

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

CNRH

DOCUMENTO DE TRABALHO

Nº 26

ALIMENTAÇÃO E ABASTECIMENTO -

CONTRIBUIÇÕES A UMA

INTERVENÇÃO DE CURTO PRAZO

Anna Maria Medeiros Peliano

Dezembro de 1984

CNRH
DOCUMENTO DE TRABALHO
Nº 26
ALIMENTAÇÃO E ABASTECIMENTO -
CONTRIBUIÇÕES A UMA
INTERVENÇÃO DE CURTO PRAZO

Anna Maria Medeiros Peliano

Dezembro de 1984

As opiniões e propostas constantes deste documento refletem a opinião da autora, não sendo necessariamente, no todo ou em parte, endossadas pela instituição a qual está vinculada.

ALIMENTAÇÃO E ABASTECIMENTO -
CONTRIBUIÇÕES A UMA INTERVENÇÃO DE CURTO PRAZO

Anna Maria Medeiros Peliano

1. ANTECEDENTES

A solução definitiva do problema alimentar só será alcançada através da desconcentração do poder político, da melhoria dos padrões de renda, da elevação nos níveis de emprego e salário nas áreas urbanas e da canalização de maior estímulo à produção agrícola de consumo interno.

Os programas de suplementação alimentar não substituem as necessárias mudanças estruturais do modelo de desenvolvimento econômico, político e social do país, sendo isoladamente, instrumentos frágeis para erradicar a desnutrição. Justificam-se como paliativos para aqueles que têm fome. Devem ser concebidos como uma alternativa complementar de ampliar o mercado e aumentar o consumo de alimentos nas áreas urbanas e garantir preços remuneradores aos produtores rurais, dentro de uma política mais ampla de abastecimento alimentar.

Neste sentido vale ressaltar que o abastecimento alimentar não se restringe a fornecer alimentos - envolvendo diretamente as questões referentes à produção, processamento, armazenagem, transporte e distribuição - mas prover segurança alimentar à população como um todo, a qualquer tempo e lugar. Uma política de abastecimento consequente não pode ser confundida com ações tópicas de caráter imediatista.

O país está necessitando de uma intervenção na área de abastecimento de forma mais estável e abrangente, que atue de forma integrada nas diversas etapas do processo.

2. PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO: INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DO MERCADO INTERNO.

A primeira linha de ação de uma política alimentar no país deverá voltar-se para reverter a tendência de expansão quase que exclusiva dos produtos exportáveis e energéticos. Para tanto, é necessário como medida emergencial, um tratamento diferenciado desde a etapa de produção até a distribuição final, inicialmente para três produtos essenciais na dieta da população: arroz, feijão e leite.

Por outro lado, no que se refere aos programas de distribuição de alimentos, estes só deverão ser ampliados na medida em que houver disponibilidade de produção interna e utilizados como canais de escoamento dessa produção. A proposta mais viável para o curtíssimo prazo consiste em aperfeiçoar os programas já existentes de apoio alimentar.

Os programas federais da alimentação atingem atualmente, com sérias deficiências, mais de 28 milhões de pessoas carentes e será criminosa sua desativação em nome de outras propostas ainda não implementadas. Novos programas, de sua formulação até o atingimento de níveis satisfatórios de desempenho, requerem longos prazos de ajuste e consolidação, nem sempre previsíveis. Por melhores que sejam os programas de intervenção, mesmo que formulados à luz de uma proposta democrática, não se deve nem se pode cometer a ingenuidade de supor que no próximo 16 de março ou dias seguintes se terá acumulado condições para resolver os entraves burocráticos de ordem legal e operacional que permitirão colocar em marcha propostas novas. Estas devem ter seu início de implantação testado, corrigidas as inevitáveis falhas que se mantêm ocultas mesmo no planejamento mais criterioso e somente quando atingirem satisfatório nível de execução poderão substituir os programas existentes, se, de fato, esse for o caso.

Dentre os diversos programas existentes devem ser selecionados os que apresentam maior adequação a uma política global de abastecimento e que tenham condições de ampliar seu impacto, com

possíveis melhorias no seu desenho operacional. Existem quatro linhas de ação prioritárias, com programas de intervenção específicos que deverão merecer maior atenção:

- 1) Estruturação do sistema de comercialização, especialmente nas periferias urbanas e pequenos municípios interioranos - REDE SOMAR DE ABASTECIMENTO - COBAL/MA.
- 2) Subsídio parcial de uma cesta básica de alimentos, para todos aqueles residentes em áreas urbanas selecionadas, de grande concentração de pobreza - Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB/INAN/MS.
- 3) Subsídio parcial de uma refeição para clientelas específicas, no caso os trabalhadores urbanos - Programa de Alimentação do Trabalhador - Secretaria de Promoção Social/MT.
- 4) Subsídio total de uma cesta de alimentos ou de refeições para os grupos biologicamente mais vulneráveis - Programa de Nutrição em Saúde - PNS/INAN/MS; Programa Nacional de Merenda Escolar - PNAE/FAE/MEC; Programa de Creches Casulo -LBA/MPAS

3. A COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL E O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO

Pela legislação atual, caberia ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia pública federal vinculada ao Ministério da Saúde,, assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, promover, supervisionar e fiscalizar sua execução, funcionando como órgão central das atividades de alimentação e nutrição do país.

Entretanto, por falta de apoio político e institucional, o INAN não tem conseguido cumprir suas atribuições, sendo que os vários programas em andamento, são implementados isoladamente pelas diversas instituições envolvidas. A coordenação de uma política de alimentação, que envolve obrigatoriamente vários ministérios setoriais, exige um respaldo institucional, em princípio, somente viável se realizado por um órgão diretamente vinculado à adminis-

tração central, ou mesmo à Presidência da República, Não se trata de centralizar a execução dos diversos programas, mas viabilizar um planejamento global para a área, especialmente no que se refere ao dimensionamento do volume total de alimentos necessários a esses programas e sua compatibilização com a produção interna, com as possíveis importações, com os estoques governamentais, com a infra-estrutura de armazenagem e processamento, que deverão ser tratados frente a demanda conjunta dos programas em andamento.

Além dessa compatibilização da demanda por alimentos dos diversos programas, faz-se necessário tratar especialmente a questão da liberação dos recursos financeiros.

Tradicionalmente, as dotações orçamentárias para os programas de alimentação são significativamente inferiores às necessidades de sua manutenção, inviabilizando uma programação anual e induzindo a diversas interrupções do atendimento. Mesmo com o reforço financeiro do FINSOCIAL não tem sido possível uma compatibilização entre o cronograma de desembolso de recursos e os momentos mais adequados de aquisição dos produtos, especialmente nos períodos de safra. Paralelamente, o atraso na liberação das verbas e conseqüentemente no pagamento aos fornecedores dos programas institucionais, tem encarecido substancialmente o custo do atendimento. Estima-se uma redução de 40% dos custos, se as compras fossem realizadas em momentos adequados com a garantia de pagamento à vista.

Para tanto, faz-se necessário, a priori, uma definição mais realista dos recursos necessários e disponíveis para todo exercício de 1985 e a compatibilização entre o cronograma de desembolso e a programação de compra dos alimentos.

4. O PAPEL DA COBAL NA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO

Uma questão fundamental para aumentar a eficiência dos programas atuais, é a melhoria do desempenho da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL, órgão executor central da política de alimentação, incluindo não só a execução dos programas especiais, mas o abastecimento a nível nacional.

Entretanto, faz-se necessário repensar o objetivo e o espaço de ação dessa instituição, bem como promover sua reestruturação financeira e administrativa.

A intervenção do Estado, através da COBAL, no setor de comercialização, deve se restringir, basicamente, a uma atuação a nível de mercado atacadista, cuja presença visa estabilizar a oferta e os preços dos alimentos essenciais e neutralizar um possível risco de administração de preços pelas grandes cadeias privadas de comercialização.

Como atacadista, a COBAL deverá estar voltada para o suprimento de um número restrito de gêneros essenciais (cerca de 50 itens) (*) diretamente à cadeia tradicional de varejo das periferias urbanas e pequenos municípios do interior e para os programas institucionais de alimentação.

Neste sentido, faz-se necessária a aquisição dos produtos no período de safra, a formação de estoques reguladores, a transferência dos ganhos de escala de operações de grande porte e de utilização de técnicas eficientes de comercialização para os pequenos e médios varejistas, que atendem tradicionalmente os grupos de mais baixa renda.

Muitas dessas atribuições não vêm sendo cumpridas pela COBAL que tem apresentado inclusive níveis de preços, desnecessariamente altos, pela ausência de capital de giro na Empresa, ineficiências administrativas decorrentes do excesso de centralização e de burocracias e, muitas vezes, pela falta de zelo com os recursos públicos.

Assim, é preciso conferir maior seriedade no gerenciamento da Instituição (desvinculando-a inclusive de funções político-partidárias), equilibrar seu orçamento, redimensionar o quadro ad-

(*)

Na rede SOMAR a COBAL trabalha com aproximadamente 800 itens.

ministrativo e descentralizar sua atuação, na medida do possível, de forma a responder às reivindicações estaduais para uma crescente autonomia na área do abastecimento.

A maioria dos Estados está preocupada em manter mecanismos próprios de abastecimento, não só para os programas federais de alimentação, como também para o mercado local. A estratégia desses mecanismos é o estímulo à produção e aquisição - sempre que possível - dentro do próprio Estado ou da própria Região.

Esta pressão, para uma descentralização das funções de abastecimento deve ser apoiada desde que não implique em duplicação desnecessária das estruturas de comercialização (aquisição, classificação, armazenagem, processamento, empacotamento, etc) já existentes, e que não se perca a coordenação a nível nacional. Assegura-se assim a flexibilidade indispensável para as atividades de comercialização inter-regional, quando for necessário. A manutenção da COBAL como órgão responsável pelo abastecimento de áreas periféricas e dos programas oficiais de alimentação, permite aproveitar a experiência já adquirida por esta Instituição, e a garantia de vinculação das diversas intervenções a uma programação de nível nacional.

Assim, tendo em vista a impossibilidade da grande maioria dos Estados de abastecer todos os seus programas de alimentação, exclusivamente com a produção local, essa integração das compras a um órgão central, além de facilitar a complementação dos alimentos básicos não disponíveis a nível de cada Estado, apresentaria como vantagens adicionais a garantia de ganhos de escala na aquisição de alimentos e o aproveitamento do excedente dos estoques governamentais.

Aceitas essas premissas básicas de reformulação da COBAL, dever-se-ia partir para a elaboração de uma nova proposta de ação para a Empresa. Para tanto, seria necessário, de imediato, a realização de uma análise profunda das condições financeiras da Empresa, sua sistemática de operação e a própria articulação com os demais órgãos vinculados a área de abastecimento, como a CFP e CIBRAZEM no âmbito do Ministério da Agricultura e a SEAP na SEPLAN.

5. REDE SOMAR DE ABASTECIMENTO: UMA INTERVENÇÃO NA ESTRUTURA TRADICIONAL DE VAREJO.

Desenvolvido pela COBAL, o Programa da Rede SOMAR visa promover a modernização do pequeno e médio varejo e reduzir os preços dos alimentos para as camadas pobres urbanas/rurais; revitalizar o atacado diversificado e garantir colocação da produção das pequenas e médias indústrias.

Através da Rede SOMAR, a COBAL atua como atacadista em 717 municípios do país, possuindo 38 centrais de abastecimento para o atendimento de 4.718 filiados ou seja, varejistas independentes de áreas pobres, integrados ao Programa.

Em que pesem os reajustes necessários para aumentar a eficiência da Rede SOMAR, sua concepção é adequada como uma alternativa para melhorar a estrutura de abastecimento urbano. Entretanto, por se tratar de uma intervenção desenvolvida exclusivamente pela COBAL e que deveria ser considerada como sua linha básica de ação, a reestruturação e redimensionamento do Programa deverá ser compatibilizado com a nova proposta de atuação da Empresa.

6. PROJETO DE ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS BÁSICOS EM ÁREAS DE BAIXA RENDA - PROAB: UMA ALTERNATIVA PARA O SUBSÍDIO DE PRODUTOS DE CONSUMO POPULAR

Desenvolvido por meio de convênios firmados entre o INAN/MS, COBAL/MA e governos estaduais, o PROAB caracteriza-se pela simplicidade de sua forma de operação.

A atuação do Projeto consiste no fornecimento pela COBAL de onze produtos básicos^(*), a preços subsidiados para os pequenos varejistas interessados que atuam em bairros selecionados, com alta incidência de pobreza. O subsídio do INAN varia de 20 a 30% sobre os preços de atacado da COBAL, e essa variação é verificada de acordo com as oscilações dos preços de mercado.

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

O preço de revenda para os consumidores é fixado para os varejistas que se abastecem no PROAB, respeitando-se entretanto a margem tradicional de lucro desses varejistas sobre a venda dos itens selecionados (de 10 a 20%).

Atualmente, o PROAB atende, por intermédio de 18 minicentrais fixas e 6 móveis, a 3.000 varejistas situados em áreas urbanas de baixa renda do Nordeste, onde residem cerca de 2.100.000 pessoas, assim distribuídas: Recife - 406 mil; Teresina - 325 mil; Macaíó - 185 mil; João Pessoa - 260 mil; Natal - 340 mil; Fortaleza - 362 mil e São Luis - 165 mil.

Em que pese o acerto na concepção geral do PROAB, algumas dificuldades vêm sendo identificadas e estão a merecer atenção no sentido de trazer maior impacto ao Projeto.

A primeira questão que geralmente se coloca em relação aos programas de subsídio parcial nos preços através da estrutura privada convencional e em áreas selecionadas, diz respeito à revenda dos alimentos subsidiados fora do âmbito previsto. É impossível dimensionar o que esse desvio representa no volume total dos alimentos comercializados pelo PROAB. Há indicações claras de sua ocorrência, sem que entretanto, tenham alcançado patamares que inviabilizem o Programa.

Para evitar esses desvios é preciso fortalecer a participação das comunidades na fiscalização do PROAB, e limitar o diferencial dos preços do Programa em relação ao mercado local em cerca de 20%.

Executado basicamente pela COBAL, o PROAB vem sofrendo diretamente as repercussões das dificuldades operacionais da Empresa.

As limitações financeiras da COBAL, além de elevar demasiadamente seus preços de aquisição, resultam em frequentes interrupções no fornecimento dos produtos aos varejistas, Tal fato, além de diminuir a credibilidade do PROAB por parte dos varejistas, vêm

induzindo a aquisição em outros fornecedores, confundindo as comunidades beneficiadas com relação à disponibilidade e preços dos produtos oriundos do PROAB.

Uma segunda fonte de encarecimento dos preços de atacado dos alimentos do PROAB é a taxa de remuneração de 8% fixada pela COBAL sobre seus preços de custo, à guisa de taxa de administração. Paralelamente, segundo uma avaliação realizada em Teresina, por exemplo, em média os preços dos alimentos vendidos pelos varejistas integrantes do PROAB, foram 21,09% inferior ao varejo fora do Projeto. Tendo em vista que o subsídio médio conferido pelo INAN esteve em torno de 28,26%, verifica-se uma perda pela clientela de 7,17%. Ou seja, 25% do subsídio foi perdido no processo de operacionalização do projeto, devido aos problemas da própria COBAL.

Assim, a proposta básica para aumentar a eficiência do PROAB se prende à reestruturação da COBAL, órgão executor central do Programa.

A interveniência do INAN na implementação de um programa com as características do PROAB, teve sua origem na busca de alternativas de suplementação alimentar a preços mais reduzidos do que a distribuição gratuita. Assim, dos recursos destinados aos programas de alimentação do INAN, uma parte vem sendo destinada ao subsídio de alguns produtos básicos. Entretanto, na medida em que a COBAL for se reestruturando, e com a introdução na Empresa de um novo espírito de ação voltado mais especificamente para o atendimento das populações pobres de áreas periféricas, o PROAB deveria ser absorvido por essa Empresa. O INAN, deverá concentrar sua coordenação nos programas desenvolvidos no âmbito das estruturas de saúde.

É difícil determinar o custo de atendimento per-capita do PROAB. Pela impossibilidade de precisar a clientela atendida pelas grandes oscilações verificadas na oferta dos alimentos no corrente exercício, não é viável estabelecer atualmente uma quantificação confiável. Entretanto, projetando o custo estimado em outubro de 1983 (Cr\$ 500,00) para novembro deste ano, o subsídio per-capita/mês estaria em torno de Cr\$ 1.700,00. O custo do atendimento pa

ra o próximo ano, dependerá entretanto, do grau de eficiência da COBAL, da disponibilidade de capital de giro para compra em momentos adequados e formação de estoque de alimentos e do número de gêneros a serem comercializados.

Estão assegurados ao PROAB, no orçamento de 1985, recursos no montante de Cr\$ 117 bilhões, mais Cr\$ 18,0 bilhões correspondentes ao saldo do FINSOCIAL do exercício corrente, o que representa um acréscimo de 356% em relação a 1984.

7. SUBSÍDIO À ALIMENTAÇÃO DOS ASSALARIADOS URBANOS: O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT

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

A estratégia de financiamento é a do incentivo fiscal, instituído pela Lei nº 6.321 de 14.04.76. Esta Lei permite às pessoas jurídicas deduzirem do imposto sobre a renda até 60% do custo, para a empresa, com a alimentação do trabalhador, desde que esta dedução não ultrapasse 5% do lucro tributável da empresa em cada exercício.

A parcela cobrada ao trabalhador pelo PAT, não pode ser superior a 20% do custo de cada refeição, cabendo à empresa 32% e ao governo 48%. Considerando o custo de Cr\$ 100,00 para uma refeição, o trabalhador paga até Cr\$ 20,00 (20%) e os restantes Cr\$ 80,00 são divididos entre a Empresa e o Governo, na seguinte proporção: 60% (Cr\$ 48,00) a ser deduzido do IR e 40% (Cr\$ 32,00) por conta da Empresa.

São fundamentalmente as médias e grandes empresas dos estados mais desenvolvidos do país que têm condições de participar do Programa de Alimentação do Trabalhador, atendendo discriminadamente seus funcionários, subsidiando cardápios diferenciados para as diretorias, pessoal graduado e operários em geral.

Entre os diversos programas federais de alimentação, o PAT é o mais caro e o que absorve maior volume de recursos^(*), tendo uma cobertura atual de cerca de 2,3 milhões de trabalhadores.

O valor do subsídio por refeição (novembro/84) é de Cr\$ 290,23 para um preço final estimado em Cr\$ 755,82. Entretanto os preços reais dessas refeições estão na ordem de Cr\$ 2.000,00, o que implicaria em um subsídio governamental de Cr\$ 768,00 por refeição. Esta defasagem no valor do subsídio tem induzido várias empresas a interromper o atendimento, pela dificuldade de arcar com os custos adicionais.

O PAT merece ser revisto como um todo. Entretanto, como ponto de partida, propõem-se a canalização do subsídio exclusivamente para os trabalhadores com até 5 salários-mínimos; a diferenciação dos limites de benefícios fiscal de modo a privilegiar as empresas que absorvem maior número de trabalhadores; e a utilização de entidades como sindicatos, SESI, SESC, etc, para execução do atendimento, sobretudo para os trabalhadores de empresas que não tem condições de participar do Programa.

8. PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA: UMA AÇÃO COMPLEMENTAR NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO

Tendo em vista a necessidade de se fortalecer programas de distribuição gratuita de alimentos para os grupos mais carentes, é importante ressaltar algumas implicações referentes à sua execução.

Em primeiro lugar, as necessidades são distintas mesmo entre os grupos mais carentes. Frente à inviabilidade de uma distribuição ampla e indiscriminada, faz-se necessário estabelecer critérios de seleção e canais de escoamento que possibilitem a operacionalização de tais intervenções, evitando superposição de atendimento para os mesmos grupos carentes.

(*) Em 1983, o valor do subsídio governamental ao Programa foi da ordem de Cr\$.. 461,4 bilhões (preços de novembro/84), para o atendimento de 2,3 milhões de milhões de trabalhadores de 7.294 empresas.

O cruzamento dessas variáveis tem induzido ações diversificadas para os grupos biologicamente mais vulneráveis (materno-infantil), que são atendidos através da estrutura de saúde (gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos), através de creches (menores de 6 anos) e através da rede oficial e filantrópica de ensino (1º grau).

As facilidades operacionais dessas formas de intervenção, permitem ampliar o impacto dos programas de distribuição gratuita de alimentos no curto prazo.

Ações de saúde de caráter exclusivamente curativo não conseguem reduzir significativamente as taxas de morbidade e mortalidade infantil no país, que decorrem em grande medida do quadro carential da população, no qual a desnutrição se sobressai como principal condicionante. Assim, a distribuição de alimentos nas estruturas de saúde constitui importante instrumento de apoio às demais ações ali desenvolvidas (vacinações, controle de diarreia, acompanhamento pré-natal, educação para a saúde, etc), bem como chamariz para se ampliar a frequência aos postos de saúde.

Apesar das discordâncias existentes em relação à magnitude dos efeitos da distribuição de alimentos nas instituições de ensino e o desenvolvimento do sistema cognitivo dos escolares, já existe hoje um consenso de que a merenda escolar é fator de atração e manutenção dos alunos nas escolas, fator que traz indiscutivelmente melhores condições de aprendizagem para as crianças carentes. Se aprendizagem é função do tempo de permanência na escola, ao retardar a deserção, a merenda terá como consequência última aumentar o aprendizado.

Nessas duas áreas de intervenção, os principais programas desenvolvidos pelo Governo Federal, são respectivamente:

1. O Programa de Nutrição em Saúde - PNS, coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, do Ministério da Saúde, que distribui, nas estruturas de saúde, uma cesta de alimentos contendo arroz, feijão, leite e açúcar. Atende a 4,2 mi-

lhões (*) de beneficiários - gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos - a um custo estimado de Cr\$ 21.800,00 por família (**)/mês (preços de novembro/84).

Para o exercício de 1985, estão assegurados ao PNS no orçamento da União, Cr\$ 470 bilhões mais Cr\$ 38,0 bilhões do saldo FINSOCIAL/84, correspondendo a um acréscimo de 250% em relação ao ano corrente.

Lançado como principal programa de alimentação do INAN, o PNS veio se transformando gradualmente em um componente do programa de atendimento integrado ao grupo materno-infantil, que inclui o controle da diarreia, de doenças respiratórias, reidratação oral e aleitamento materno. A proposta inicial de transformá-lo no principal instrumento de estímulo aos pequenos produtores de alimentos básicos, foi se esvaziando frente a limitação de ordem financeira, institucional e política.

Executado basicamente pela COBAL, também o PNS vem enfrentando as repercussões da ineficiência e distorções da Empresa, sem condições de assumir mais efetivamente o comando do Programa, sobretudo por falta de recursos humanos.

Uma possível mudança de impacto para o próximo ano, seria limitar o PNS à distribuição exclusiva de leite em pó, aumentando-se a cobertura e concentrando o atendimento para as crianças menores de 4 anos, das famílias de baixa renda.

O custo per-capita da distribuição de um copo de leite diário, ou seja, 0,8 kg de leite em pó ao mês, estaria em torno de Cr\$ 4.800,00 (preços de dezembro/84).

(*) Correspondendo a cerca de 20% da população-alvo, ou seja, gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos, de famílias de renda de até dois salários-mínimos.

(**) Corresponde a 4 pessoas por família.

O programa de distribuição de leite deveria estar diretamente vinculado a uma política de apoio ao setor de produção, basicamente nas mãos de pequenos e médios produtores.

2. O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, coordenado pela Fundação de Assistência ao Estudante-FAE do Ministério da Educação e Cultura, fornece atualmente uma refeição a cerca de 20 milhões de pré-escolares e escolares do 1º grau da rede de ensino oficial e filantrópica (*), com uma média de atendimento de 140 dias ao ano.

O custo de atendimento per-capita do Programa está estimado em Cr\$ 250,00 por refeição/dia (preços de novembro/84). Para 1985 estão alocados ao PNAE no Orçamento da União, Cr\$ 950 bilhões, que serão acrescidos de Cr\$ 90 bilhões provenientes do saldo do FINSOCIAL(**)/84. Segundo estimativas preliminares, a FAE necessitará ainda cerca de Cr\$ 400 bilhões para a manutenção do programa no segundo semestre de 1985. No curto prazo, faz-se necessária a alocação de recursos destinados especialmente à aquisição de equipamentos de cozinha para as escolas.

Com a recente administração que assumiu a FAE, estão sendo introduzidas alterações na operacionalização do PNAE no sentido de aumentar a eficiência e conferir maior autonomia aos Estados, especialmente no que diz respeito à definição do cardápio e a aquisição do produto a nível local.

(*) Correspondendo a cerca de 90% da população-alvo, escolares de 1º grau da rede oficial e filantrópica de ensino.

(**) Tradicionalmente, os recursos federais destinados a financiar a merenda escolar nos Estados, privilegiava a região centro-sul do país (com exceção do Rio de Janeiro e São Paulo). Buscando reverter essa distorção, foram identificados alguns indicadores sócio-educacionais e econômicos (mortalidade infantil; evasão/reprovação e renda média familiar de cada Estado da federação) para definir a nova sistemática de atuação. A participação percentual da FAE no financiamento do programa em 1985, corresponderá: 10% no Rio de Janeiro; de 17 a 22% no RS, SC e DF; de 40 a 45% em MS, ES e PR; de 45 a 60% no AP, RR, PA, AM, MT, GO e MG; de 60 a 75% no MA, PE, SE, BA, AL e RO; de 80 a 90% no PI, AL, PE, RN e CE.

Pela nova sistemática de ação, a FAE vem adquirindo os alimentos segundo três alternativas distintas. Os produtos formulados (*) são adquiridos, mediante concorrências, diretamente às indústrias do setor; os alimentos básicos, tais como, arroz, feijão, óleo e leite, são adquiridos pela COBAL (algumas vezes com o envolvimento da CFP e SEAP) a nível de mercado nacional e todos os demais produtos são adquiridos local ou regionalmente por uma equipe integrada pela COBAL, FAE e Secretarias Estaduais de Educação.

Visando recuperar a credibilidade junto aos fornecedores, a FAE tem realizado o pagamento à vista, tentando compatibilizar o cronograma das compras com os desembolsos de recursos do FINSOCIAL (que por sinal não obedecem a critérios de racionalidade em relação aos momentos mais adequados de aquisição).

Diversas alterações paralelas vem sendo testadas e o melhor caminho para o PNAE seria a manutenção da atual administração de forma a garantir a sedimentação das novas metodologias adotadas, que no exercício de 1985 deverão conferir maior impacto ao programa.

3. O Programa de Creches Casulo, coordenado pela LBA, procura suprir as necessidades básicas da criança socialmente carente, na faixa etária de 3 meses a 6 anos, e facilitar a liberação da mãe ou responsável para exercer atividades lucrativas, contribuindo para o aumento da renda familiar.

O Programa engloba três modalidades de creches: Casulo Institucional - atendimento direto pela LBA ou por convênios com outras entidades; Casulo Domiciliar - atendimento no próprio lar, ficando a criança sob a guarda de uma "mãe acolhedora" e Casulo Comunitário - a própria comunidade é responsável pela creche, dos cuidados com a criança à administração.

São atendidas pelo Programa, aproximadamente um milhão de crianças, através do apoio financeiro repassado pela LBA para aquisição de gêneros alimentícios e equipamentos didáticos e recreativos. O custo atual do atendimento per-capita/mês está esti-

(*) Os produtos formulados representam 25% das aquisições de alimentos realizados pela FAE.

mado em Cr\$ 10.000,00 para as crianças que permanecem 8 horas nas creches e de Cr\$ 5.000,00 para 4 horas (preços de novembro/84).

Em 1985 estão previstos para o Programa recursos orçamentários da ordem de Cr\$ 41 bilhões, mais Cr\$ 15 bilhões do saldo do FINSOCIAL/84. Estima-se para 1985 uma necessidade adicional de Cr\$ 18 bilhões (preços de novembro/84) para a manutenção do atendimento, nos padrões atuais.

Dentre as diversas modalidades de atuação do Programa, poderia ser fortalecida a linha das creches comunitárias, tendo em vista seu maior potencial de rápida ampliação. O valor de complementação financeira (Cr\$ 10 mil per-capita/mês) provavelmente deverá ser revisto, para não onerar demasiadamente a contribuição das próprias comunidades.

9. ESTOQUES ESTRATÉGICOS DE ALIMENTOS E ATENDIMENTO EMERGENCIAL

São nas situações de calamidades eventuais - secas, enchentes, etc - onde se justificam plenamente as intervenções típicas, como a distribuição de alimentos em caráter emergencial. Tendo em vista, entretanto, que esse tipo de situação necessita de respostas rápidas, os problemas operacionais têm dificultado ou mesmo inviabilizado sua execução.

Um programa de distribuição de alimentos, exige certo período para sua implementação, uma vez que envolve além de problemas de seleção de clientela, problemas de aquisição, processamento, embalagem, armazenagem, transporte e distribuição, o que não se improvisa da noite para o dia. Um exemplo ilustrativo, foi o fracasso recente da tentativa de se distribuir cestas de alimento para as frentes de trabalho no Nordeste.

Naturalmente, essas situações excepcionais continuarão a persistir, e nesse sentido, o Estado através da COBAL, deverá se preparar, para a formação de estoques estratégicos de alimentos, visando responder de imediato às solicitações emergenciais. Aliás, a formação e manutenção de estoques de alimentos se constitui em instrumento fundamental de uma política de abastecimento consequente.

A recomendação neste sentido, é o dimensionamento de estoques que serão necessários para estabilizar o abastecimento nos primeiros seis meses do próximo governo, incluindo uma previsão para o atendimento a situações emergenciais.

Para tanto será necessário identificar e compatibilizar a disponibilidade dos estoques atuais, a previsão de safra para o próximo ano e a demanda do mercado interno e dos programas institucionais. Prevê-se a necessidade de importações de alimentos que deverá ser então devidamente dimensionada e acionada sua tramitação. Paralelamente, seria fundamental definir os custos de formação desses estoques, bem como as fontes de seu financiamento.

CNRH - DOCUMENTO DE TRABALHO

- Nº 1 - "Criação e Crescimento do Emprego na Base de Informações Provenientes de Administrativos", Alfonso Rodrigues Árias, setembro 1982, 27 p.
- Nº 2 - "As Transformações na Estrutura de Produção Agrícola Brasileira: Determinantes, Conseqüências e Perspectivas", George Martine, outubro 1982, 29p.
- Nº 3 - "A Mão Invisível nos Serviços de Saúde: Será que ela Cura?", Cláudio de Moura Castro, Nilton Romeu e Solon Magalhães Vianna, novembro 1982, 19p.
- Nº 4 - "Suavização do Impacto dos Cortes de Dispendios Governamentais sobre o Nível Geral de Emprego", Líscio Fábio de B. Camargo, George Martine, janeiro 1983, 14 p.
- Nº 5 - "Crescimento e Distribuição da População Brasileira: Tendências Recentes", George Martine, Líscio Fábio de B. Camargo, março 1983, 51p.
- Nº 6 - "O Ensino Básico: Necessidades, Prioridades e Dúvidas", Cláudio de Moura Castro, Divonzir Arthur Gusso, março 1983, 27p.
- Nº 7 - "High Technology in Intermediate Countries? The Case of Brazil", Cláudio de Moura Castro, june 1983, 52p.
- Nº 8 - "Custos Sociais e Diferentes Experiências de Atendimento a 'Meninos-de-rua'", Evair A. Marques, Gaudêncio Frigotto, Paulo Simpson Filho, Sandra M.C.Sá Carneiro, julho 1983, 16p.

- Nº 9 - "Do Sebastianismo aos 'Grassroots': Novas Estruturas de Organização no Brasil", Cláudio de Moura Castro (Organizador), setembro 1983, 80p.
- Nº 10 - "Despesas Federais com Educação - A Loteria sem Perdedores", Antônio Emílio Sendim Marques, janeiro 1984, 24p.
- Nº 11 - "O Problema Alimentar Brasileiro: Situação Atual, Perspectivas e Propostas de Política", Anna Maria Medeiros T. Peliano, Cláudio de Moura Castro, George Martine e Ronaldo Coutinho Garcia, dezembro 1983, 43p.
- Nº 12 - "Novas Relações Sindicais no Brasil: O debate, experiências internacionais e uma proposta para discussão", Gonzalo Falabella, Lais Wendl Abramo, Nair Heloísa Bicalho de Sousa, Roque Aparecido da Silva e Ruy de Quadros Carvalho, janeiro 1984, 43p.
- Nº 13 - "Questão do Desemprego no Brasil e os Programas Especiais de Emprego", Luiz Carlos Eichenberg Silva, Ismael Carlos Oliveira e Lísicio Fábio de B. Camargo, abril 1984, 57p.
- Nº 14 - "A Agricultura Brasileira e Seus Contrastes: Uma coletânea", Brancolina Ferreira, George Martine e Ronaldo Coutinho Garcia, maio 1984, 190p.
- Nº 14.I - "Política Agrícola, Política Salarial e Alimentação", Ronaldo Coutinho Garcia, agosto 1983, 25p.
- Nº 14.II - "Mudanças Tecnológicas e Sociais na Agricultura: A panela do povo em tempo de crise", George Martine e Ronaldo Coutinho Garcia, novembro 1983, 36p.
- Nº 14.III - "Colonização e Expansão da Fronteira Agrícola no Brasil: Avaliação e avaliações", George Martine, fevereiro 1983, 36p.

- Nº 14.IV - "A Terra - seu significado para o pequeno produtor na fronteira", Brancolina Ferreira, novembro 1983, 53p.
- Nº 14.V - "Desenvolvimento Rural do Nordeste: Subsídios para Formulação de uma Nova Política", Ronaldo Coutinho Garcia, outubro 1982, 28p.
- Nº 15 - "Previdência Social", Francisco E.B. Oliveira e Maria Emília R.M. Macedo, outubro 1984, 100p.
- Nº 16 - "Distribuição de Renda, Trabalho e Automação: Uma coletânea", Ismael Carlos Oliveira, Maurício Galinkin, José Carlos Pereira Peliano, Nair Heloisa Bicalho de Sousa e Ruy de Quadros Carvalho, novembro 1984, 234p.
- Nº 16.I - "Ocupação, Emprego e Distribuição de Renda", Ismael Carlos Oliveira, Maurício Galinkim e José Carlos Pereira Peliano, novembro 1984, 94p.
- Nº 16.II - "Automação e Trabalho", José Carlos Pereira Peliano, novembro 1984, 42p.
- Nº 16.III - "Relações de Trabalho", Ruy de Quadros Carvalho e Nair Heloísa Bicalho de Sousa, novembro 1984, 91p.
- Nº 17 - "Política Econômica e Justiça Social", Álvaro Garcia, Anna M.T. Medeiro Peliano, Dorothea Werneck e Líscio Fábio de Camargo, fevereiro 1985, 113p.
- Nº 18 - "A Produção Científica no Brasil?", Cláudio de Moura Castro, janeiro 1985, 51p.
- Nº 19 - "Subsídios para uma Nova Política de Relações de Trabalho", Ruy de Quadros Carvalho, Nair Heloisa Bicalho de Sousa, fevereiro 1985, 32p.

- Nº 20 - "A Formação de Recursos Humanos em Odontologia: Expandir ou não os Cursos de Graduação?", Solon Magalhães Vianna, outubro 1984, 13p.
- Nº 21 - "Política de Saúde: Algumas Questões", Solon Magalhães Vianna, Sérgio Francisco Piola, janeiro 1985, 30p.
- Nº 22 - "Análise das Transformações na Estrutura do Emprego na Década de Setenta e Algumas de Suas Perspectivas na Década de Oitenta", Paulo P.A. Paiva, Maria Regina Nabuco, Simone Wanjman, novembro 1984, 176p.
- Nº 23 - "A Fusão dos Serviços de Saúde e de Assistência Social", Solon Magalhães Vianna, junho de 1985, 09p.
- Nº 24 - "A Política de Saúde na Nova República: Subsídios para sua Formulação", Sérgio Francisco Piola, Solon Magalhães Vianna, Vitor Gomes Pinto, fevereiro de 1985, 51p.
- Nº 25 - "Programa de Saúde Escolar", Solon Magalhães Vianna, Sérgio Francisco Piola, Vitor Gomes Pinto, setembro de 1983, 21p.
- Nº 26 - "Alimentação e Abastecimento - Contribuições a uma Intervenção de Curto Prazo", Anna Maria Medeiros Peliario, dezembro de 1984, 17p.
- Nº 27 - "Subsídios à Reflexão sobre a Previdência Social no Brasil", Maria Emília R. M. de Azevedo, dezembro de 1984, 30p.
- Nº 28 - "Programa de Fluoretação da Água de Abastecimento Público", Solon Magalhães Vianna, Vitor Gomes Pinto, agosto de 1983, 18p.

