhador". Nota Técnica. MTb/CPS-IPEA. Brasília, 1994.

MAZZON, J. A. "PAT: Uma Avaliação Histórica e Impactos Sócio-Econômicos". São Paulo, 1992.

MAZZON, J. A. Coord.: "O Programa de Alimentação do Trabalhador e o Sistema de Refeições - Convênio". São Paulo, 1992.

Ministério da Ação Social-MAS: "Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - PNLCC: Relatório 1990". SENPROS/LBA.

Ministério do Bem Estar Social: "Ação Emergencial de Distribuição de Alimentos à População Pobre: Metodologia e Operacionalização". Relatório Técnico No. 002. Secretaria de Promoção Humana. Brasília, 1993.

PELIANO, A. M. Coord. "Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria - 1993". IPEA/CPS. Brasília, 1994.

_____; BEGHIN, N.: "Programas de Alimentação e Nutrição para Crianças e Adolescentes: Qual o Destino?" CPS/IPEA. Relatório Interno No. 03/92. Brasília, 1992.

_____; BEGHIN, N.: "O Papel do Estado na Área de Alimentação e Nutrição". CPS/IPEA. Relatório Interno No. 07/92. Brasília, 1992.

"Plano de Combate à Fome e à Miséria: Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo". Brasília, 1993.

SILVA, A. R.E. "Uma Avaliação do PRODEA" Mimeo, CPS/IPEA. Brasília, 1994.

Tribunal de Contas da União/TCU: Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal". Brasília, 1993.

ANEXOS - QUADROS

QUADRO 1

BRASIL: DESPESAS REALIZADAS EM PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1990 - 1993

(US\$ 1,00)

PROGRAMAS	1990	1991	1992	1993
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	402.275.512 (1)	280.767.469 (2)	155.140.405 (3)	455.941.664 (4)
Programa de Suplementação Alimentar (PSA)	115.557.409 (5)	47.786.962 (6)	16.428.887 (7)	-
Programa de Atendimento aos Desnutridos e as Gestantes em Risco Nutricional - "Leite é Saúde"	-	-	-	32.450.090 (8)
Programa de Complementação Alimentar (PAN / PCA)	58.551.739 (9)	5.965.477 (10)	-	-
Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC)	559.355.757 (11)	6.643.581 (12)	-	-
Programa Gente da Gente I	-	50.458.624 (13)	-	-
Programa Gente da Gente II	-	-	35.113.820 (14)	-
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente	-	-	-	31.155.445 (15)
Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)	-	-	-	19.693.969 (16)
Programas de Incentivo ao Aleitamento Materno e Combate às Carências Nutricionais Específicas (INAN) (17)	5.514.250	2.910.719	1.293.255	841.046
	1.282.497.387	404.532.832	207.976.367	540.082.214

Fonte: a) Balanços Gerais da União 1990 a 1992 (Despesa Realizada)

b) Relatórios do INAN, da FAE, da LBA, da CONAB, do Banco do Brasil e do Ministério do Bem Estar Social.

c) Balanços do INAN de 1990 a 1993.

d) Entrevista com técnicos e dirigentes dos diversos órgãos.

Elaboração: CPS/ÍPEA

Obs: Convém ressaltar que os dados correspondem apenas aos recursos alocados pelo Governo Federal nos programas alimentares, não permitindo uma avaliação mais precisa dos custos do atendimento. As informações disponíveis não permitem essa análise porque os números não refletem os gastos com recursos humanos, físicos e administrativos nas diversas esferas de governo e na contrapartida local.

Entretanto, foi feito um esforço no sentido de que a transformação dos cruzeiros correntes para dólares fosse mais fiel possível aos períodos de aquisição dos alimentos (essas informações estão indicadas nas Notas do Quadro). Com isso obtém-se um resultado mais próximo da despesa real efetuada pela União em Programas de Alimentação e Nutrição.

(1) A conversão foi feita pelo dólar médio de 90 no valor de 67,78 já que o Programa funcionou ao longo do ano. Esta incluído o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares - PAIE.

(2) A conversão foi feita pelo dólar médio de 91 no valor de 410,16 tendo o Programa operado ao longo do ano.

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

(4) A conversão foi feita pelo dólar médio de 93 no valor de 86,91.

(5) A conversão foi feita pelo dólar médio de julho a dezembro de 90 no valor de 97,05 uma vez que as aquisições só foram efetivadas no segundo semestre.

(6) A conversão foi feita pelo dólar médio de julho a dezembro de 91 no valor de 575,73 tendo em vista que os gêneros alimentares foram comprados nesse período.

(7) O PSA não funcionou em 1992. Os valores apresentados correspondem aos recursos repassados pelo extinto PNLCC para a aquisição de leite em pó. Na época da compra - fevereiro e março de 92 - a conversão foi feita no valor de 1.555,73. Vale ressaltar que aproximadamente 3% desse total se referem a recursos oriundos do orçamento do INAN para ressarcimento de despesas com frete e armazenagem do leite e viagens de supervisão.

(8) A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro/novembro de 93 no valor de 171,23 quando praticamente todo o recurso foi transferido para as prefeituras.

(9) A conversão foi feita pelo dólar médio do ano de 90 no valor de 67,78 uma vez que o Programa funcionou ao longo do ano.

(10) A conversão foi feita pelo dólar médio do ano de 91 no valor de 410,16. Vale destacar que no Orçamento Geral da União daquele ano tinham sido consignados aproximadamente US\$ 158,7 milhões para o PAN, tendo sido executado apenas 3,7% do disponível. Uma parte desses recursos destinou-se ao financiamento de Programa Gente da Gente II e o resto foi devolvido aos caixas do Tesouro (Crédito não Utilizado).

- (11) A conversão foi feita pelo dólar médio do ano de 90 no valor de 57,78 já que o Programa funcionou ao longo do ano.
- (12) A Conversão foi feita pelo dólar médio de 91 no valor de 410,16. Cabe ressaltar que tinham sido consignados no Orçamento para o PNLCC aproximadamente US\$ 105,8 milhões. Os 6,6 milhões de dólares dispendidos em 91 se referem exclusivamente a gastos com indenizações e restituições ao Banco do Brasil. Foram para Crédito não Utilizado em torno de US\$ 7,3 milhões e o restante, cerca de US\$ 93 milhões no ano de 1991, destinaram-se ao INAN e a FAE para aquisição de leite em pó. Vale ressaltar que esses recursos só foram utilizados no exercício de 1992, tendo sofrido uma desvalorização de quase 70 % .
- (13) O cálculo do custo do Programa foi feito a partir dos Preços de Valorização de Estoque dos meses de novembro e dezembro de 90 e janeiro de 91. O valor médio do dólar daquele período foi de 156,04. Como não se dispôs do cronograma preciso de escoamento dos estoques, partiu-se do pressuposto de que a maior parte dos alimentos "in-natura" vendidos e/ou trocadas no mercado no período de novembro de 90 a janeiro de 91.
- (14) A conversão foi feita pelo dólar médio de fevereiro a junho de 92 no valor de 2.209,04 o que correspondeu ao período de implementação do Programa. Uma parte dessa intervenção foi financiada com estoques públicos de alimentos vendidos no mercado sendo o resultado dessas transações incorporados no custo do Programa.
- (15) O cálculo do custo da distribuição do feijão foi feito a partir do Preço de Valorização do Estoque médio do produto no período de vigência do Programa, ou seja US\$ 319 por tonelada. As estimativas de ICMS foram transformadas pelo dólar médio de março/maio de 93 – no valor de 29.458,72 – período correspondente a maior retirada do produto.
- (16) A conversão foi feita pelo dólar médio de dezembro de 93 no valor de 277,75 quando os recursos foram alocados na conta da CONAB e do Exército.
- (17) A conversão foi feita pelo dólar médio de cada ano.

QUADRO 2

PROGRAMA DE APOIO NUTRICIONAL - PCA/PAN
 POPULAÇÃO ATENDIDA, VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS ALOCADOS
 1990 - 1991

ANO	POPULAÇÃO ATENDIDA (em 1000)	VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (em ton.)	RECURSOS ALOCADOS (US\$ milhões)
1990 (1)	1.078	11.398	88,6
1991 (2)	-	2.439	5,9

Fonte : LBA / QUADRO 1

Elaboração : CPS/IPEA

(1) Foram distribuídas adicionalmente 1.603.723 de cestas de alimentos básicos, não se dispoñdo de informações sobre sua composição e volumes distribuídos.

As cestas foram compradas e distribuídas pelas Superintendências Regionais da LBA.

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

QUADRO 3

PROGRAMA NACIONAL DE LEITE PARA CRIANÇAS CARENTES - PNLCC
POPULAÇÃO ATENDIDA, VOLUME DE LEITE DISTRIBUÍDO E RECURSOS ALOCADOS
1990 - 1991

ANO	POPULAÇÃO ATENDIDA (em 1000)	LEITE DISTRIBUÍDO DISTRIBUÍDOS (litros)	RECURSOS ALOCADOS (US\$ milhões)
1990 (1)	7.818	1.157.316.484	669,3
1991 (2)	-	-	6,6

Fonte : SEHAC / QUADRO I

Secretaria de Promoção Social/MAS

Elaboração : CPS/IPEA

(1) Neste ano, o programa passou para o Ministério de Ação Social/MAS, ficando a cargo da SENPROS a normatização e coordenação, e a cargo da LBA a sua execução.

A faixa etária das crianças beneficiárias passou dos 0 a 7 anos para 6 meses a 6 anos, mantendo-se a renda familiar de até 2 salários mínimos.

(2) Por Decreto Presidencial de 17/01/91, o programa foi suspenso.

QUADRO 4

PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA
 POPULAÇÃO ATENDIDA, VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS ALOCADOS
 1990 - 1992

ANO	POPULAÇÃO ATENDIDA (em 1000)	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (em ton.)	RECURSOS ALOCADOS (US\$ milhões)
1990	6.667	60.401	115,5
1991	6.667	36.484	47,7
1992	2.786	2.899 (1)	16,4

Fonte : INAN / QUADRO 1

Elaboração : CPS/IPEA

(1) Corresponde a distribuição de leite em pó com recursos financeiros provenientes do extinto Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes - PNLCC.

Obs.: Para atender adequadamente (10 cestas anuais) a 6.700.000 beneficiários (1.800.000 mães e 4.900.000 crianças menores de 36 meses) seriam necessárias 360.000 toneladas de alimentos.

QUADRO 5

PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA
VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUIDOS POR REGIÃO (TONELADAS)
1 9 9 0 - 1 9 9 1

PRODUTOS (EM TON.)	ARROZ		FEIJÃO		MACARRÃO		LEITE EM PÓ		MISTURA LACTEA		FIAMBRE CARNE ENLATADA		TOTAL	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
NORTE	1.743	1.091	1.228	763	1.305	763	681	425	51	261	141	-	5.149	3.303
NORDESTE	10.821	5.688	7.533	3.977	9.318	3.977	4.830	2.215	621	1.359	752	-	33.875	17.216
CENTRO-OESTE	1.018	797	715	573	714	573	352	321	-	210	101	-	2.900	2.474
SUDESTE	4.562	3.022	3.248	2.148	3.397	2.148	1.163	1.201	675	764	380	-	13.425	9.283
SUL	1.736	1.370	1.208	974	1.208	973	577	545	152	346	171	-	5.052	4.208
TOTAL	19.880	11.968	13.932	8.435	15.942	8.434	7.603	4.707	1.499	2.940	1.545	-	60.401	36.484

Fonte: INAN

Elaboração: CPS/IPEA

Obs.: A cesta do PSA é composta dos seguintes alimentos:

(em kg)

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

QUADRO 6

PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA
DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E DOS ALIMENTOS POR REGIÃO
1 9 9 0 - 1 9 9 1

REGIAO	BENEFICIÁRIOS 90 / 91	%	ALIMENTOS DISTRIBUIDOS EM 1990 (t)	%	ALIMENTOS DISTRIBUIDOS EM 1991 (t)	%
NORTE	598.510	8,9	5.149	8,5	3.303	9,1
NORDESTE	3.121.220	46,8	33.875	56,1	17.216	47,2
CENTRO-OESTE	461.149	6,9	2.900	4,8	2.474	6,7
SUDESTE	1.711.048	25,7	13.425	22,3	9.283	25,5
SUL	775.654	11,7	5.052	8,3	4.208	11,5
TOTAL	6.667.581	100,0	60.401	100,0	36.484	100,0

Fonte: INAN

Elaboração: CPS/IPEA

QUADRO 7

PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA
POPULAÇÃO BENEFICIADA E VOLUME DE
LEITE EM PÓ ADQUIRIDO COM RECURSO DO PNLCC,
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	VOLUME (KG)	BENEFICIARIOS (*)
NORTE	328.350	314.350
RO	50.000	50.000
AC	25.000	21.520
AM	61.425	58.316
RR	25.000	25.000
PA	125.000	125.000
AP	25.000	18.418
TO	16.925	16.096
NORDESTE	1.438.425	1.340.159
MA	174.525	165.707
PI	100.050	84.289
CE	225.000	203.398
RN	77.175	73.292
PB	125.000	104.698
PE	235.750	234.433
AL	83.500	79.290
SE	49.000	44.627
BA	350.425	350.425
CENTRO-OESTE	198.575	198.575
MS	36.050	36.050
MT	41.325	41.325
GO	85.625	85.625
DF	35.575	35.575
SUDESTE	621.600	621.600
MG	247.150	247.150
ES	30.025	30.025
RJ	127.525	127.525
SP	216.900	216.900
SUL	312.050	312.050
PR	131.100	131.100
SC	74.775	74.775
RS	106.175	106.175
TOTAL	2.889.000	2.786.734

Fontes: INAN

DEMOPB

(*) Mães e Crianças

QUADRO 8

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
ESTIMATIVA DA CLIENTELA POR REGIÃO
1990

PROGRAMAS-> REGIOES	PEAE (1)		PAIE (2)		TOTAL	
	1990	%	1990	%	1990	%
NORTE	2.431.776	10,0	471.123	8,9	2.902.899	9,8
NORDESTE	9.555.603	39,2	2.683.814	50,5	12.244.417	41,3
SUDESTE	6.514.215	26,7	1.019.448	19,2	7.533.663	25,4
SUL	3.797.931	15,6	872.435	16,4	4.670.266	15,7
CENTRO-OESTE	2.051.552	8,5	268.171	5,0	2.329.723	7,8
TOTAL	24.361.077	100,0	5.314.991	100,0	29.680.968	100,0

FONTE:FAE

Elaboração: CPS/IPEA.

(1) Programa Estadual de Alimentação Escolar : envolve os pré-escolares e escolares do 1. grau de toda a rede pública nacional assim como os alunos das escolas filantropicas.

(2) Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares.

QUADRO 9

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
ALUNOS ATENDIDOS, VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS ALOCADOS
1990 - 1992

ANO	ALUNOS ATENDIDOS (em 1000)	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (em ton.) (1)	RECURSOS ALOCADOS (US\$ Milhões)
1990	29.681	138.116	402,2
1991	29.065	134.685	280,7
1992	30.600	92.918 (2)	155,1

Fonte : FAE / QUADRO I

Elaboração : CPS/IPEA

(1) Incluindo alimentos formulados.

(2) Não estão incluídas as 1.349 toneladas de leite em pó distribuídas com os recursos do extinto Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes / PNLCC.

Vale destacar que no final do ano, a FAE repassou recursos diretamente para os estados num valor equivalente a 5 dias de merenda - que não estão computados neste quadro.

Obs.: Para atender adequadamente (15% das necessidades diárias do aluno) a 30.600.000 crianças (pré-escola, 1. grau e filantrópicas) seriam necessárias cerca de 500.000 toneladas de alimentos.

QUADRO 10

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACAO ESCOLAR - PNAE
DISTRIBUICAO DOS ALIMENTOS POR REGIAO
1990 / 1991 / 1992

Em Toneladas

PRODUTOS REGIOES	1 9 9 0			1 9 9 1			1 9 9 2		
	PRODUTOS BASICOS	PRODUTOS FORMULADOS	TOTAL	PRODUTOS BASICOS	PRODUTOS FORMULADOS	TOTAL	PRODUTOS BASICOS	PRODUTOS FORMULADOS	TOTAL
NORTE	7.809	5.766	13.575	6.293	3.828	10.121	8.918	861	9.779
NORDESTE	36.109	19.953	56.062	30.198	12.576	42.774	35.477	1.928	37.405
SUDESTE	18.587	13.954	32.541	33.893	17.381	51.274	22.918	3.576	26.494
SUL	14.100	8.891	22.991	15.084	5.600	20.684	11.306	1.330	12.636
CENTRO-OESTE	9.763	3.184	12.947	6.886	2.945	9.831	6.221	382	6.603
TOTAL	86.368	51.748	138.116	92.354	42.330	134.684	84.840	8.077	92.918

FONTE:FAE.

Elaboração: CPS/IPEA

QUADRO 11

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
 EVOLUÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E DOS ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO
 1990 - 1991 - 1992

	1990		1991		1992	
	BENEFICIÁRIOS	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (Ton.)	BENEFICIÁRIOS	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (Ton.)	BENEFICIÁRIOS	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (Ton.) (1)
BRASIL	29.680.968	138.116	29.065.105	134.684	30.600.250	92.918
NORTE	2.902.899	13.575	2.636.985	10.121	2.884.913	9.779
NORDESTE	12.244.417	56.062	9.156.100	42.774	9.581.943	37.405
SUDESTE	7.533.663	32.541	11.191.449	51.274	11.693.837	26.495
SUL	4.670.266	22.990	4.007.316	20.684	4.279.976	12.636
CENTRO-OESTE	2.320.723	12.948	2.073.255	9.831	2.159.581	6.603

Fonte : FAE

Elaboração : CPS/IPEA

(1) Não estão incluídas as 1.349 toneladas de leite em pó distribuídas com os recursos do extinto Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes / PNLCC. Vale destacar que no final do ano, a FAE repassou recursos diretamente para os Estados num

QUADRO 12

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
 TRABALHADORES BENEFICIADOS POR REGIÃO
 1990 / 1992

REGIOES	1990	% 90	1991	% 91	1992 (1)	% 92
NORTE	170.209	2,65	178.404	2,61	145.597	1,86
NORDESTE	505.010	9,41	679.855	9,96	573.140	7,30
SUDESTE	4.426.076	68,82	4.687.565	68,70	5.945.760	75,77
SUL	1.002.019	15,58	985.989	14,45	940.184	11,98
CENTRO-OESTE	228.379	3,55	291.104	4,27	242.732	3,09
TOTAL	5.431.693	100	6.822.917	100	7.847.413	100

Fonte: Mtb

(1) Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

QUADRO 13

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
NÚMERO DE EMPRESAS PARTICIPANTES POR REGIÃO
1990 / 1993 (1)

REGIOES	1990	% 90	1991	% 91	1992	% 92	1993	% 93
NORTE	650	1,91	822	2,18	1.194	2,23	1.459	3,46
NORDESTE	2.952	8,68	3.198	8,47	4.172	8,12	5.186	12,29
SUDESTE	22.790	67,03	25.998	68,87	24.964	69,94	27.626	65,44
SUL	6.340	18,65	6.307	16,71	6.846	15,73	6.303	14,93
CENTRO-OESTE	1.267	3,73	1.426	3,78	2.005	3,97	1.639	3,88
TOTAL	33.999	100	37.751	100	39.181	100	42.213	100

Fonte: Mtb

(1) Os dados referentes a 1992 e 1993 são ainda preliminares.

QUADRO 14

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
 PROPORÇÃO DE TRABALHADORES BENEFICIADOS POR TIPO DE SERVIÇO

	CONVÊNIO	FORNECEDOR	PRÓPRIO	CESTA	TOTAL
1990	51,7	23,6	24,7	-	100
1992 (1)	38,8	29,6	19,3	12,2	100

Fonte: Mtb

(1) Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

QUADRO 15

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT
 TRABALHADORES BENEFICIADOS POR FAIXA SALARIAL
 1992 (1)

FAIXAS SALARIAIS	BENEFICIADOS	(%)
ATÉ 2,5 SM	1.589.554	20,25
DE 2,5 SM a 3 SM	1.359.883	17,32
DE 3 SM a 5 SM	1.825.436	23,26
MAIS DE 5 SM	3.072.540	39,15
TOTAL	7.847.413	100

Fonte: Mtb

(1) Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

QUADRO 16

GENTE DA GENTE I – Novembro de 1.990 à Maio de 1.991
Beneficiários e alimentos distribuídos por estado.

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE POLOS DE DISTRIBUIÇÃO	FAMILIAS ATENDIDAS	TOTAL DE ALIMENTOS DISTRIBUIDOS (Kg)
ALAGOAS	22	1	21.229	2.377.648
BAHIA	30	2	33.472	3.748.864
CEARA	117	7	188.896	21.156.352
MARANHAO	19	1	38.696	4.333.952
MINAS GERAIS	-	-	-	-
PARAIBA	100	4	73.638	8.247.456
PERNAMBUCO	54	4	105.350	11.799.200
PIAUI	96	2	120.210	13.463.520
R.G. DO NORTE	128	3	62.483	6.998.096
SERGIPE	13	1	11.174	1.251.488
TOTAL	579	25	555.148	73.376.576

FONTE: Dirab/CONAS.

Elaboração: CPS/IPEA.

NOTA: Para atender a 555.148 famílias durante sete meses foram distribuídas 4.586.036 de cestas.

QUADRO 17

GENTE DA GENTE I - Novembro de 1.990 à Maio de 1.991
Beneficiários e quantidade de alimentos distribuídos por estado - Atendimento mensal.

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE FOLOS DE DISTRIBUIÇÃO	FAMILIAS ATENDIDAS	ARROZ	FARINHA	FEIJAO	FUBA	TOTAL (2) (16 Kg)
ALAGOAS	22	1	21.229	212.290	63.687	21.229	42.458	339.66
BAHIA	30	2	33.472	334.720	100.416	33.472	66.944	535.55
CEARA	117	7	188.896	1.888.960	566.688	188.896	377.792	3.022.30
MARANHAO	19	1	38.595	386.960	116.088	38.696	77.392	619.10
MINAS GERAIS	-	-	-	-	-	-	-	-
PARAIBA	100	4	73.638	736.380	220.914	73.638	147.276	1.178.20
PERNAMBUCO	54	4	105.350	1.053.500	316.050	105.350	210.700	1.685.60
PIAUI	96	2	120.210	1.202.100	360.630	120.210	240.420	1.923.36
R.G. DO NORTE	128	3	62.483	624.830	187.449	62.483	124.966	999.72
SERGIPE	13	1	11.174	111.740	33.522	11.174	22.348	178.78
TOTAL	579	25	655.148 (1)	6.551.480	1.965.444	655.148	1.310.296	10.482.36

FONTE: Dirab/CONAB.

Elaboração: CPS/IPEA

(1) - Para atender 655.148 famílias durante sete meses foram distribuídas 4.586.036 de cestas.

(2) - Houve alteração na composição das cestas a partir da 3a. distribuição:

Fase inicial (1a. e 2a. distribuição): 10 Kg de arroz, 3 Kg de fubá e 3 Kg de farinha.

Segunda fase (a partir da 3a. distribuição): 10 Kg de arroz, 3 Kg de farinha, 2 Kg de fubá e 1 Kg de feijão.

QUADRO 18

GENTE DA GENTE II – Fevereiro à Junho de 1992
Beneficiários e alimentos distribuídos por estado

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS	NÚMERO DE POLOS DE DISTRIBUIÇÃO	FAMILIAS ATENDIDAS	TOTAL DE ALIMENTOS DISTRIBUIDOS (Kg)
ALAGOAS	37	1	31.900	2.552.000
BAHIA	105	5	111.100	8.888.000
CEARA	120	6	98.900	7.912.000
MARANHAO	44	4	27.200	2.176.000
MINAS GERAIS	15	1	15.000	1.200.000
PARAIBA	128	4	86.000	6.880.000
PERNAMBUCO	62	6	124.000	9.920.000
PIAUI	65	3	54.900	4.392.000
R.G. DO NORTE	134	4	86.000	6.880.000
SERGIPE	29	1	20.000	1.600.000
TOTAL	739	35	655.000 (1)	52.400.000

FONTE: Dirab/CONAB.

Elaboração: CPS/IPEA.

(1) – Para atender 655.000 famílias durante cinco meses, foram distribuídas 3.275.000 cestas de 16 Kg.

QUADRO 19

GENTE DA GENTE II - Fevereiro à Junho de 1992
Beneficiários e quantidade de alimentos distribuídos por estado - Atendimento mensal.

ESTADO	No. DE MUNICIPIOS	No. DE POLOS	FAMILIAS ATENDIDAS	ARROZ (5 Kg)	FARINHA (3 Kg)	FEIJAO (3 Kg)	FUBA (2 Kg)	ACUCAR (2 Kg)	OLEO DE SOJA (1 lata)	TOTAL (16 Kg)
ALAGOAS	37	1	31.900	159.500	95.700	95.700	63.800	63.800	31.900	510.400
BAHIA	105	5	111.100	555.500	333.300	333.300	222.200	222.200	111.100	1.777.600
CEARA	120	6	98.900	494.500	296.700	296.700	197.800	197.800	98.900	1.582.400
MARANHAO	44	4	27.200	136.000	81.600	81.600	54.400	54.400	27.200	435.200
MINAS GERAIS	15	1	15.000	75.000	45.000	45.000	30.000	30.000	15.000	240.000
PARAIBA	128	4	86.000	430.000	258.000	258.000	172.000	172.000	86.000	1.376.000
PERNAMBUCO	62	6	124.000	620.000	372.000	372.000	248.000	248.000	124.000	1.984.000
PIAUI	65	3	54.900	274.500	164.700	164.700	109.800	109.800	54.900	878.400
R.G. DO NORTE	134	4	86.000	430.000	258.000	258.000	172.000	172.000	86.000	1.376.000
SERGIPE	29	1	20.000	100.000	60.000	60.000	40.000	40.000	20.000	320.000
TOTAL	739	35	655.000 (1)	3.275.000	1.965.000	1.965.000	1.310.000	1.310.000	655.000	10.480.000

FONTE: Dirab/CONAB

Elaboração: CPS/IPEA

(1) - Para atendimento de 655.000 famílias durante cinco meses, foram distribuídas 3.275.000 cestas.

QUADRO 20

PROGRAMA DE ATENDIMENTO AOS DESNUTRIDOS E AS GESTANTES EM RISCO NUTRICIONAL - "LEITE É SAÚDE"
MUNICÍPIOS E BENEFICIÁRIOS ATENDIDOS, RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS POR ESTADO - 1993

	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS	BENEFICIÁRIOS				RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS PELA UNIÃO US\$ 1,00 (2)
		CRIANÇAS DESNUTRIDAS	CONTATOS (1)	GESTANTES	TOTAL	
BRASIL	286	202.527	392.778	127.204	722.509	32.479.290
NORTE	23	23.205	46.412	13.403	83.021	3.765.277
ACRE	1	1.312	2.624	876	4.812	196.097
AMAZONAS	2	8.095	16.190	2.608	26.893	1.325.107
AMAPA	1	1.195	2.390	798	4.383	178.613
RORAIMA	1	1.122	2.244	749	4.115	167.694
RONDONIA	4	2.998	5.996	2.001	10.995	448.079
PARA	7	6.538	13.076	5.052	24.666	1.158.214
TOCANTINS	7	1.946	3.892	1.319	7.157	291.474
NORDESTE	147	87.856	163.436	53.298	304.590	13.941.498
ALAGOAS	1	6.020	12.040	1.850	19.910	1.037.156
BAHIA	12	7.624	15.248	4.720	27.592	1.326.212
CEARA	62	27.303	42.330	18.496	88.129	3.890.402
MARANHÃO	7	9.324	18.648	6.362	34.334	1.497.877
PARAIBA	30	7.271	14.542	4.845	26.658	1.151.705
FERNAMBUCO	5	8.098	16.196	4.938	29.232	1.444.570
PIAUI	17	10.695	21.392	5.228	37.316	1.761.198
RIO GRANDE DO NORTE	7	6.075	12.150	4.713	22.938	928.360
SERGIPE	6	5.445	10.890	2.146	18.481	904.018
SUDESTE	60	68.000	136.000	40.698	244.698	10.883.357
ESPIRITO SANTO	5	1.305	2.610	3.441	7.356	252.632
MINAS GERAIS	38	13.008	26.016	15.396	54.420	2.087.213
RIO DE JANEIRO	3	21.116	42.232	7.180	70.528	3.311.623
SAO PAULO	14	32.571	65.142	14.681	112.394	5.231.889
SUL	22	11.281	22.562	9.352	43.195	1.894.343
PARANA	9	3.501	7.002	3.859	14.362	602.360
RIO GRANDE DO SUL	12	5.575	11.150	3.840	20.565	908.768
SANTA CATARINA	1	2.205	4.410	1.653	8.268	383.214
CENTRO-OESTE	34	12.184	24.368	10.453	47.005	1.994.816
DISTRITO FEDERAL	1	720	1.440	275	2.435	126.146
GOIAS	29	9.330	18.660	7.624	35.614	1.543.849
MATO GROSSO DO SUL	1	464	928	547	1.939	70.387
MATO GROSSO	3	1.570	3.340	2.007	7.017	254.434

Fonte: INAN/MS

Elaboração: CPS/IPEA

(1) Crianças de 2 a 5 anos irmãs dos desnutridos menores de 2 anos inscritos no programa.

(2) A conversão foi feita pelo dolar médio de outubro e novembro de 93, no valor de 171,23.

QUADRO 21

PROGRAMA DE ATENDIMENTO AOS DESNUTRIDOS E AS GESTANTES EM RISCO NUTRICIONAL
"LEITE É SAÚDE"
TOTAL DE BENEFICIÁRIOS POR CAPITAIS - 1993

	BENEFICIARIOS	%	BENEFICIARIOS CAPITAIS / TOTAL BENEFICIARIOS	RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS PELA UNIÃO US\$ 1,00 (1)
BRASIL	460.026	100,0	63,7	21.789.020
NORTE	60.979	13,3	73,5	2.834.787
RIO BRANCO	4.812	1,0	100,0	196.097
MANAUS	26.693	5,8	99,3	1.317.113
MACAPA	4.383	1,0	100,0	178.613
BOA VISTA	4.115	0,9	100,0	167.694
PORTO VELHO	7.453	1,6	57,8	303.719
BELEM	12.690	2,8	51,4	637.609
PALMAS	833	0,2	11,6	33.942
NORDESTE	169.712	36,9	55,7	8.274.641
MACEIO	19.910	4,3	100,0	1.037.156
SALVADOR	16.722	3,6	60,6	853.963
FORTALEZA	32.672	7,1	37,1	1.629.573
SAO LUIS	18.435	4,0	53,7	752.091
JOAO PESSOA	6.340	1,4	23,8	329.535
RECIFE	20.553	4,5	70,3	1.039.103
TERESINA	25.593	5,6	68,6	1.285.926
NATAL	16.227	3,5	70,7	656.091
ARACAJU	13.260	2,9	71,7	691.203
SUDESTE	185.649	40,4	75,9	8.630.533
VITORIA	-	-	-	-
BELO HORIZONTE	17.158	3,7	31,5	602.552
RIO DE JANEIRO	65.000	14,1	92,2	3.117.493
SAO PAULO	103.491	22,5	92,1	4.910.488
SUL	23.524	5,1	54,5	1.113.689
CURITIBA	8.524	1,9	59,4	398.817
PORTO ALEGRE	15.000	3,3	72,9	714.872
FLORIANOPOLIS	-	-	-	-
CENTRO-OESTE	20.162	4,4	42,9	935.371
DISTRITO FEDERAL	2.435	0,5	100,0	126.146
GOIANIA	11.625	2,5	32,6	587.723
CAMPO GRANDE	-	-	-	-
CUIABA	6.102	1,3	87,0	221.502

Fonte: INAN/MS

Elaboração: CPS/IPEA

(1) A conversão foi feita pelo dolar médio de outubro e novembro de 93, no valor de 171,23.

QUADRO 22

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E DOS RECURSOS POR REGIÃO - 1993

	TOTAL DOS BENEFICIÁRIOS	DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS (%)	TOTAL DE RECURSOS REPASSADOS (US\$ Milhões)	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA OS ESTADOS (%)	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA OS MUNICÍPIOS (1) (%)	TOTAL (%)
BRASIL	30.600.250	100,0	455,9	80,0	20,0	100,0
NORTE	2.884.913	9,4	48,3	9,7	0,9	10,6
NORDESTE	9.581.943	31,3	171,9	32,7	5,0	37,7
SUDESTE	11.693.837	38,2	125,4	17,3	10,2	27,5
SUL	4.279.976	14,0	72,9	13,4	2,6	16,0
CENTRO-OESTE	2.159.581	7,1	37,4	6,9	1,3	8,2

Fone:FAE / QUADRO I

Elaboração:CPS/IPEA

(1) 23 capitais e 286 municípios com população acima de 50.000 habitantes que aderiram a descentralização do Programa.

QUADRO 23

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
DISTRIBUIÇÃO POR ESTADOS DOS MUNICÍPIOS QUE SE HABILITARAM
PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA - 1993

	NUMERO DE MUNICIPIOS CANDIDATOS (1)	NUMERO DE ALUNOS	NUMERO DE MUNICIPIOS QUE SE HABILITARAM (2)	NUMERO DE ALUNOS
BRASIL	591	11.438.547	309	6.054.988
NORTE	45	727.687	23	304.856
ACRE	2	18.241	2	25.782
AMAZONAS	7	78.437	2	93.044
AMAPA	2	14.337	2	11.605
RORAIMA	1	0	1	1.148
RONDONIA	8	145.149	8	82.707
PARA	22	433.396	5	65.910
TOCANTINS	3	38.127	3	24.660
NORDESTE	180	2.729.408	86	1.442.718
ALAGOAS	8	117.465	6	68.758
BAHIA	41	646.774	10	150.115
CEARA	23	312.054	17	231.088
MARANHÃO	24	539.417	15	362.837
PARAIBA	19	177.306	11	85.255
PERNAMBUCO	30	592.074	13	166.150
PIAUI	19	196.503	7	199.690
RIO GRANDE DO NORTE	9	82.222	3	122.092
SERGIPE	7	65.593	4	56.733
SUDESTE	205	5.706.839	100	3.140.998
ESPIRITO SANTO	10	308.621	3	32.632
MINAS GERAIS	66	1.295.267	45	929.168
RIO DE JANEIRO	29	875.989	8	103.365
SAO PAULO	100	3.226.962	44	2.075.833
SUL	140	1.866.780	85	844.400
PARANA	39	632.841	31	475.736
RIO GRANDE DO SUL	65	817.386	40	243.783
SANTA CATARINA	36	416.553	14	124.881
CENTRO-OESTE	21	407.833	15	322.016
DISTRITO FEDERAL	0	0	0	0
GOIAS	10	213.102	5	107.631
MATO GROSSO DO SUL	5	82.837	4	143.887
MATO GROSSO	6	111.894	6	70.498

Fonte:FAE

Elaboração:CPS/IPEA

(1) Inclui capitais (25 - o DF é considerado Estado), municípios com população acima de 50.000 habitantes e municípios que participaram da experiência de descentralização em 86/89 (565).

(2) Número de municípios que preencheram os requisitos de participação do Programa e que foram efetivamente incorporados.

QUADRO 24

AÇÃO EMERGENCIAL DE DOAÇÃO DE FEIJÃO
A POPULAÇÃO CARENTE - 1993.
DISTRIBUIÇÃO POR MÊS

MÊS	TONELADAS
FEVEREIRO	1.698
MARÇO	27.056
ABRIL	18.049
MAIO	12.784
JUNHO	8.941
JULHO	8.416
AGOSTO	9.170
SETEMBRO	1.768
TOTAL	87.882

Fonte e Elaboração: DEAPE/BANCO DO BRASIL

QUADRO 25

AÇÃO EMERGENCIAL DE DOAÇÃO DE FEIJÃO
A POPULAÇÃO CARENTE - 1993
DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO

Em toneladas

REGIÃO	VOLUME DE FEIJÃO DOADO	VOLUME DE FEIJÃO RETIRADO	VOLUME DE FEIJÃO NÃO RETIRADO
NORTE	2.968	2.444	524
NORDESTE	51.862	49.228	2.634
SUDESTE	22.177	19.603	2.574
SUL	10.592	10.272	320
CENTRO-OESTE	6.718	6.335	383
TOTAL	94.317	87.882	6.435

Fonte e Elaboração: DEAPE/BANCO DO BRASIL

QUADRO 26

PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO EMERGENCIAL ALIMENTOS - PRODEA
MUNICÍPIOS, FAMÍLIAS BENEFICIADAS E VOLUME DE
DE ALIMENTO DISTRIBUÍDOS - 1993

ESTADO	NUMERO DE MUNICÍPIOS	NUMERO DE FAMÍLIAS	VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (TONELADAS) (1)
MARANHÃO	38	128.290	12.829,0
PIAUI	148	238.865	23.886,5
CEARÁ	181	369.000	36.900,0
RIO GRANDE DO NORTE	136	153.750	15.375,0
PARAÍBA	159	252.765	25.276,5
PERNAMBUCO	135	345.901	34.590,1
ALAGOAS	34	71.171	7.117,1
SERGIPE	35	62.756	6.275,6
BAHIA	246	372.767	37.276,7
MINAS GERAIS	50	54.735	5.473,5
TOTAL	1.162	2.050.000	205.000

Fonte: Sudene

Elaboração: CPS/IPEA

(1) Informações Preliminares. Deverá ser distribuido uma cesta de 25 kg de alimentos, durante 4 meses, para 2,050 milhões de famílias.

QUADRO 25

AÇÃO EMERGENCIAL DE DOAÇÃO DE FEIJÃO
A POPULAÇÃO CARENTE - 1993
DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO

Em toneladas

REGIÃO	VOLUME DE FEIJÃO DOADO	VOLUME DE FEIJÃO RETIRADO	VOLUME DE FEIJÃO NÃO RETIRADO
NORTE	2.968	2.444	524
NORDESTE	51.862	49.228	2.634
SUDESTE	22.177	19.603	2.574
SUL	10.592	10.272	320
CENTRO-OESTE	6.718	6.335	383
TOTAL	94.317	87.882	6.435

Fonte e Elaboração: DEAPE/BANCO DO BRASIL

QUADRO 26

PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO EMERGENCIAL ALIMENTOS – PRODEA
MUNICÍPIOS, FAMÍLIAS BENEFICIADAS E VOLUME DE
DE ALIMENTO DISTRIBUÍDOS – 1993

ESTADO	NUMERO DE MUNICÍPIOS	NUMERO DE FAMÍLIAS	VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (TONELADAS) (1)
MARANHÃO	38	128.290	12.829,0
FIAUÍ	148	238.865	23.886,5
CEARÁ	181	369.000	36.900,0
RIO GRANDE DO NORTE	136	153.750	15.375,0
PARAÍBA	159	252.765	25.276,5
PERNAMBUCO	135	345.901	34.590,1
ALAGOAS	34	71.171	7.117,1
SERGIPE	35	62.756	6.275,6
BAHIA	246	372.767	37.276,7
MINAS GERAIS	50	54.735	5.473,5
TOTAL	1.162	2.050.000	205.000

Fonte: Sudene

Elaboração: CPS/IPEA

(1) Informações Preliminares. Deverá ser distribuido uma cesta de 25 kg de alimentos, durante 4 meses, para 2,050 milhões de famílias.