

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

PNS E PROAB:
Dois Modelos de Intervenção
Nutricional no Brasil*

Marcos Coimbra
Departamento de Ciência
Política da Universidade
Federal de Minas Gerais

Fevereiro de 1984

PNS E PROAB: Dois Modelos de Intervenção
Nutricional no Brasil*

Marcos Coimbra
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais

Fevereiro de 1984

* Trabalho realizado para a Organização Pan-Americana de Saúde,
INAN e CNRH/IPEA.

I - INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende ser uma descrição e uma avaliação de dois programas que o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, o INAN, executa no Brasil. São o Programa de Nutrição em Saúde, o PNS e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda, o PROAB, estilos diferentes de respostas a um mesmo problema, a sub-nutrição e a desnutrição socialmente determinadas dos grupos populares de baixa renda. O primeiro subsidia integralmente 5 produtos de consumo habitual para o grupo materno-infantil e o segundo parcialmente uma cesta maior de gêneros, destinando-se às famílias como um todo.

● trabalho é, porém, mais uma descrição que uma avaliação. Conforme se exemplificará ao longo do texto, há inúmeros motivos que se conjugam para tornar muito discutível a base de dados atualmente disponível para efetivamente avaliá-los. Informações obtidas através de procedimentos questionáveis, falta de sensibilidade para processos que provocam perdas nos volumes de gêneros efetivamente entregues, ausência de dados sobre o consumo final dos produtos dentro das unidades familiares beneficiadas, fazem com que ainda se tenha de aguardar para que uma avaliação mais definitiva seja possível.

O mesmo não se aplica, integralmente, aos aspectos mais institucionais e administrativos envolvidos na execução dos Programas. Apesar de subsistirem problemas de informação, pode-se ir mais longe nesta direção, e o trabalho se concentra essencialmente em tais dimensões, tanto na caracterização de como se estruturam operacionalmente o PNS e o PROAB, quanto dos efeitos provocados pelos procedimentos institucionais adotados.

Mas, mesmo pendendo para este tipo de estudo, o trabalho sofre as conseqüências de querer ser, dentro de seus limites, descrição e avaliação. Delas, a principal é situar-se em uma região algo intermediária, onde nem se descrevem minuciosamente os Programas e nem se avaliam todos seus impactos, diretos e indiretos, buscados e não-intencionais. O que ele contém, portanto, termina por ser um pouco de descrição e um pouco de avaliação, sem que nenhuma das duas seja esgotada.

Isto não é mau, no entanto. Apesar de que existam já diversos outros trabalhos a respeito do PNS e do PROAB, não é incorreto dizer que falta uma apresentação condensada de seus principais mecanismos e resultados, nem que seja daqueles conhecidos. É esta a lacuna que este trabalho possivelmente preenche, despojado de toda veleidade de ser o que não é, a apreciação definitiva e acabada dos Programas em questão.

Tal modéstia, longe de ser ornamento estilístico, decorre das limitações muito concretas de que o trabalho se ressentia. Realizado em dois meses, utilizando-se exclusivamente de informações secundárias e conduzido por um único pesquisador, seu produto é modesto por natureza, dado que não poderia ser outra coisa, ainda que a ambicionasse.

O texto se estrutura em três partes. Começamos por uma rápida caracterização da política de alimentação em geral, onde se inclui a política de alimentação e nutrição, da qual PNS e PROAB são dois programas específicos. Aí se fará, também, um comentário sobre a sub-nutrição e a desnutrição no Brasil, pois são elas o pano de fundo dentro do qual tanto adquirem sentido os Programas, quanto seus efeitos devem ser julgados.

A segunda parte é uma apresentação de como se conceberam e através de que métodos se executaram e se vem executando os dois Programas. Nela se descreve o ambiente em que

surgiram e de que maneira ele marcou o desenvolvimento posterior de ambos, bem como se problematizam e questionam algumas opções e rotinas escolhidas. É, portanto, uma secção dedicada tipicamente ao tema "institucional".

A terceira, e última, se volta para o desempenho e os resultados físicos alcançados pelo PNS e pelo PROAB, essencialmente através da análise de seus "grandes números": beneficiários, gêneros e recursos financeiros. Com todos os reparos anteriormente levantados, ela vem a ser uma ainda preliminar "avaliação de impacto".

Quase tudo que o trabalho contém de positivo de corre das excepcionais condições de colaboração que encontrei. Na OPAS, com a sempre confirmada presteza e atenção para a solução de todas as questões de infra-estrutura. No INAN, com a cordial e sistemática disposição para o diálogo de técnicos em todos os níveis, a começar por Eunice Wilberg, Antonio Oswaldo Coutinho e João Baptista Lima Filho e chegando a Bertoldo Kruse de Arruda, seu Presidente. No IPEA/CNRH, com a participação e amizade de Ana Maria Peliano, Dorothea Werneck e Cláudio de Moura Castro, sempre presentes decisivamente no trabalho, de diversas maneiras.

Gostaria, ainda, de agradecer, às equipes da Secretaria de Saúde do Estado do Piauí, através de Amariles de Sousa Borba, da COBAL em Pernambuco, através de Antonio de Oliveira, e do Instituto Joaquim Nabuco, através de Rejane Medeiros. Todas forneceram informações extremamente valiosas para que fosse possível chegar, nem que fosse um pouco, mais perto da realidade dos dois Programas.

Como se disse acima, quase tudo de bom deste trabalho deriva da colaboração prestada por estas instituições e pessoas. Nenhum, naturalmente, dos equívocos deve ser-lhes imputado.

II - A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS NA ATUALIDADE

Para que possamos lidar com um objeto minimamente dotado de identidade e autonomia, convém de início observar que a política de alimentação e nutrição é uma, e apenas uma, dentre três formas distintas através das quais os alimentos, e seu consumo pela população, foram tematizados e apropriados pelo Estado no Brasil, tornando-se problema e política pública. Esquecer este fato pode induzir a equívocos importantes, tanto analíticos, quanto práticos, na medida em que nos leva a imaginar homogeneidade no lugar onde existe o heterogêneo e a supor coerência quando estamos perante a diferença e a multiplicidade.

Assim, embora caiba falar abstratamente na "política de alimentação", em geral, já muito tradicional na atuação do Estado brasileiro, tal construção, na verdade, é composto de partes separadas e com escassa comunicação, que são administradas em ramos deferentes do aparato governamental, se interligam a diferentes constelações de interesses sociais e movem-se de acordo com lógicas e segundo princípios igualmente diferentes. Veja-se que afirmar isto não significa absolutamente endossar a situação apontada, mas apenas reconhecer que é assim que ela se configura no Brasil, apesar de eventuais protestos e declarações em contrário.

O primeiro desses segmentos, por ordem de aparecimento no tempo, é constituído por iniciativas dirigidas à produção, à armazenagem, ao transporte e à distribuição dos alimentos, podendo ser designado mais propriamente, segundo a prática administrativa brasileira, como "política de abastecimento alimentar". Note-se que a definição não contempla a questão da destinação desses produtos, cuja produção, armazenagem, transporte e distribuição estariam sendo estimuladas (ou desestimuladas), organizadas (ou desorganizadas) e controladas (ou deixadas livres) pelo Estado. Quando a referência é uma economia

agro-exportadora como a nossa, porém, tal questão pode ser es sencial, na medida em que existem diferenciações importantes no interior do sistema de abastecimento, com um setor ocupado fun damentalmente dos alimentos destinados ao mercado externo e ou tro dos produtos a serem consumidos internamente. A estes seto res correspondem ramos igualmente diversos da política de abastecimento, o primeiro voltado para a exportação e o segun do cuidando do mercado interno.

Em um trabalho recente, Fernando Homem de Melo² mostra que esses dois grupos de produtos, os domésticos e os exportáveis, se desenvolveram de maneira marcadamente diferente no período 1960-1979. Conforme se pode ver na Tabela 1, abaixo, os cinco alimentos de mercado interno considerados e os seis de

TABELA 1

TAXAS DE CRESCIMENTO TOTAL POR PERÍODO DA PRODUÇÃO
AGRÍCOLA BRASILEIRA, 11 PRODUTOS ALIMENTARES,
1960/69, 1967/76 e 1970/79(%)

PRODUTOS	1960/69	1967/76	1970/79
<u>1. Mercado Interno</u>			
Arroz	3,20	-2,47	1,46 ^a
Feijão	5,37	-1,93	-1,90
Mandioca	6,05	-1,86	-2,09
Milho	4,74	3,55	1,75 ^a
Batata	4,34	1,34 ^a	3,73
Média do Conjunto	5,34	-0,27	0,59
<u>2. Mercado Externo</u>			
Soja	16,31	35,03	22,47
Laranja	6,01	12,73	12,57
Cana-de-açúcar	3,65	5,10	6,30
Cacau	2,55	-	3,73
Café	7,10	-6,34 ^a	-1,54 ^a
Amendoim	5,89	-6,80	-12,06
Média do Conjunto	6,91	6,62	5,24

FONTE: Adaptado de MELO, F.H. op.cit., p.17. Médias calculadas pe lo autor. A letra a denota não significantemente diferente de zero ao nível de 5%

exportação, depois de desempenhos bastante parecidos na década de 60, se desenvolveram em ritmo muito diverso nos anos 70. No grupo dos alimentos domésticos, feijão, arroz e mandioca decrescem acentuadamente e, se o milho se expande, deve-se ter em mente que sua destinação inclui a alimentação animal, especialmente de aves e suínos, de novo itens cuja exportação cresce marcadamente no período. No grupo dos exportáveis, observa-se uma acentuada alteração na importância relativa de alguns produtos, com perdas do café e ganhos substanciais na soja e na laranja, em torno dos quais estruturam-se agro-indústrias vigorosas.

Está claro que tal quadro resulta do que se poderia chamar, frouxamente, de "dinâmica do mercado agrícola", entendendo-se por isto as tendências naturais embutidas na economia, especialmente de alocação de investimentos produtivos, por sua vez assegurada pela lucratividade diferencial oferecida por cada grupo de produtos. Neste sentido, é porque os preços se tornaram mais atraentes em um, do que no outro conjunto de produtos, que o primeiro teve altas taxas de crescimento nos últimos vinte anos, enquanto que o segundo caiu, com repercussões óbvias na disponibilidade interna. Mas há também um papel desempenhado pelo Estado nesse processo, que não é nem irrelevante e nem inócuo.

Eficiência, capacidade organizacional e força política se acham muito desigualmente distribuídas entre os ramos da política de abastecimento que mencionamos, o que se volta para os produtos exportáveis e o que se dirige aos destinados ao consumo interno. Instituições e programas que visam ao abastecimento dos canais de exportação são realizadores, capazes e fortes, o inverso tendendo a ocorrer quando se contempla o consumidor no país. A título de ilustração, podemos lembrar que o café, o açúcar, a soja e o cacau são o objeto de agências especializadas e poderosas, respectivamente o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, a Cartei

ra de Comércio Exterior, do Banco do Brasil, e a Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira³. No outro caso, nada como um "Instituto Brasileiro do Feijão" jamais existiu e a efêmera Comissão Executiva da Mandioca desapareceu há mais de vinte anos. Deixemos, no entanto, esta questão por ora, para considerar os demais segmentos da política geral de alimentação.

O segundo segmento é formado pelas intervenções que têm como alvo a verificação das condições em que se produzem e comercializam os alimentos, nos aspectos de qualidade, quantidade e preço, e pode ser designado "política de fiscalização de alimentos". Por um lado, quanto a qualidade, ela implica no exercício do poder fiscal do estado para estabelecer se determinados produtos possuem as características sanitárias e de higiene que os tornem aptos para o consumo, tanto final, como intermediário. Presume, portanto, padrões de qualidade em função dos quais decidir, laboratórios e competências para testar e avaliar, e mecanismos coercitivos para coibir abusos e agravos ao consumidor. Por outro, no que se refere à quantidade, a fiscalização implica na averiguação de rotulagens e de instrumentos de pesagem quando, especialmente, da venda final a varejo, o que também tem como pressuposto a existência de normas e padrões legais, e de penalidades para aqueles que os descumpram. Finalmente, a fiscalização de preços existe quando há tabelamento e controle oficial dos preços de alimentos, algo bastante freqüente na experiência brasileira.

Assim, como no segmento anterior, aqui também se podem observar diferenças notáveis de acordo com o público a ser beneficiado pelas diversas formas de fiscalização. São mais uma vez os produtos destinados à exportação os mais zelosamente verificados, os que são objeto das agências mais eficazes e os mais bem normalizados. A fiscalização de alimentos para consumo interno tolera descumprimentos da legislação, acoberta práticas lesivas à saúde e à economia dos consumidores e é benevolente para com os produtores a um nível inimaginável se tomarmos como referência sua ação sobre os produtos que demandam o mercado internacional⁴.

É o terceiro segmento dessa política geral que iremos identificar como "política de alimentação e nutrição", estrito senso. Diferentemente do anterior, estamos agora perante atividades estatais de suplementação e complementação alimentar das dietas de determinados grupos e categorias populacionais, que se traduzem essencialmente no fornecimento subsidiado de gêneros alimentícios e de refeições prontas. Como veremos adiante, a ela se ligam umbilicalmente as iniciativas de educação alimentar, um conjunto de práticas visando a disseminar na sociedade conhecimentos e normas sobre os alimentos e as formas de aproveitá-los e combiná-los.

Estes três segmentos, conforme se falou, são em tudo distintos uns dos outros. O tempo histórico de cada qual é completamente diverso, tendo a política de abastecimento, nos termos em que a definimos, um passado com mais de quatro séculos, enquanto que a política de nutrição não teria ainda os seus cinquenta anos de existência⁵. A política de fiscalização tem um percurso de vicissitudes tão profundas que chega a ser incorreto pensá-la como algo originado no período colonial, pois a ruptura que sua medicalização, no século XIX, representa faz com que tenhamos, a rigor, políticas totalmente diferentes antes e depois⁶. O mesmo não pode ser dito, de novo, da alimentação e nutrição, que, até por seu tempo menor, é marcada por grande continuidade, em que pesem naturais variações.

Do ponto de vista organizacional, o abastecimento é caracteristicamente uma atribuição das burocracias do setor agrícola, a fiscalização envolve instituições da área de saúde e da agricultura e a alimentação e nutrição é objeto de agências da saúde, da educação e do trabalho. A contraparte dessas diferenças nos mecanismos de operação dos vários segmentos da política de alimentação, em geral, são diferentes articulações e modos de relacionamento com os interesses que compoem a sociedade civil. Em alguns casos, especialmente na política de abastecimento, programas e estilos da atuação derivaram de processos bem sucedidos de captura de partes da máquina pública por interesses de produtores agrícolas, configurando exemplos.

de um "corporativismo societário". Em outros, ocorreu o inverso, dando lugar a formas mais típicas de corporativismo estatal, como no caso de alguns programas nutricionais que comentaremos⁷.

A resultante dessas diferenças é que escassamente se pode falar, no Brasil, de uma política de alimentação que seja coerente na sua totalidade. Ao contrário, quando visualizamos abastecimento, fiscalização e alimentação e nutrição em conjunto, o que resulta é um quadro de ações desencontradas, divergentes e não-somatórias. Nele, a primazia e a principal linha de desenvolvimento está no ramo do abastecimentos que se especializa nos alimentos destinados à exportação, apoiado pelas iniciativas de fiscalização que contemplam os mesmos mercados. Face a ele, o único no qual a ação do estado tem sido indiscutivelmente eficaz, os demais são certamente menos realizadores, e terminam por serem submetidos à sua lógica e aos seus requerimentos.

Poder-se-ia dizer que, para uma economia pobre e que precisa de divisas, tal situação é inevitável e necessária. Isto, porém, obscurece algo que é essencialmente político e que resulta da capacidade diferencial que as diversas categorias sociais possuem de se representar no estado. Assim, o que é natural é que o mercado se mova com a lógica da maximização dos lucros e que, se as melhores oportunidades de retorno para os investimentos estão nas culturas de exportação e na agro-indústria conectada a elas, para elas se dirija o empresariado. Mas precisamente isto seria uma justificativa para que o estado concentrasse seus esforços nos produtos que abastecem o mercado interno e, dentro dele, o mercado de consumo popular, na medida em que os grupos de altas rendas podem solucionar sozinhos eventuais problemas de disponibilidade de alimentos. Como se viu, não é este o caso, e o estado brasileiro termina, conseqüentemente, por ser uma instância reiterativa das imperfeições do mercado, ao invés de seu corretor.

Em parte, é para remediar muito precariamente este quadro que surgiram iniciativas de complementação e suplementação alimentar para determinados grupos. Seu nascimento e sua existência nos sugerem cautelas no tratamento muito compactador que viemos dando até agora à categoria "estado", pois apontam para níveis de ação estatal em que ele pode se mover em sentido inverso ao discutido, fornecendo gêneros diretamente ou cuidando para que estes cheguem aos consumidores mais pobres. Em outras palavras, estamos perante algo diferenciado e heterogêneo, perante um estado que, ao mesmo tempo, pouco faz para impedir que os consumidores de classe popular sejam prejudicados pela dinâmica do mercado (quando não acentua seus problemas), mas que também se investe da responsabilidade de cuidar para que alguns destes tenham acesso à alimentação. Tais ações compensatórias porém, raramente atingem a escala necessária à solução dos problemas que boa parte da população enfrenta no acesso à alimentação, tanto de quantidade, quanto qualitativos, como veremos, apesar do porte muito significativo que abrangem no Brasil alguns programas distributivos, como a merenda escolar, hoje cobrindo mais de 17 milhões de beneficiários.

Naturalmente que uma política de alimentação e nutrição não se explica apenas pelas omissões e os equívocos das políticas de abastecimento e de fiscalização. A pobreza e a miséria endêmicas, decorrentes do tipo de desenvolvimento brasileiro e de suas inserções na economia internacional, são uma segunda peça indispensável para compreender a constituição de nosso objeto como área de atuação governamental. As necessidades e carências nutricionais da população eram já conhecidas empiricamente desde os tempos coloniais, e aparentemente cresceram com o avanço da urbanização e da forma particular que assumiu aqui o processo de industrialização, altamente concentrada em termos regionais e se assentando em mercados de consumo de rendas igualmente concentradas. A internacionalização do mercado interno dos últimos vinte anos, viria acentuar essas tendências, especialmente em algumas áreas, como as periferias metropolitanas e as regiões mais deprimidas do Nordeste do país⁸

Sem pretender cobrir a questão, já relativamente estudada⁹, é conveniente para nós especificar melhor os impactos desses fenômenos na situação nutricional da população brasileira. Para começar, analisemos as informações da Tabela 2, a seguir, em que se comparam as ingestões médias pontenciais de calorias e proteínas por comensal-dia em 1975, ano de realização do Estudo Nacional de Despesa Familiar, ENDEF, a mais importante fonte de dados sobre a alimentação no Brasil¹⁰, com as necessidades dietéticas recomendadas pelo National Research Council, NRC, dos EUA.

TABELA 2

INGESTÃO MÉDIA E ATENDIMENTO DE NECESSIDADES CALÓRICO-PROTEICAS SEGUNDO O NRC - BRASIL (REGIÕES ENDEF), 1975

REGIÕES	CALORIAS		PROTEÍNAS (g)	
	Ingestão Média	Necessidades Atendidas (%)	Ingestão Média	Necessidades Atendidas (%)
I. Rio de Janeiro	2.066,30	92,0	65,24	147,0
II. São Paulo	2.132,74	104,8	64,09	144,5
III. Paraná, Sta.Catarina e Rio Grande do Sul	2.360,82	104,5	70,13	159,1
IV. Espírito Santo e Minas Gerais	2.150,97	103,6	56,68	130,7
V. Nordeste	1.898,56	87,4	59,73	141,5
VI. Distrito Federal	1.944,44	87,8	62,25	145,3
VII. Norte	1.881,61	84,7	58,79	136,9
Média das Regiões	2.062,20	94,97	62,41	143,57

FONTE: Adaptado de CAMPINO, A.C. "Situação Nutricional no Brasil: uma descrição e uma crítica às estimativas da FIBGE", mimeo, em que se assinala serem aproximativos os resultados, pois existem defasagens entre as classes de idade do ENDEF e das tabelas do NRC. Médias das regiões calculadas pelo autor.

Para interpretar esta tabela, devemos desde logo salientar que o emprego de médias, tanto de ingestão, quanto de atendimento de necessidades, pode levar a erros importantes, que se tornam mais graves à medida em que aumenta o nível de agregação. É preciso, portanto, cautela especial na consideração dos dados das médias globais para o país, pois estas não se referem à população, mas às regiões. Ainda assim, é possível constatar que a desnutrição brasileira é eminentemente calórica, havendo adequação na média no consumo de proteínas, o que se aplica tanto ao país como um todo, quanto às regiões consideradas¹¹.

Voltando à questão das médias, outro ponto crucial é assinalar que elas não descrevem (como não poderiam fazê-lo) as disparidades de consumo, quer calórico, quer protéico, entre as diferentes sub-áreas de cada região e entre as diversas categorias sociais. Tais disparidades ficam, contudo, claramente reveladas nos índices de atendimento médio extremamente baixos da Tabela 2, pois se estes chegam a 84,7% e se sabemos que os grupos de altas rendas em geral ultrapassam de longe o patamar de 100% de necessidades atendidas, é porque em outros segmentos sociais o consumo é muito reduzido.

Estas colocações são corroboradas por trabalhos que procuraram calcular coeficientes de adequação a nível de famílias, a partir dos mesmos dados do ENDEF. Segundo um deles, baseado nos resultados para o Nordeste, o Rio de Janeiro e São Paulo, as famílias com déficit calórico nessas regiões seriam, respectivamente, 60%, 55% e 57% do total. Quanto ao déficit protéico, bem menor, atingiria a 19% das famílias no Nordeste, 14% no Rio de Janeiro e 15% em São Paulo¹².

Tais deficiências nutricionais obviamente se refletem em todos os membros das famílias, tanto adultos, como crianças. É nelas, porém, que a desnutrição assume seus contornos mais graves, ao comprometer as chances do grupo familiar e das gerações em formação, vindo por isto a ser um dos mais graves problemas do Brasil e o mais importante na área da alimentação.

As informações disponíveis, tanto através de estudos censitários, quanto de investigações mais localizadas, confirmam largamente a gravidade da questão. Assim, a aplicação simultânea das técnicas de Gomez e de Waterlow/Batista, que avaliam graus de desnutrição infantil, aos dados do ENDEF para o ano de 1975, de novo no Nordeste, no Rio de Janeiro e em São Paulo, mostra que 12,6%, 6,2% e 4,5% respectivamente, das crianças dessas regiões deveriam estar naquele momento sob internamento hospitalar para recuperação de seu estado nutricional. Outras 34%, 23% e 19% em cada região, deveriam ter sido objeto de programas nos moldes dos de "vigilância epidemiológica"¹³.

Por mais eloquentes que sejam estes dados, contudo, seria profundamente incorreto supor que o conhecimento da desnutrição, por si só, tem qualquer implicação necessária em termos da geração de uma política para resolvê-la ou atenuá-la. Não, há, portanto, em outras palavras, uma relação direta de causa e efeito entre a disponibilidade de informações minuciosas e detalhadas a respeito do estado alimentar de uma população e a decisão de lançar grandes programas governamentais de alimentação e nutrição, nem no Brasil, nem em qualquer outra parte.

As motivações para a politização da questão da desnutrição de alguns segmentos de uma sociedade, com a consequente definição de estratégias públicas de complementação e suplementação alimentarem foram extremamente variadas em seu momento formativo. Alguns casos documentados mostram que elas podiam ir desde a percepção da utilidade militar de uma juventude bem nutrida, até a expectativa de vantagens de produtividade de um operariado alimentado¹⁴. Razões estritamente humanitárias também parecem ter existido, especialmente no que se refere a programas de alimentação escolar depois que a educação básica foi se tornando compulsória¹⁵.

O que as caracterizava nessa fase, era, de um lado, a multiplicidade de formas de execução e, de outro, uma

participação governamental relativamente pequena. Tipicamente, eram estratégias públicas apenas no sentido de que o estado as encorajava e estimulava, cabendo a outras entidades, como em presas, escolas e hospitais, todas as decisões substantivas mais relevantes, as que diziam respeito ao que fornecer, a quem e em que quantidades e periodicidade. Outro traço distintivo era basearem-se todas elas em percepção algo vaga dos efeitos que um acesso ampliado à alimentação trariam, muito mais pensados com o senso comum do que com uma racionalidade técnica e científica.

A passagem para um formato efetivamente público, onde o estado englobava e dirigia todos os esforços na área, deu-se em simultâneo e à medida em que se alterou este último quesito. Assim, a constituição de programas governamentais de largo alcance teve como antecedente a definição da alimentação como objeto de ciência, na verdade, de todo um novo ramo de conhecimento que se organiza então, a "ciência da nutrição". Não é difícil entender por que isto ocorreu, pois a multiplicidade descrita só podia ser criticada e negada a partir de um saber unificado, que não apenas mostrasse o inconveniente de se deixar ao senso comum a responsabilidade de decidir sobre as questões mais fundamentais, mas que também fosse capaz de oferecer uma resposta alternativa legitimada e tecnicizada pela "ciência". Em outras palavras, o estado precisava de uma nova racionalidade para absorver um tema circunscrito até aquele momento ao espaço do privado, que ao mesmo tempo permitisse a estatização e a reivindicasse como necessária.

A conjugação da existência de um saber dotado destas características, como uma motivação imediata para a intervenção estatal, aconteceu na conjuntura da Primeira Grande Guerra e seus desdobramentos próximos, à medida em que se evidenciava a importância do "capital alimentar" para fins bélicos. No período que vai de 1915 a 1935, generalizam-se em todo o mundo instituições acadêmicas de estudo da nutrição, fortemente imbricadas ao aparelho estatal, tanto nos países desenvolvidos, como na periferia, em geral associados a amplos programas distributivos¹⁶.

Muito da nova disciplina consistia em um trabalho de persuasão e convencimento da necessidade de que a alimentação fosse "racionalmente" encarada, pelo estado e pela sociedade. Na sua ótica, cabia encetar uma cruzada de regeneração de velhos hábitos e costumes, que fornecesse a ambos os meios para que promovessem uma "revolução alimentar", o ponto de partida para a solução dos problemas de prosperidade, segurança e bem estar social. Tratava-se, como se pode perceber, de um novo e vangelho, em cuja propagação o estado teria de desempenhar papel crucial, quer seja disseminando a palavra da "educação alimentar", quer através do exemplo prático, exatamente por onde se definia como essencial o estabelecimento de programas governamentais "cientificamente" concebidos e executados. Para conduzí-los, ninguém melhor que os próprios portadores do saber nascente, que não só se oferecem ao estado como de fato são convocados por ele para dirigir tais iniciativas.

No Brasil, as idéias da "ciência da nutrição" vêm aportar no início dos anos 30. Por um lado, chegam elas trazidas por médicos que retornam ao país depois de estágios e cursos no exterior, exatamente naqueles países onde mais adiantado estava o duplo processo de afirmação e institucionalização da nova concepção da alimentação. Por outro, são elas trazidas pesoalmente pelo mais notável expoente sul-americano da moderna nutrição, o professor Pedro Escudero, diretor do Instituto Nacional de Nutrição de Buenos Aires e principal inspirador e coordenador dos programas de alimentação na Argentina, que visita o país em 1932, proferindo palestras e conferências.

Estas influências de duas origens estão por trás de uma característica importante da maneira em que são absorvidas no Brasil as novas idéias. Da experiência adquirida em laboratórios e hospitais europeus e norte-americanos, emerge um grupo de profissionais com marcada orientação clínica e experimental, que vai constituir uma variante na disciplina que privilegia o estudo quase que estritamente técnico da nutrição. Do contato com Escudero, aprofundado por viagens posteriores a Buenos

Aires, surge um segundo grupo e uma segunda variante e, se os primeiros enxergavam a nutrição como algo eminentemente individual, estes vão concebê-la como fundamentalmente social.

É, como se poderia imaginar, essa segunda variante que com mais afinco se dedica à tarefa de propagar a disciplina no Brasil. Fazendo toda uma ampla releitura da história brasileira, propondo um novo diagnóstico de seus problemas e sugerindo o remédio para todos eles, os nutrologistas sociais da década de 30 iriam afirmar que a raiz básica dos males e das esperanças nacionais estava na alimentação, em torno da qual surgia um programa de reformas de dupla incidência. De um lado, era preciso dinamizar o abastecimento de alimentos, para fazer com que os gêneros apropriados a uma "alimentação racional" ficassem disponíveis. De outro, era indispensável educar o povo a se alimentar adequadamente, o que implicava em retirá-lo da ignorância em que vivia, através de ensinamentos e de exemplos. Programas públicos de alimentação infantil seriam os privilegiados, pois com eles não só se atingiam as famílias em seu todo, como se preparava uma geração melhor para o futuro.

Estas idéias se difundem com notável rapidez e profundidade, o que pode ser avaliado, entre outras formas, pelo interesse editorial na divulgação de obras que tratavam dessa temática, que são sucessivamente reeditadas no período. Para entender essa capacidade de alastramento, que remonta em um amplo debate nacional sobre o assunto, podemos lembrar que o ideário da "alimentação racional" encontrou solo fértil na cultura brasileira, ao se ligar intimamente tanto a traços tradicionais, como a modernos da ideologia dominante. Quanto aos primeiros, ele se articulava ao pensamento conservador e autoritário das elites nacionais, na medida em que dava solução positiva ao seu diagnóstico de que a população brasileira era essencialmente formada por uma "sub-raça" de mestiços fracos e indolentes, porque miscegenada em demasia. A "boa alimentação" se oporia a essa genética perversa, e que tal pensamento visse as novas idéias com agrado não é surpreendente.

Quanto aos interesses emergentes com a modernização do país, o ideário nascente prestava apoio a pelo menos dois relevantes. Em primeiro lugar, aos da indústria de alimentação, que no período chega ao Brasil, pois a oferta de alimentos "adequados" e "modernos" era sua própria razão de ser. A indústria sempre havia sido o outro lado da ciência, formando com ela um casamento onde ambas se beneficiavam mutuamente. Isto ocorrera em todo o mundo, não sendo uma idiossincrasia brasileira, e é fácil de explicar, se notarmos que a ciência ganhava sustento (inclusive material) na indústria e esta se enobrecia no convívio com os "cientistas". No Brasil, pode-se constatar tal "afinidade eletiva" rememorando que foi a Nestlé, por exemplo, que financiou trabalhos de alguns dos mais importantes "nutrologistas sociais" brasileiros, como Josué de Castro, o principal e o mais ilustre dentre eles¹⁷.

Em segundo lugar, ainda pensando nas conexões do discurso da alimentação com interesses emergentes, tal ideário era como que uma oferta em suspenso para o próprio estado. Na medida em que este, movido por suas determinações, precisasse ou julgasse adequado absorvê-lo, de fato constituindo a alimentação como área de política, a palavra dos nutrologistas se tornaria norma e sua campanha pela boa alimentação se tornaria a realidade há tanto tempo desejada e reivindicada.

Essa convergência se estabelece na entrada dos anos 40. O estado brasileiro, em uma relativa crise de legitimidade, dado que abandonara a tradição republicana de democracia epidérmica e em plena vertigem organicista e fascista, enxerga a conveniência política e ideológica de se tornar o guardião e o fiel de uma boa alimentação para o povo, o "seu povo". A ciência da nutrição aqui enraizada se prepara, portanto, para dar um salto qualitativo, sendo seus portadores convidados a, finalmente, passarem a executar aquilo que haviam pugnado. Como disse Josué de Castro a respeito dessa passagem:

"(Agora) se fixa mais uma etapa na Campanha pela boa alimentação ... etapa que se pode chamar,

de aplicação social, em que o Governo se associa aos técnicos para a solução do magno problema da alimentação popular, provando assim mais uma vez o carinho e a estima que dedica ao trabalhador brasileiro"¹⁸.

Elogios à parte, estava-se de fato perante uma mudança importante, que se traduzia na criação do primeiro programa de largo alcance e na primeira agência especializada da política de alimentação e nutrição no Brasil. Pelo Decreto-Lei nº 2478, de 5 de agosto de 1940, era organizado o Serviço de Alimentação da Previdência Social, o SAPS, encarregado de fornecer alimentação aos trabalhadores segurados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão, o eixo dorsal da política previdenciária brasileira e que cobria os marítimos, os empregados na indústria, no comércio, na estiva, no setor de transportes e cargas, e no sistema bancário¹⁹.

É a partir daí que faz sentido falar na alimentação e nutrição como política pública no Brasil. Não que fosse, literalmente, a primeiríssima, pois existem registros de iniciativas anteriores ao SAPS. Estas, no entanto, ou são qualitativamente diversas ou então podem ser tratadas legitimamente como simples ensaios para ele. No primeiro caso, temos as ações de Governos Municipais, quase que exclusivamente em cidades grandes, na área da alimentação escolar, caracterizadas pela multiplicidade e pela presença estatal moderada que comentamos. No segundo, classificariamos a criação do Serviço Central de Alimentação, que, restrito aos industriários, funcionou em 1939, vindo depois a ser incorporado ao SAPS.

Iniciada a política com os trabalhadores urbanos, seriam necessários mais dez anos até que o grupo materno-infantil fosse coberto com um programa de algum impacto. Outros cinco se passariam até que as crianças em idade escolar viessem a receber tratamento semelhante. Quando chegamos a 1955, portanto, ela se estrutura com essa organização tríplice, que permanece até ao presente.

A defasagem de tempo na criação dos três programas é sugestiva. De um lado, ela mostra que, embora a desnutrição infantil fosse já então considerada o problema mais grave dentro da área alimentar, os trabalhadores adultos foram privilegiados, recebendo muito mais cedo a atenção do estado. Em parte, isto decorreu da conexão imediata que se podia estabelecer entre tal iniciativa e o processo de desenvolvimento, via ganhos em produtividade trazidos por uma nutrição "racional". Mas a motivação básica, à luz das informações disponíveis, parece inquestionavelmente estar no plano político, algo visível se olharmos o SAPS com mais cuidado. Clientelisticamente administrado, gerando muito mais um discurso que uma ação, pulverizando-se em inúmeras atividades muito remotamente vinculadas à alimentação, o SAPS sempre foi uma agência eminentemente ideológica, o que ajuda a entender porque o empresariado pouco houvesse se preocupado em defendê-lo quando, em 1967 e em pleno período militar, foi extinto. Seu formato estava perempto face aos novos tempos e perante um estado que prescindia de seu estílo.

Os quinze anos que transcorreram entre a criação do SAPS e o lançamento da Campanha de Merenda Escolar em 1955, também revelam outra característica importante da política de alimentação e nutrição brasileira. A passagem das intenções às ações na alimentação materno-infantil e escolar se deu na coincidência de um conjunto muito particular de circunstâncias, que tiveram de se ajustar para que o estado, visto em bloco, sacudisse sua letargia e sua indiferença concreta para com o tema.

De um lado, foi necessária a existência de um grupo técnico e burocrático que pensasse e estruturasse programas com essas finalidades. Pelo exposto, sabemos onde procurá-lo, na fileira dos nutrologistas sociais, mas teria de ser em uma sua facção que não estivesse envolvida com os programas de alimentação de trabalhadores, donde não vinculada ao SAPS, pois a este não sobrava tempo para outras iniciativas. Ela era a

que se ligava a Josué de Castro, pois este após uma rápida experiência no SAPS, havia se separado do Serviço, e, usando do prestígio interno e internacional que sua obra lhe granjeava, havia criado uma sucessão de burocracias de estudo e planejamento da alimentação, em geral paralelas ao SAPS, e muito menores que ele, daí mesmo mais homogêneas e mais coerentes, congregando uma pequena e seleta equipe em seu torno.

De outro lado, foi preciso que alguém se dispusesse a pagar os custos desses programas. Não seria o estado brasileiro, que muito falava, mas nada fazia. Na verdade, foi uma instância externa a que se ofereceu, em 1950 para a área materno-infantil e em 1954 para a escolar. Nos dois casos, foi ela o UNICEF, então à procura de se institucionalizar, depois que haviam cessado as circunstâncias iniciais para sua constituição como "fundo de emergência" da ONU, e que era o intermediário de estoques relativamente amplos de alimentos para distribuição nos países sub-desenvolvidos, aqueles onde a "emergência" era permanente. Foi com gêneros doados através do UNICEF que começaram os programas no Brasil e não é ousado afirmar que, caso o Fundo não existisse, nada como tais iniciativas teria surgido no país.

Entre o UNICEF e os técnicos do setor, foi também indispensável que se estabelecesse um nível de mediação e comunicação, que, longe de ser um simples elemento de ligação, viesse a funcionar como advogado e como participante das negociações, desenvolvendo esforços para estimulá-los aos dois e para evitar desencontros e arestas. No caso, quem desempenhou este papel crucial foi a diplomacia brasileira, sem a qual o interesse e a capacidade organizacional dos nutrologistas poderia não ter encontrado as condições materiais para se manifestar e nem tampouco se configuraria a situação que o UNICEF buscava, aquela em que os interesses dos países-membros da ONU respaldassem sua continuação e expansão.

Houve, como se pode perceber, uma delicada convergência no momento formativo desses programas, na qual cada um dos fatores, isoladamente, foi necessário, mas não seria suficiente, para explicá-los, especialmente se levarmos em conta a escala e o volume com que começam. É essa nem tão provável confluência que gerou tal situação, onde, finalmente, surgiram as condições para que a alimentação de gestantes, nutrizes, e crianças se introduzisse na agenda política, daí se tornando política pública²⁰.

Mas, se é fácil demonstrar a recalcitrância do conjunto do estado perante a questão e se o mecanismo que permitiu vencê-la foi de montagem complexa, uma vez começados concretamente os programas, o panorama em seguida se modificou radicalmente. A modorra cedeu lugar à rapidez, a indiferença foi substituída por cuidados e zelos e o ritmo com que eles se expandem atesta que o tema ganha quase que de imediato momento político próprio e intenso.

O mais óbvio sinal disso é o progressivo aumento das regiões do país beneficiadas com cotas de leite em pó, o alimento fundamental de ambos os programas. Pelo primeiro acordo com o UNICEF, de 1950, seriam quatro os Estados contemplados. Pelo segundo, em 1951, aos anteriores se somavam mais cinco. Em 1953, já eram onze os Estados atendidos. Para viabilizar tal ampliação de cobertura, o Governo Brasileiro decide comprar diretamente leite adicional no mercado americano, obtendo preços subsidiados.

Esse espraiamento do programa materno-infantil se fez às expensas da qualidade anteriormente definida como mínima, apesar das compras suplementares. Assim, ele se expande sacrificando o nível do atendimento alimentar prestado, traço que compartilha integralmente com o programa de alimentação escolar após 1954/55. Este, que segundo os acordos com o UNICEF deveria atender sua clientela durante 200 dias ao ano, no período entre 1955 e 1960 teve um desempenho real médio de 61 dias/ano. As quantidades distribuídas também ficam sempre aquém do estabelecido, registrando-se em 1960 valores de distribuição per-capita oito vezes menores que os previstos pelo UNICEF.

Há, portanto, um padrão de acelerado aumento com perda de qualidade, provocado pelo que seria o dilema básico de qualquer política distributiva. Ele consiste na dupla tendência à eternização e à horizontalização nos moldes descritos, pois tais políticas colocam em ação interesses e reivindicações que apenas com custo muito elevado podem ser contrarrestados. Pressões canalizadas pelo sistema político, a antecipação de protestos da parte de beneficiários frustrados, eventuais exemplos de mobilizações contrários à suspensão ou a cortes nos bens distribuídos, tudo se conjuga para fazer com que, depois de iniciado, um programa distributivo se eternize e se espalhe, até porque, em situações como a brasileira, as carências não são privilégios de regiões ou áreas, mas fenômenos difundidos por todo o território. Estas tendências se manifestariam principalmente no programa de alimentação escolar, pois seu próprio formato permitia um desenvolvimento mais rápido, fazendo que ele logo ultrapassasse a escala do materno-infantil.

Temos, então, que quando chegamos ao final dos anos 50, já se encontra perfeitamente delineada a política de alimentação e nutrição brasileira, com três programas básicos, cada um dos quais possuindo características bastante peculiares. O de trabalhadores se especializa no meio urbano, é um instrumento eminentemente ideológico e opera como mecanismo integrado à política previdenciária, sendo custeado integralmente com recursos nacionais. O materno-infantil fica na área de saúde pública, apoiando-se em uma rede pré-existente de postos de puericultura, distribui principalmente leite em pó obtido no duplo sistema de doações e compras governamentais diretas e se desenvolve com sacrifício da qualidade do atendimento. Muito disto ocorre também com o programa de alimentação escolar, o maior de todos em cobertura, que se localiza nas burocracias do setor educacional, nele se preservando, até por isto, mais firmemente, nem que fosse um pouco, o controle do saber nutricional sobre as tendências de expansão apontadas. Daí, ao contrário dos anteriores, ele ficar como o mais distintivamente "nutrológico", o que implica, por exemplo, em uma intermitente, mas fre

quente, utilização de "alimentos racionais", produzidos pela indústria sob a inspiração dos cientistas, sem que isso queira dizer que tais produtos tenham algum dia chegado sequer a se comparar à importância do leite em pó.

A década de 60 assistiria a uma transformação fundamental neste quadro e também a muita continuidade na mudança. No primeiro caso, ela contém o declínio e a extinção do SAPS e do programa que este, mal ou bem, vinha executando desde 1940. A partir de 1967, e durante os dez anos que se passam até a criação, no âmbito do Ministério do Trabalho, do chamado "Programa de Alimentação do Trabalhador" (PAT), o tema literalmente desaparece da agenda da política social brasileira, não por coincidência, no exato período de recesso geral da cidadania representado pelo autoritarismo.

No que se refere aos outros dois, a principal mudança é a saída de cena do UNICEF já em 1961, substituído por um sistema de doações diretas do Governo Norte-Americano através da Aliança para o Progresso, via o programa "Alimentação para a Paz". Com o golpe militar de 1964, estas entregas, antes minguadas, aumentam muito em quantidade e se diversificam, o que permitiria que o programa de alimentação escolar passasse a fornecer pequenas refeições no lugar do leite da década anterior. Pouco, no entanto, muda qualitativamente, tanto na administração, quando no padrão de atuação de ambos, o que quer também dizer que perduram seus principais problemas, agora apenas afetando contingentes maiores da população.

Com os anos 70, ocorre uma alteração radical, de profundos impactos tanto internos à política, quanto ao nível da sociedade. Trata-se do fim das doações americanas, e a necessidade de manter os dois programas sobreviventes com gêneros obtidos no Brasil. Assim, na primeira metade da década, enquanto progressivamente diminuem as remessas internacionais, os responsáveis pela política, que nessa altura exclui os trabalhado

res, vão procurar definir novos formatos de atuação, e o fazem dentro de um quadro maior onde, pela ausência de instrumentos de controle social das decisões governamentais, possuem notável poder discricionário.

Paradoxalmente, esse período assiste à convivência de duas tendências opostas no seio da política, ambas explicáveis, no entanto, pela transição provocada pelo fim das doações internacionais. De um lado, a criação de uma agência centralizadora dotada das mais amplas atribuições formais, encarregada de executar o então promulgado "1º Programa Nacional de Alimentação e Nutrição", o 1º PRONAN. Trata-se do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, o INAN, criado pela Lei Nº 5829, de 30 de novembro de 1972, que vinha coroar a trajetória iniciada pela política trinta anos antes, dando-lhe uma agência responsável e forte, que se reportava diretamente ao Presidente da República e que substituiu a decadente Comissão Nacional de Alimentação, velha remanescente da linhagem de instituições criadas por Josué de Castro. A ele retornaremos na próxima seção.

De outro, porém, observa-se a tendência à mais completa diferenciação substantiva entre os programas, o que fez com que a política, embora legalmente unificada pelo PRONAN, na verdade se cindisse em partes inteiramente diferentes. A burocracia do programa escolar, que resistiu vitoriosamente a ser incorporada ao INAN, resolveu o problema do término do fluxo dos gêneros da USAID procurando estimular a iniciativa privada para a produção de alimentos de "alto valor nutritivo", assegurando-lhes mercado. Isto levaria a que um setor da indústria de alimentos de fato se organizasse, pois, nas condições anteriores, não tinha havido lugar para que ele surgisse. Agora, no entanto, com a garantia de compras governamentais, o setor se tornava viável, bastando que se ajustasse às "preferências" e às "necessidades" do seu consumidor. Estas eram fundamentalmente definidas pela própria burocracia do programa, pois

a sociedade e a clientela em nada contavam no apogeu autoritá
rio daquele período. O setor industrial que surge, portanto,
está intimamente acoplado e associado à agência pública encarrega
da, e faz com ela um casamento onde favores e agrados são troca
dos amavelmente.

No outro pé da política, as coisas se passaram de
meneira diferente. Do alto de seus imensos poderes formais, e
sem qualquer controle real sobre o programa escolar, como vi
mos o maior e o que mais mobilizava recursos, o INAN aparente
mente entende que a administração de um prosaico programa de
suplementação alimentar de gestantes, nutrizes e crianças era
pouco demais para ele. Preferindo encaixá-lo dentro de uma es
tratégia muito ampla de intervenção nas condições de vida da
população pobre, ele resolve levar a sério a imensa região de
competência que sua lei de constituição definia, o que, inevita
velmente, trouxe a dispersão e a perda de foco de sua ação. Co
mo resultado, pouco se faz para resolver a falta de disponibili
dade de gêneros para distribuição, a não ser um acordo com a
Caritas para atendimento no Nordeste, o que não era mais que in
sistir em uma solução já ultrapassada.

Veja-se que, observado o período 1970/1974 em con
junto, a política de alimentação e nutrição brasileira estava
profundamente diferente do que havia sido. De três programas,
restam dois. Destes, um ainda procurava encontrar seu rumo em
uma situação cambiada, esvaiando-se em declarações verbais toni
truantes e apegando-se a fórmulas caducas, como veremos. O últi
mo, o que sobrevive e se expande, se tornara algo feito muito
mais para preservar a saúde da indústria que da clientela. Não
é difícil tirar disso lições sobre alguns dos efeitos que o
autoritarismo pode ter sobre as políticas sociais.

Os dez últimos anos se abrem com uma alteração im
portante no quadro político brasileiro, marcada, de um lado, pe
las primeiras intenções liberalizantes, e, de outro, por uma

"redescoberta da pobreza". Os dois fenômenos não são separados e é o segundo aquele que tem, para nossos efeitos, as implicações mais diretas.

Tendo ocorrido na política social como um todo, essa "redescoberta" assume algumas características básicas. Em primeiro lugar, ela se manifesta através do surgimento de inúmeros novos programas, quer seja cobrindo, com estilos diferentes, velhas áreas, ou então definindo outras originais. Em segundo, ela é conduzida por grupos tecno-burocráticos dotados de graus relativamente elevados de autonomia e discricionariedade. Em terceiro, e pelos anteriores, a política social vai se traduzir em grande heterogeneidade, frequentemente se constatando multiplicidades incoerentes e sem cumulatividade. Em quarto lugar, porém, essa proliferação não é acompanhada por alocações financeiras proporcionais às intenções, o que faz com que inúmeros desses programas ou não consigam decolar ou fiquem eternamente modestos demais para seus objetivos e perante as necessidades que deveriam satisfazer. Isto permite dizer que muitos deles se tornam quase que apenas cosméticos, úteis à imagem governamental, fundamentais para os poucos segmentos da população que conseguem ter acesso a eles, mas insignificantes como instrumentos para enfrentar os problemas do conjunto das classes trabalhadoras.

Muito disto se aplica à política de alimentação e nutrição. Em meados de 1974, o INAN foi profundamente alterado, com a demissão da quase totalidade da equipe anterior, o que fez com que ele praticamente recomeçasse da estaca zero a partir desse momento. No início de 1976, depois de um ano de estudos e debates, é lançado o IIº PRONAN, completamente diferente do Iº, onde tomava corpo um novo enfoque da alimentação e nutrição. Nele se retomava o programa materno-infantil com a criação do PNS, ainda que em moldes totalmente diversos do passado, como veremos. Na mesma área e para o mesmo grupo populacional, é criado um novo programa, o Programa de Complementação A

limentar, o PCA, a cargo de uma velha agência então reformulada, a Legião Brasileira de Assistência, LBA. Em 1976, é lançado o PAT, que mencionamos, reconstituindo-se a tripla estruturação que a política perdera com a extinção do SAPS.

Na Tabela 3, a seguir, se pode visualizar a situação atual da política, pelos três principais programas. Nela se observa como hoje o principal, em termos financeiros, é o PAT, sendo o maior em cobertura o escolar. Na área materno-infantil, convivem o PNS e o PCA, sendo o primeiro o de alcance mais longo.

Aos Programas constantes da Tabela, haveria que acrescentar o Projeto de Atendimento ao Pré-Escolar, PROAPE, realizado conjuntamente pelo INAN e o Ministério da Educação e Cultura. Trata-se, porém, de iniciativa quase que experimental na atualidade, dados diversos problemas de execução e concepção. Sua escala, por outro lado, é ainda reduzida, localizando-se o Projeto no Norte/Nordeste do Brasil.

Vê-se que não incluímos um dos Programas que nos interessam especialmente neste trabalho, o PROAB. Tal como se discutirá adiante, ele escassamente se enquadra na definição adotada de um programa de alimentação e nutrição, sendo mais próprio entendê-lo na área do abastecimento. Isto em nada diminui, e pelo contrário aumenta, o interesse pelo Programa, que é uma das mais deliberadas tentativas de equacionar questões de desnutrição e subnutrição pelo ângulo da disponibilidade de alimentos no mercado, a níveis de preço compatíveis com as rendas dos grupos sociais mais sujeitos a esses problemas.

Na política como um todo, a clara primazia financeira está no PAT, que mobiliza sozinho bem mais que o dobro da soma de todos os outros. É verdade que nem tudo isso é custeado

pelo estado, pois, pelos procedimentos do Programa, 20% se originam de pagamentos dos próprios beneficiários e 32% são pagos pelos empregadores, os restantes 48% sendo como se pagos pelo estado, através de isenções fiscais concedidas às empresas. Ainda assim, a estimativa para 1983 é de uma contribuição pública de Cr\$ 158,4 bilhões, o que ultrapassa o total dos demais Programas em cerca de Cr\$ 15,2 bilhões.

TABELA 3

Algumas Características dos Principais Programas da Política de Alimentação e Nutrição Brasileira em 1983

CATEGORIA POPULACIONAL	COBERTURA GEOGRÁFICA	COBERTURA POPULACIONAL	RECURSOS MOVIMENTADOS*
1 - <u>Trabalhadores</u> . Programa de Alimentação (PAT)	Todo o País	2,5 milhões	Cr\$ 330,0 bilhões
2 - <u>Escolares</u> . Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Todo o País	17,2 milhões	Cr\$ 83,4 bilhões
3 - <u>Mães e Crianças</u> . Programa de Nutrição em Saúde (PNS) . Programa de Complementação Alimentar (PCA)	Todo o País Periferias Metropolitanas e Outras Áreas Localizadas	4,1 milhões 340 mil	Cr\$ 46,2 bilhões Cr\$ 13,6 bilhões

FONTE: Adaptado de PELIANO, A.M., CASTRO, C.M. et alii "A Crise e a Fome", IPEA/CNRH, mimeo, 1983.

* Os totais movimentados são, vias de regra, estimados.

Nas seções seguintes, vamos deixar o conjunto pa ra focalizar nossa atenção em uma parte dele. Não é a maior em termos de cobertura populacional e certamente é a mais pobre. Nela, "apenas" 5 milhões de pessoas são atendidas, como o menor custo per-capita de toda a política. O PNS e o PROAB são, po rém, uma das únicas soluções que certos grupos da população bra sileira tem para seus problemas alimentares, respostas em mui tas coisas diferentes e em algumas parecidas. .

III - O PNS E O PROAB: CONCEPÇÃO E OPERAÇÃO

Esta seção, e a seguinte, se ocupam exclusivamente dos dois programas que motivam o presente trabalho, PNS e PROAB. Supõe-se que seção anterior foi o bastante enquanto introdução à área geral em que se inserem, tanto como caracterização dos problemas alimentares da população brasileira, quanto como identificação das diferentes respostas governamentais a eles. De agora em diante, nosso interesse estará voltado apenas para os dois programas, sabendo-se que ambos se inserem no contexto maior de uma política geral de alimentação, marcada que é, no entanto, pela diversidade e a não-complementariedade.

Vamos proceder à discussão por partes. Nesta, procura-se descrever e problematizar a concepção e os mecanismos operacionais do PNS e do PROAB, tomados um a um. Ela contém, portanto, uma análise que se poderia chamar "institucional". Na seguinte, o objetivo é diverso, pretendendo-se avaliar o desempenho e os resultados alcançados na implementação de ambos, cabendo considerá-la mais tipicamente uma análise de "impacto".

Ambas, porém, sofrem limitações de vários tipos, tal como se comentou na Introdução. É com elas em mente que se devem ler as observações seguintes.

1. O Programa de Nutrição em Saúde: Da Inovação à Rotina

O PNS foi concebido e surgiu em meio a uma séria crise institucional que afetou o órgão central da política de alimentação e nutrição brasileira em 1974. Como vimos, nem era tão central, nem a política, àquela altura, tinha a envergadura e o porte do passado, podada que estava de seu braço voltado para os trabalhadores.

A agência fora criada fazia um ano e quatro meses quando seu Presidente, Antonio Ruiz de Gamboa, foi demitido e nomeado interventor, Gilson Ferreira de Almeida coronel das Forças Armadas, com a missão de "saneá-la". Motivos não faltavam, e o próprio Ferreira de Almeida, em um documento de julho de 1974, apresentou alguns:

"O INAN atuou desde sua criação sem uma estrutura básica e quadro de pessoal, legalmente aprovados, à base de projetos contratados, as mais das vezes com desobediência à legislação em vigor, o que ensejou inadequação administrativa para apuração das responsabilidades. Até então, as necessidades de pessoal eram atendidas por empregados contratados pela COBAL, por força de um convênio firmado com o INAN, reputado ilegítimo e, por isso, tido como insubsistente"²¹.

Estes problemas administrativos se casavam a outros mais sérios e mais substantivos, dizendo respeito ao papel e à atuação do órgão. Passados dezesseis meses, pouco, ou quase nada, podia a administração cessante mostrar como resultado concreto de seu trabalho, apesar de haver consumido massa de recursos muito vultosa. Haviam sido iniciados dois projetos, um já em execução, denominado Ação Comunitária de Alimentação, e mais conhecido por sua sigla, ACAL, e outro ainda em preparação, o de Unidades Comunitárias Integradas de Nutrição, as UCIN's²². Ambos, no entanto, custavam menos do que o órgão dispndia com farto material publicitário, com a promoção de encontros e no custeio da administração central.

O projeto ACAL era considerado a "espinha dorsal de toda a programação do INAN"²³ e consistia na criação de "unidades-ACAL" em todo o território. Sua mecânica e objetivos foram apresentados, em novembro de 1973, pelo INAN:

"Através do Projeto ACAL, o INAN distribui até 30% das necessidades diárias, às comunidades carentes, demandando, em contrapartida, que as famílias beneficiárias frequentem cursos de alfabetização, cursos profissionalizantes, mantenham-se em dia com os programas de vacinação e outros fornecidos pelo Posto de Saúde local e ainda que as mães de família frequentem cursos de educação materna ministrados pelo INAN. O Projeto prevê, por outro lado, a mobilização da comunidade assistida na realização de mutirões de construção da casa própria, bem como de mutirões em benefício da coletividade (por exemplo, construção de fossas sépticas, creches, etc)"²⁴.

Para o financiamento de tais unidades tão multifuncionais, o INAN entrava com 80% dos recursos. No apagar das luzes do período Gamboa eram 41, espalhadas por 11 Estados, cobrindo todo o Nordeste (ã exceção de Pernambuco) e mais São Paulo, Minas Gerais e o Distrito Federal. No dizer do INAN, nelas se atendiam 123.000 beneficiários, o que representaria uma média de 600 famílias por unidade, considerando-se 5 como o número padrão de membros em cada uma²⁵. Quanto à localização, o INAN deveria ter suas razões para excluir não só Pernambuco, como todos os estados pobres da Amazônia e do Centro-Oeste²⁶.

É difícil, com as informações disponíveis, estabelecer quais os gêneros efetivamente distribuídos, bem como sua quantidade. No depoimento de contemporâneos, as Unidades ACAL distribuiriam uma ampla pauta de produtos, a maioria de consumo habitual: arroz, feijão, óleo e macarrão, juntamente com o CSM (corn-soy milk), presumivelmente entregue pela USAID²⁷. Segundo outras fontes, no entanto, parece que eram dois os gêneros básicos: leite em pó desnatado e o próprio CSM, o que sugeriria se

rem todos os produtos originados da AID²⁸. Em janeiro de 1974, há notícias de um convênio com a CARITAS, que permitiria atender a 540.000 beneficiários no Nordeste com leite em pó, mas certamente não foi confirmado depois²⁹.

Quanto à UCIN's, nunca deixaram o papel, mas, en quanto lá estiveram, ocuparam dele vastas quantidades. Em versões sucessivas foi sendo burilada a idéia, que pretendia criar, no correr do ano de 1974, nada menos que 167 de seus exemplares. Seriam prédios especialmente construídos para realizar pré-escolas, dar assistência alimentar e oferecer às famílias a variada gama de serviços que o INAN perseguia³⁰.

A identificação elástica de objetivos, com o consequente estabelecimento de iniciativas em inúmeras direções, foi formalizada matematicamente através da "equação da desnutrição" a que o órgão frequentemente se referia. Em uma de suas mais acabadas versões, ela era como segue:

$$"D = f (An+DP+DN+YF+CSH+OA+DC) "31$$

Na expressão, D significava "desnutrição", An "analfatismo", DP "desqualificação profissional", DN "desinformação nutricional", YF "baixa renda familiar", CSH "baixas condições sanitárias e habitacionais", DA "oferta inadequada de alimentos" e DC "desarticulação comunitária"³². Era contra a desnutrição, entendida como função de tudo isso, que o INAN pretendia lutar e, se era um fenômeno complexamente cusado, na dúvida em saber por qual dimensão começar, a escolha foi por todas.

Deve-se ter em mente que o documento que teóricamente nortearia a ação do INAN, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, escassamente legitimava tal abertura de foco. Aprovado em 30 de novembro de 1973, pelo Decreto Nº 72.034, o Iº PRONAN definia 12 sub-programas básicos, sendo o primeiro de

educação alimentar à população, o segundo de assistência alimentar a gestantes, nutrizes e crianças e o terceiro do mesmo para escolares, sendo os nove restantes muito menores, a estes cabendo no conjunto apenas 13,3% dos recursos totais destinados ao Programa, sendo que destes 73% iriam para sua administração, acompanhamento e divulgação³³.

O programa de alimentação escolar representava 63% dos recursos globais para educação e assistência alimentar, restando ao INAN aqueles alocados para assistir ao grupo materno-infantil e para a "educação alimentar à população em geral", voltando a materializar-se o binômio "educação e exemplo" preconizado pela nutrologia brasileira desde os anos 30. No texto do PRONAN, fixava-se como meta para 1974 o atendimento de 345.000 gestantes e nutrizes (com 30% de necessidades proteico-calóricas supridas) e 1.760.000 lactentes e pré-escolares de até 6 anos (com 50% dessas necessidades satisfeitas)³⁴. O total de beneficiários deveria portanto, ser de 2.105.000 e, mesmo tomando a mais otimista das estimativas do próprio INAN sobre o atendimento comprovado, vê-se que este não chegava a ser 6% do estabelecido.

Poder-se-ia argumentar que tais resultados pífios se explicariam pelo não-recebimento das verbas alocadas, o que é, provavelmente, verdade. Mas, embora não se disponham de informações equivalentes sobre as despesas com a "educação nutricional" e com a administração do órgão central, tudo leva a crer que recursos não faltaram aí, gastando-se em tais áreas, ao contrário, pródiga e liberalmente.

O símbolo de então do INAN é, indubitavelmente, o "Homem de Vidro". Tratava-se, nas palavras do INAN, de uma "figura em acrílico com 3 metros de altura, acionado por 3.000 lâmpadas de diferentes cores" que deveria ensinar como se dava o processo da digestão dentro do organismo. Em várias oportunidades o gigante foi mostrando à população, como por exemplo, no Salão da Criança, em São Paulo, no dia 12 de outubro de 1973, onde embelezava o stand do INAN, aliás inaugurado "pelo menino Ulisses Monteiro Ruiz de Gamboa"³⁵.

Mas o gargantuatransparente, além de certamente estarrecer o povo, é um signo mais complexo do INAN de então e, através dele, do estado autoritário. Colossal em todos os sentidos, o INAN tinha, ao que parece, quatro vezes mais funcionários no órgão central do que precisava, pois o Cel. Ferreira de Almeida demitiu 224 servidores para ficar com 60³⁶. Automóveis em demasia, instalações super-dimensionadas, uma complexa infra-estrutura administrativa, mordominas que chegavam ao absurdo: um Presidente que se deslocava preferencialmente em aviões a jato fretados. Tudo se somava para sugerir que, se faltava dinheiro para atender à população alvo, abundavam recursos para a megalomania.

O interessante sobre o caso, por um lado, é que, na mudança de Governo em março de 1974, se tenha posto fim ao mamute, em nome, talvez, de um mínimo de decência, e, por outro, que tenha nascido e crescido durante tanto tempo. Somente possível na quietura autoritária, silenciosa a sociedade, a vertigem de poder e do poder que transparece no caso do Leviatã de vidro é pedagógica em extremo. O Presidente do INAN, nos termos da legislação em vigor, se reportava diretamente à Presidência da República, de onde, aliás, partira sua indicação, pois não possuía nenhuma credencial substantiva, a não ser amizades nos núcleos duros do regime. Mas, para todos efeitos, não respondia perante ninguém concreto. Que se tornasse irresponsável não é, assim, surpreendente.

No balanço do ocorrido nesses meses, vale uma última menção aos esforços feitos para interessar o empresariado e estimulá-lo a participar do PRONAN. Talvez dando, mais uma vez, uma interpretação elástica ao especificado no sub-programa 9, de "produção de alimentos essenciais", o INAN contratou uma empresa de consultoria industrial para elaborar projetos de viabilidade técnica e econômica para a fabricação de "farinha pré-gelatinizada e macarrão de milho" e de "farinha pré-gelatinizada e sub-produtos do milho". A justificativa apresentada era a seguinte:

"É propósito do INAN incentivá-la (ã indús-
tria de alimentação) de todas as formas, para
que possa atingir objetivos comuns, congregan-
do esforços de todas as áreas do Governo e
convocar todas as indústrias de alimentação
para entrar no esquema de ação que visa ao me-
lhoramento do padrão alimentar do homem brasi-
leiro"³⁷.

A idéia de "convocar as indústrias" não era uma
peculiaridade do INAN, sendo ipsis verbis compartilhada com a
Campanha Nacional da Alimentação Escolar, como se viu, a encarre-
gada do principal programa da política. Nesta, ela era como que
decorrência natural da conjugação de dois fatores: de um lado,
da anunciada e próxima interrupção dos fluxos de gêneros carrea-
dos pela AID e da pergunta que isso abria sobre como, e com que,
manter a alimentação escolar; de outro, da resposta dada a ela,
que privilegiava os alimentos que maximizassem o valor nutriti-
vo, mesmo que às custas de preços maiores e aceitabilidade me-
nor da parte da clientela. Em boa medida, tal resposta, formula-
da pelo novo tipo de nutrologista que ascende ao poder de esta-
do na vaga autoritária, substituindo os velhos "nutrologistas
sociais" do passado, levava inevitavelmente à indústria, e ao
segmento mais moderno dela.

Algo de semelhante acontecia no INAN e não deve
ser coincidência que dois típicos representantes dessa nova nu-
trotologia, mais técnica e menos política, os Drs. Adolfo Coltro
e João Bosco Salomon, estivessem, naquele momento, muito próxi-
mos do órgão³⁸. Apenas para ilustrar suas opiniões, podemos lem-
brar o que o primeiro dizia ao recomendar critérios para a esco-
lha de gêneros para os programas de alimentação escolar:

"Como o escolar permanece cerca de quatro ho-
ras na Escola, logicamente precisa receber ali-
mentação na própria escola durante esse perío-

do. Todavia, entendo que a alimentação deve ser específica, visando ao maior aproveitamento escolar e não à saúde ou à nutrição escolar(...) Acho que se devem dar só nutrimentos que tenham real efeito benéfico no cérebro e sistema nervoso, pois são estes os órgãos especificamente utilizados no aprendizado"³⁹.

Mas este idêario e esta inspiração não chegavam a ser característicos do órgão. O INAN era muito mais marcado pela ausência de um estilo do que por eventuais presenças dos "novos nutrólogos" e, se estes tiveram algum papel, deve haver sido pequeno, sufocado pelos delírios e o personalismo reinantes. Não seria esse namoro com a indústria que levaria sua administração a ser defenestrada, até porque, se fosse esse o caso, pouco restaria da política de alimentação e nutrição, toda ela fazendo, naquela altura, marcha batida para lançar-se nos braços de sua parceira mais querida.

Era esse o INAN que, em abril de 1974, sofreu uma intervenção "saneadora" e "moralizadora". Mas não na forma de uma prestação de contas à sociedade, pública e aberta. Pelo contrário, em segredo se fez a revisão do que fora o período Gamboa, a fim de melhor sepultar seus vícios no esquecimento. Guilhotinado sozinho, Gamboa, o homem de vidro, fica como paráfrase de um estilo (suprimir) que não foi com ele julgado, e sem o qual é apenas um bufão.

Paradoxalmente, muito do acerto posterior do INAN pode ser creditado a seus males de então. Em outras palavras, se não tivesse ido tão longe no desatino, é muito possível que a agência viesse a trilhar o mesmo caminho da CNAE, por exemplo, assumindo igual tecnicismo e igual estreiteza de concepção sobre a participação do estado na alimentação de grupos vulneráveis. Quem sabe teria passado a só procurar "nutrimentos benéficos" ao desenvolvimento das glândulas mamárias, pois estes são, indiscutivelmente, "os órgãos especificamente utilizados" na amamentação, ou então aqueles adequados à engorda dos bebês, deixando a saúde e a nutrição a cargo de "outros", nunca nomeados.

Mas, ao contrário, no espaço aberto pela crítica ao que existia, pôde afirmar-se algo diferente, que entendia os problemas de alimentação e nutrição como fenômenos eminentemente sociais, donde exigindo respostas capazes de alterar os condicionamentos básicos das situações de carência. Isso levaria a privilegiar instrumentos de intervenção que, apoiados na simples distribuição de alimentos, atingissem a economia de tal maneira a beneficiar direta e imediatamente os mais pobres.

Tais idéias foram corporificadas em julho de 1975, no que viria depois a ser o IIº PRONAN, aprovado finalmente em fevereiro de 1976, pelo Decreto Nº 77.116⁴⁰. Mas, em parte, vinham já se concretizando através de um Programa, o de Nutrição em Saúde, que tinha tido seu início igualmente nos meados de 75. Foi, como se falara atrás, ainda nos rescaldos da crise que nasceu o PNS.

Se os programas anteriores foram executados centralizadamente pelo INAN, o PNS era descentralizado. Se tanto o ACAL, como o UCIN, implicavam em infra-estrutura adicional. o PNS se apoiava na rede existente de Postos de Saúde. Se em ambos a multiplicidade de objetivos levava à dispersão, o PNS se especializava como programa de saúde pública. Se o INAN até aí queria "convocar a indústria" para "entrar no esquema", com o PNS seus interlocutores desejados principais passavam a ser os pequenos agricultores produzindo alimentos essenciais. Finalmente, se o CSM era ainda simbólico de um estilo de programa de complementação alimentar caracterizado pela expressão "a cavalo dado não se olham os dentes", no PNS os alimentos escolhidos integravam as dietas habituais e desejadas pelos beneficiários

A concepção do IIº PRONAN e do PNS foi realizada já sob a Presidência de Bertoldo Kruse de Arruda, que a assumiu em setembro de 1974. Do Cel. Ferreira de Almeida ele recebia a Casa mais arrumada, entre outras coisas dotada de sua primeira estrutura organizacional, aprovada pelo Decreto Nº 73.996, de

30 de abril daquele ano. Aí, se limitava a autonomia do órgão, que cessava de subordinar-se à Presidência da República e passava a reportar-se ao Ministério da Saúde⁴¹.

Na elaboração paralela do Programa Nacional e do PNS, papel fundamental foi desempenhado por um grupo de técnicos do Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), do Ministério do Planejamento, hoje Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). A participação do CNRH foi sacramentada por um Convênio, do qual emergiu um importante Seminário em dezembro de 1974, quando as novas diretrizes gerais para a atuação do INAN foram apresentadas e discutidas com especialistas de vários Ministérios⁴².

A aproximação do INAN com o CNRH pode ser entendida dentro de um processo de procura de legitimação, tão necessária para o primeiro depois do torvelinho Gamboa. No CNRH, por sua vez, começava a congregar-se uma equipe qualificada e francamente disposta a trabalhar com a temática geral da política social em uma perspectiva mais estrutural, menos assistencialista e mais comprometida com os interesses, imputados ou reais, das camadas populares. Havia, portanto, condições favoráveis de parte a parte para que se aprofundassem as ligações entre ambos, o que de fato ocorre daí para diante. Havia, também, uma margem de autonomia relativamente ampla para a definição de opções e estilos, criada para os grupos técnicos governamentais pela forma como no Governo Geisel se tratou a chamada "área social". Com recursos acrescidos e com pequena ingerência das "altas autoridades", os especialistas em planejamento podiam pensar, propor e executar quase de tudo. Muito do que fizeram se mostrou, depois, simples equívoco, mas algumas coisas ficaram como indiscutíveis acertos, entre elas o PRONAN. Há, aí, conexões ainda mal exploradas entre o processo de distensão política, iniciado então, e as políticas sociais, que podem ser aqui apenas mencionadas, pois escapam aos limites deste trabalho elaborá-las⁴³.

A proximidade entre o CNRH e o INAN não trouxe, porém, somente bons frutos. Em parte, ela explica porque o Ministério da Saúde viesse à considerar, durante muito tempo, o PRONAN como um objeto estranho, pertencendo mais à SEPLAN do que a ele. Por isso, pouco se batia por recursos e pouco apoio interno oferecia ao Programa, entendendo que isso cabia a quem o havia concebido, na linha da expressão popular de que é aos pais que compete tratar dos filhos.

Mas não é só isso. A própria forma em que era pensado o PRONAN e, dentro dele, o PNS, fazia com que fosse problemática sua absorção dentro da área de saúde. Com um discurso e uma sugestão de medidas que pretendiam atuar sobre os mecanismos de mercado, para dinamizar a produção de alimentos básicos e sustentar a pequena agricultura, fechando um círculo onde as compras governamentais para os programas de complementação alimentar se ligavam a determinados produtores, o PRONAN dificilmente se encaixava nos parâmetros aos quais as burocracias da saúde estavam habituados. Era "coisa de economista" e não de sanitarista, pediatra, psiquiatra, epidemiólogo ou dermatólogo, e nem tampouco dos nutrólogos e nutricionistas disponíveis.

Por essas e outras razões, dentre as quais pode-se lembrar a penúria crônica do Ministério da Saúde, o menos aquinhado de todos os ramos da administração brasileira, o PRONAN escassamente chegou a ter uma base sólida na área à qual estava formalmente vinculado e, quando a teve, esta foi muito pobre. Mas, dado que era um programa "Nacional", abarcando a totalidade das intervenções públicas na alimentação e nutrição, isso talvez não lhe pesasse, na medida em que poderia apoiar-se em outros Ministérios, como no de Educação e Cultura, ao qual se vinculava a CNAE, ou no da Agricultura, responsável mais imediato pela política de abastecimento.

O inverso, porém, é muito mais verdadeiro. A merenda escolar, como vimos mais de uma vez, distinguia-se por ser a exata antítese do preconizado pelo PRONAN. Como conjunto, a política de abastecimento pendia muito mais para a agricultura e os agricultores de exportação, a bem dizer ignorando a problemática que o PRONAN levantava. Tal situação foi ainda mais agravada depois de 1976-77, quando são lançados o PAT e o PCA, que mencionamos, este destinado ao grupo materno-infantil em algumas regiões do país, mas com estilo e conteúdo frontalmente diverso do PRONAN e do PNS. Em ambos, outros atores e outros interesses se manifestavam, muito pouco semelhantes aos que o PRONAN pretendia servir. A partir de então, o PNS e alguns outros pequenos projetos experimentais do INAN, ficaram como única manifestação concreta do PRONAN, espremida entre coisas diferentes e com chances declinantes de sobrevivência e expansão.

Já em outubro de 1976, passados, portanto, apenas nove meses da aprovação do IIº PRONAN, se observavam, no entender do CNRH, sinais de perda no Programa. Avaliando o período, quatro pontos eram levantados para explicá-las: 1) falta de alocação das verbas previstas; 2) demasiada ênfase dada aos "programas assistencialistas"; 3) redução da abrangência dos programas de apoio ao pequeno agricultor; e 4) o fato do MEC, do MTb e do MPAS "escassamente se enquadrarem nas metas" preconizadas. O resultado, como não poderia deixar de sê-lo, era lúgrubre: o PRONAN estava preso a uma "tendência à mutilação e ao esvaziamento de suas potencialidades"⁴⁴.

Dois anos depois, mudaram as palavras mas a situação era a mesma. Agora, a mutilação se transformava em "desvirtuamento", pelas exatas razões anteriores, acrescida da referência de que faltavam ao INAN "mecanismos centrais de controle dos recursos" do PRONAN, manejados diretamente por outros Ministérios⁴⁵. Para remediar tal ausência e para melhor resolver os problemas pendentes, o CNRH sugeria a criação de um Conselho Interministerial, dirigido pela SEPLAN, do qual o INAN seria a

Secretaria-Executiva, para gerir um "Fundo Nacional de Alimentação e Nutrição", que centralizaria todos os recursos do PRONAN⁴⁶.

É curioso observar que o próprio CNRH, que em 78 imaginava possível uma mudança formal para enfrentar problemas concretos, havia, em 75, vetado uma sugestão do próprio Ministério da Saúde para alterar o estatuto jurídico do INAN, que deixaria de ser Instituto e passaria a conformar-se como empresa pública. O INAN queria ser EMBRAN, a Empresa Brasileira de Alimentação e Nutrição, justificando a medida como esforço para "robustecer-se institucionalmente", especialmente porque antecipava que perderia "capacidade de planejamento e avaliação depois de expirado o Convênio com a SEPLAN"⁴⁷. Além de motivos substantivos, razões técnicas para o veto eram fáceis de localizar, pois a "EMBRAN" nem "exploraria atividade econômica", nem "implicava na participação de recursos privados", quesitos exigidos pelo Decreto-Lei Nº 200, que rege a administração pública brasileira, para identificação de uma empresa pública. Mas não deixa de ser interessante que, enquanto discutia o PRONAN e começava o PNS, o INAN desejasse possuir os mecanismos operacionais de uma empresa, diretamente ativa na economia.

Para executar o PNS, nos moldes pensados, o INAN realmente precisava de instrumentos para atuar no mercado. Sua intenção fundamental de "fechar o círculo", escolhendo os alimentos em função dos agricultores de baixa renda e os agricultores em função dos alimentos de menor custo e maior aceitação pelos beneficiários, pedia do PNS capacidade de comprar em lugares determinados, para distribuir a clientes específicos e, se lhe faltavam os meios administrativos, era preciso encontrá-los de alguma maneira. A isso se chegou preservando o formato e o tamanho do INAN, coerente com a crítica de seu próprio passado, segundo o qual, de um lado, constituía-se um comprador especializado e, de outro, uma rede de distribuição igualmente exterior a ele. No meio, a zelar para que o PNS fosse o que queria

ser, ficava o INAN. Ainda hoje, apesar de mudanças profundas, é esse o papel do INAN e, no panorama da administração pública brasileira, é um raro e notável exemplo de como um programa de largo alcance pode ser coordenado com uma burocracia muito pequena.

Os primeiros documentos que mencionam a expressão Programa de Nutrição em Saúde datam ainda de finais de 1974. Através do mais importante deles, encaminhado às Secretarias Estaduais de Saúde, o INAN solicitava que os Estados enviassem suas programações de acordo com um roteiro padronizado, para servirem de "...subsídios para a preparação do Programa de Nutrição em Saúde, a ser desenvolvido com a cooperação do INAN"⁴⁸.

Foi, no entanto, no segundo semestre de 1975 que o PNS começou realmente. Antes, o INAN precisou vencer a natural desconfiança com que os Estados acolhiam as novas de que ele havia mudado, dispondo-se a efetivamente ouvir e acolher as recomendações das Secretarias de Saúde.

Mas, de fato, ele mudara. Não só estava disposto a descentralizar a execução, como parte importante do próprio planejamento, dexando às Secretarias a escolha das áreas onde implantar o PNS. Para isso, equipes do INAN viajaram aos Estados, a fim de participar de processos de seleção, cujo parâmetro básico era a intenção de atingir regiões com alta incidência de pobreza, donde de desnutrição. Também era diferente a pauta de gêneros que o PNS distribuiria, composta de quatro produtos: leite em pó desnatado, açúcar, fubá e fécula de milho, com um quinto que foi empregado apenas em dois Estados do Sul, a farinha de trigo.

A distribuição dos gêneros seria feita através da rede de Postos de Saúde dos Estados, para fortalecer as Secretarias de Saúde e para baratear o Programa. A compra e a entrega, nas Capitais, seria delegada à COBAL, a Companhia Brasileira

de Alimentos, através de um Convênio, que substitua, na forma e no conteúdo, velhas e discutíveis articulações que ambos haviam tido no passado, quando seus dois Presidentes eram outras pessoas, muito diferentes das de então.

Os recursos para movimentar o Programa viriam do Tesouro, destinados ao PRONAN. O INAN os recebia, transferia para a COBAL a maior parte do dinheiro, para que esta efetuasse as compras necessárias a atender ao solicitado pelas Secretarias, dentro de sua programação, e para as próprias Secretarias alocaria uma parcela menor, com a qual elas manteriam grupos funcionais para a administração do PNS no Estado. Quanto aos gêneros, depois de entregues às Secretarias nas Capitais, elas se encarregariam de armazená-los e transportá-los até suas unidades nas regiões pré-definidas.

Foi esse o esquema que o INAN concebeu em 1974-75 e que levou aos Estados para discussão. Aparentemente por falta de pessoal, O Programa funcionou apenas nos últimos quatro meses do ano, pois o Relatório Anual de 1975 fala de "um atraso de praticamente 8 meses no início da execução dos projetos estaduais de nutrição em saúde"⁴⁹.

Mas, se a operação concreta, a bem dizer, começou em 1976, todas suas diretrizes estavam prontas desde o ano anterior. Elas foram integradas em um único documento, denominado "Orientações Operacionais para o Programa de Nutrição em Saúde - PNS - 1976", que se tornou uma espécie de Bíblia do PNS daí para a frente⁵⁰. Somente mudado topicamente até hoje, esse texto, como toda escritura sagrada, contém partes verossímeis e outras discutíveis, muitos esclarecimentos e alguns mistérios. Vamos considerá-los a seguir.

Nas "Orientações...", tomava corpo a filosofia mais ampla do PRONAN. O PNS era pensado para o período 1976-1979, "com cobertura crescente, atingindo o grupo populacional carente de recursos constituído por gestantes, nutrizes e

crianças com idade de 6 meses a 6 anos, demandante dos serviços prestados pelos estabelecimentos colocados sob coordenação dos serviços de saúde da(s) Secretaria(s) de Saúde, de instituições vinculadas ou de outras entidades oficiais ou beneficiantes participantes do Programa na Unidade Federativa".⁵¹

Entendia-se, portanto, que a frequência ao Posto de Saúde, ou similares, era uma proxy eficiente da renda familiar baixa, donde louvar uma escolha que descomplicava imensamente a administração do Programa, ao eximir seus executores da tarefa inglória de ter de buscar métodos para identificar os beneficiários na sociedade, com todos os óbvios problemas que isso traria. Bastava esperar pela clientela nos Postos, de ante mão sabida como pobre e, caso ocorresse uma "invasão" de frequência, tanto melhor, pois se ampliaria a cobertura sanitária genérica, com atividades paralelas de imunização e educação sanitária.

Mas existiam, e perduram, dado que não foram corrigidos, dois problemas nessa escolha. Embora fosse razoável supor que "todos os que procuram os Postos são pobres", o inverso não era verdadeiro, por ser falso que "todos os pobres procuram os Postos". O silogismo não se sustenta, pois motivos os mais diversos podem fazer com que uma mãe, ou uma criança, pobre não chegue a um Posto de Saúde, entre os quais o número de Postos e sua localização.

O segundo problema é mais complicado. Se a frequência aos Postos era (o que é) tida como proxy do variável risco nutricional, a população-alvo do PNS deveria ficar automaticamente definida pela simples contagem do número de pessoas, nas categorias relevantes, que procurassem os Postos. Nada mais se precisaria fazer, a não ser acautelar-se contra problemas óbvios como a representatividade do período em que se faria a contagem, a eventual "invasão" mencionada (permitindo margens confiáveis de ampliação), etc.

Mas, ao invés disso, que é decorrência direta do procedimento anterior, o INAN optou por um método muito mais complicado, e muito mais discutível, de definição da população-alvo. Este consistia em uma seqüência de passos, partindo o primeiro da consideração de que, na população brasileira como um todo, crianças de até 6 anos representavam 20,92%, gestantes 5% e nutrizes 1,5% do total. A primeira era um resultado censitário, fornecido pelo Censo Demográfico do Brasil em 1970, a segunda era uma estimativa "da Coordenação de Proteção Materno-Infantil", do Ministério da Saúde, e a terceira uma estimativa "do INAN", sem que se dissesse nem como, nem com que base se chegou a ela.⁵²

A soma das três porcentagens, 27,42, forneceria a participação do grupo materno-infantil na população global. Mas não era essa a que interessava, na medida em que nem todos os membros desse grupo são sub-nutridos, desnutridos ou então expostos a riscos nutricionais relevantes socialmente. A elegibilidade para o Programa tinha nela apenas uma condição necessária, mas não suficiente, pois apenas um segmento do grupo materno-infantil, o de baixa renda familiar, interessava. Tratava-se, portanto, de definir operacionalmente o conceito, o que é fácil de enunciar e difícil de realizar.

Esta é, em todos os sentidos, a decisão mais crucial que qualquer programa que envolva um means-test tem de tomar. Se somente se atenderão pessoas abaixo de determinado limite de renda (ou "meios" de qualquer natureza) o ponto escolhido para efetuar o corte tem profundo impacto na população, ao pré-determinar que os que ficam acima não terão os mesmos direitos.

No caso do PNS, ele ficaria poupado de boa parte dos problemas que advêm daí se levasse a sério sua opção inicial, de considerar que a freqüência aos Postos era o teste, suficiente e eficaz, dos "meios". Mas, ao enveredar por outro

caminho, abria-se-lhe uma vasta região de complicações, por onde trafegou com sucesso apenas relativo.

Para escolher o ponto de corte, O INAN baseou-se em "dados do CNRH-IPEA", segundo os quais "cerca de 57% da população brasileira percebe renda inferior a 2 salários-mínimos". Estes são, na verdade, resultados censitários obtidos também através do Censo de 1970, e dizem exatamente o que qualquer outro dado fala, isto é, que assim se comporta determinado fenômeno. Como o INAN os interpretou e o que derivou praticamente de les é que são as questões relevantes.

Para o órgão, de acordo com "os estudos de planejamento realizados" (por ele próprio, e aliás desconhecidos) "considera-se esse contingente populacional como o potencialmente beneficiário dos seus Programas", donde também do PNS.⁵³ Mas por que esse e não outro? Aonde se baseava o raciocínio de que no limiar dos dois salários cessava a elegibilidade para o Programa?

Na verdade, baseava-se na "consideração" citada. Nada foi jamais apresentado pelo INAN para corroborar a escolha que fez, que contraria cálculos aparentemente mais substanciados dos limites da pobreza no Brasil. A Fundação IBGE, por exemplo, exatamente com base nos resultados do Censo de 70, mostrava, e demonstrava, que estava muito acima, na fronteira dos 3,5 salários-mínimos de renda familiar mensal. Outros estudos eventualmente iam mais embaixo, para os 3 salários, mas somente o INAN situava a pobreza e o risco nutricional naquele ponto.⁵⁴ De fato, esse é um limiar relevante, pelo comprometimento extremamente elevado do orçamento familiar com a alimentação observado na faixa de até 2 salários-mínimos. No entanto, daí para a frente os problemas dos grupos envolvidos certamente continuavam muito graves.

Pode-se argumentar que esta é uma questão de some nos importância, pelo contrário contendo uma amostra da raciona lidade do INAN, que, sabedor de que nunca disporia de recursos suficientes para atender a todos os sub-nutridos e desnutridos, optou por um limite mais "razoável". Além disso, ao fornecer alimentos às mães e crianças que procurassem os Postos, sem exi gir delas nenhuma comprovação de que estavam, efetivamente, abai xo do limite fixado, o problema desapareceria "na prática". Aplausos, portanto, para a decisão.

Ambos argumentos são, no entanto, discutíveis. Quanto a ser mais "razoável", escassamente se consegue justifi car que, nestes termos, esse deva ser um atributo de um progra ma social. Não é supondo que um problema social é menor do que é, que um programa destinado a aliviá-lo se torna "razoável". No máximo, isso é um simples instrumento para permitir o alcance de "índices de cobertura" mais impressionantes, e podemos imaginar, por redução ao absurdo, uma situação em que um progra ma que atende a uma única pessoa chega aos 100% de cobertura, pelo fato de se haver definido de tal maneira sua elegibilidade que somente aquele indivíduo se qualificaria. No mínimo, é uma mera prestidigitação numérica.

Quanto a ser auto-corrigida "na prática", o inver so é muito mais verdadeiro, na medida em que a decisão seguin te, e igualmente crítica, que é a que se refere às quantidades de gêneros de que cada Posto disporia na distribuição, se baseava em cálculos que tomavam o mencionado limite como parâmetro. Assim, ao invés de se solucionar administrativamente, o que ocorria é que o problema se agravava. Vejamos porquê.

O procedimento para calcular o número de benefi ciários em cada área, que, como se lembrará, teria sido escolhida por uma Secretaria de Saúde, partia dos dois números mencionados, os 27,42% que definem o grupo materno-infantil, e os 57% que representam a "população carente". Um multiplicado pelo

outro, chega-se a 15,62% da população total da área, simultaneamente satisfazendo às condições necessárias e suficiente para beneficiar-se do programa.

No interior desse contingente, 21% seriam gestantes, 7% nutrizes, 7% crianças de 6 a 11 meses e 65% crianças de 1 a 6 anos de idade, segundo o INAN. Note-se, porém, que não é a esses resultados que se chega calculando a participação percentual de cada sub-grupo no total do grupo materno-infantil tal como definido pelo próprio INAN, estes sendo, respectivamente, 18,23%, 5,47%, 5,47% e 71,11%. Gestantes, nutrizes e lactantes têm participações menores na população do que as estabelecidas pelo Programa, enquanto que a de crianças é sensivelmente maior. Anos mais tarde, tais diferenças aumentariam, sendo desta feita estipuladas participações de 20% para gestantes, 10% para nutrizes, 10% para lactantes e 60% para crianças de até 6 anos. Para justificar tais mudanças, o único alegado eram algumas obscuras "experiências operacionais", que aparentemente mostravam que a população-INAN era bem diferente do restante da população brasileira. Nela havia mais mães e lactantes, e menos 11% crianças de idade entre 1 e 6 anos.

Era, assim, nessa seqüência de passos que cada Secretaria definia os beneficiários, e sua composição, em cada área. Primeiro tomava-se a população total, que o INAN, aliás, recomendava fosse apenas a urbana. Aplicava-se a ela a porcentagem de 15,62% para estimar a população-alvo potencial e se calculavam as participações de cada sub-grupo com os valores comentados.

Veja-se que isto é matematizar, no mau sentido, e complicar, algo que poderia ser tão simples como contar as mães e crianças que procuravam os Postos. Ao contrário disto, essa formalização só fez com que se perdessem todas as especificidades e particularidades de cada área. Como tinham sido já previamente escolhidas, pelas Secretarias, as mais pobres, a probabilidade de que lá houvesse muito mais que 57% de famílias com

renda aquém de dois salários-mínimos era muito alta. Para corroborar o raciocínio, apresentam-se os dados da Tabela 4, com informações sobre dez municípios de Minas Gerais onde atua o PNS.

TABELA 4

PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM RENDA TOTAL INFERIOR A DOIS SALÁRIOS EM 1970, PARA DEZ MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUE TINHONHA, MINAS GERAIS

MUNICÍPIO	PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS
ANDRÉ FERNANDES	91,27%
BANDEIRA	94,89%
CHAPADA DO NORTE	98,16%
ITAOBIM	90,40%
ITINGA	96,88%
MINAS NOVAS	96,03%
PEDRA AZUL	84,45%
SALTO DA DIVISA	83,59%
Sto. ANto. do JACINTO	94,77%
SERRO	85,84%

FONTE: Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1970, Fundação IBGE.

Pode-se facilmente perceber que 57% de famílias vivendo com orçamento de até o limite fixado é uma estimativa muito otimista da realidade observada da distribuição de renda nesses Municípios. O mistério é saber porque, estando disponíveis tais dados quando neles se iniciou o PNS, não fosse considerada a realidade, ao contrário enquadrando-se a programação em um figurino único, obtido a partir de médias nacionais, onde regiões não relevantes para o Programa também eram computadas.

Algo semelhante pode ser dito do outro parâmetro, o do peso do grupo alvo. As médias nacionais de novo não retratam a situação das famílias de baixa renda, onde, tudo indica, há mais mães e mais crianças que nas de renda alta, segundo larga evidência acumulada.

Completada, desta maneira, a etapa de cálculo do número de beneficiários, que os sub-estimava claramente, entrava-se na segunda, a do estabelecimento propriamente dito das quantidades de gêneros necessários para cada Posto. Aqui, o INAN introduziu um conceito inteiramente despido de sentido, o de uma hipotética diferença entre "beneficiários" e "vagas".

Essa idéia das "vagas", em si mesma, é absurda. Não há razão para estabelecê-la, bastando a de beneficiários, pois, logicamente, são tantos estes, quantos deveriam ser aquelas. A menos que se introduzisse um equívoco, o de supor que, dado que alguns beneficiários não permanecem elegíveis durante todo um período, de um ano por exemplo, podem-se beneficiar duas pessoas na mesma "vaga". Gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 11 meses são permanecem nessa condição por, no máximo, um semestre, alguns pela biologia, outros pela burocracia, dado que o INAN resolveu só atender gestantes e nutrizes durante 6 meses⁵⁴.

Tratava-se de um engano sobre o significado de estatísticas demográficas. Quando o Censo de 70 afirmava que 3% da população tinha menos que um ano, isto não se referia ao ano de 1970, mas sim ao dia do Censo, tomado, com os devidos cuidados, como representativo dos demais dias. Isso significava que 3% era a proporção no ano inteiro, "para cada dia, mês e ano" donde era inteiramente irrelevante que determinados indivíduos ultrapassassem aquela idade, dado que outros estariam ingressando nela ao mesmo momento.

Daí, quando o INAN dizia que "o número de vagas será igual à metade do número de beneficiários", ele estava automaticamente excluindo a metade da população-alvo, aquela elegível pelos dois critérios anteriores, nos grupos materno e infantil de até um ano de idade. E, como "a vaga é a base para calcular a quantidade", os gêneros recebidos por Posto eram a exata metade do necessário.

Esta, provavelmente, é a razão para a sistemãtica elevação dos percentuais de gestantes, nutrizes e lactentes na população-INAN. Ele tinha de aumentá-los para corrigir, precariamente, o engano pressentido, ao que parece, apenas inconscientemente, uma vez que jamais se eliminou o erro das "vagas". Assim, inflava-se artificialmente a proporção de indivíduos nesas categorias, com isso elevando também artificialmente os "be neficiários", para que o seu total dividido por dois viesse a se aproximar mais da realidade, na mecânica do cálculo do número de "vagas". Note-se, porém, que isso se fazia às expensas do contingente de crianças de 1 a 6 anos, pois este era também artificialmente diminuído e, se na sociedade ele representava 71,11%, na população-INAN ele comparecia com apenas 60%, como observamos.

Por isto se vê que, "na prática", os problemas originados do método do computo dos benefícios eram ampliados.

Volte-se a frisar que tudo isto seria evitável caso o ponto de partida fosse outro, por exemplo aquele que o próprio INAN tangenciou na grande opção do PNS, a de considerar como means-test a frequência a um Posto de Saúde. Tendo optado pelo caminho descrito, o PNS começava por excluir um importante segmento da população relevante e confirmava essa exclusão ao estimar os gêneros em função da primeira, agravada sobremaneira pela idéia das "vagas". A moral desta história é que as chances de atendimento de uma mãe carente, por exemplo, em um município como os mencionados, eram, pelo critério renda, bem menores que a unidade, continuavam a cair por não se considerar o formato típico de sua família e despencavam por se calcularem as "vagas" pela metade das necessidades.

A este ponto, o que pode, e deve, ser dito em defesa do INAN é que tais problemas se apequenam perante algo muito maior, que ele não podia alterar, que era sua própria efetividade como instrumento de uma política de alimentação e nutrição. Em outras palavras, as observações oferecidas sobre o PNS tocam em aspectos que ficam secundários, quando se analisa a escassez dos meios postos à disposição do órgão para solucionar a sub-nutrição e a desnutrição das mães e das crianças no Brasil. Assim, em 1976, por exemplo, destinaram-lhe recursos para atender a 6% da população-alvo (lembramos que esta era já subdimensionada), e destes, apenas 41,6% puderam ser aplicados efetivamente. O tamanho da resposta era tão menor que o do problema que as questões que comentamos ficam até certo ponto fúteis. Pode-se dizer que o PNS teria fluído melhor se se evitassem algumas opções, umas por serem complicadas, outras por estarem equivocadas, mas nem por isto o Programa teria um efeito social significativamente maior.

Teremos oportunidade, adiante, de voltar a estas questões, ao discutir na próxima secção o impacto do PNS. Agora, ainda em termos institucionais, passemos a considerar como se deu a trajetória do Programa até a atualidade, começando por notar que, em grande medida, ela é mais de continuidade que de mudança.

Estruturado e operado inicialmente em 1975/76, o PNS passou por uma fase de consolidação, por outra de crise e por uma terceira de relativo recobro de dinamismo. A primeira vai até 1979, a segunda de 1979 a meados de 1982, restando para a última um período de ano e meio, cobrindo os últimos 6 meses de 82 e o ano de 83.

A consolidação do PNS deu-se, por um lado, à medida em que sua sistemática foi sendo gradativamente experimentada e, por outro, à medida em que se formaram, na sede do INAN e nos Estados, equipes especializadas em sua execução. A crise se configura com o estreitamento dos recursos, já pequenos, postos à disposição do Programa, e é parcialmente contornada com a entrada em ação do FINSOCIAL, criado em 1982 para aumentar o volume de recursos para a chamada "área social"⁵⁶.

As características gerais do Programa permaneceram basicamente as mesmas ao longo dos três períodos. As opções fundamentais sobre o tipo de beneficiário, aonde encontrá-lo, com que supri-lo e sobre como administrar a compra, o transporte e a distribuição dos alimentos, só foram alteradas lateralmente, sem que isso representasse nenhuma transformação radical. Assim, houve uma mudança, mencionada atrás, na composição da população-alvo, que em outubro de 1978 foi recalculada para 20% de gestantes, 10% de nutrizes, 10% de crianças de 6 a 11 meses e 60% de crianças de 1 a 6 anos, reestimando-se o grupo materno-infantil de baixa renda em 20% da população geral de cada área programática.⁵⁷ Isso vinha diminuir, ainda que não corrigisse, o problema crônico de rarefação da cobertura do PNS e se baseava numa sensível elevação do contingente de população definindo como socialmente vulnerável à desnutrição, que passava de 57% para 71,6%, do total, ao se considerar a distribuição real das rendas no Nordeste do País. Finalmente se adotava o procedimento recomendado pela boa lógica, o de se evitar, tanto quanto possível, o emprego de médias nacionais.

De 1978 até a atualidade, essas proporções foram de novo alteradas, desta feita para valores algo misteriosos pois, por mais que se tente, não se consegue com eles uma soma que chegue a 100%. São agora 20% de gestantes, 10% de nutrizes, 15% de crianças de 2 a 23 meses e 50% de crianças de 2 a 6 anos, o que, salvo engano, perfaz um total de 95%, restando 5% de população que, aparentemente, pertence ao grupo materno-infantil, mas que não é parte de nenhuma das categorias anteriores. Quanto às "vagas", foram definitivamente sacralizadas.

No que se refere à administração do Programa, em 1979, em meio à crise financeira referida, se modificou uma importante característica do período de consolidação, com a retirada do apoio que o INAN prestava às Secretarias de Saúde para a montagem de equipes encarregadas exclusivamente do PNS. Elas recebiam recursos para treinar pessoal, fazer supervisão, complementar salários e comprar material de consumo, o que constituía grupos mais identificados, motivados e aparelhados minimamente para gerir o PNS localmente, com reflexos positivos no desempenho dos programas estaduais. A partir de então, as Secretarias tiveram de assumir sozinhas a totalidade do ônus, o que algumas conseguiram fazer e outras nem tanto.

A mecânica de compra e transporte dos gêneros foi igualmente transformada. Na primeira fase, o INAN possuía capacidade muito maior de manobra nessa área, delegando parte das funções à COBAL, mas preservando sua autonomia para completá-las com aquisições diretas, junto a outros órgãos da política de abastecimento. Assim, alguns produtos eram obtidos dos estoques reguladores mantidos pela então Comissão de Financiamento da Produção, a CFP, do Ministério da Agricultura, enquanto o açúcar, por exemplo, era comprado do IAA. No presente, a COBAL se tornou a compradora exclusiva, o que submete o desempenho do PNS ao da empresa, com sérios problemas, tanto potenciais como reais.

A existência de um único fornecedor para um programa de distribuição de alimentos só é razoável se este é de tal forma eficiente que libera a administração daquele para tarefas mais específicas e próprias. No caso do PNS, seria totalmente justificada a delegação das atividades de compra e transporte à COBAL se esta tivesse de fato condições de mantê-lo sistematicamente abastecido, com produtos de preços mais convenientes que os praticados no mercado e, crucialmente, obtidos daqueles produtores que, nos termos da filosofia de "fechar o círculo" do PRONAN, se enquadrassem como relevantes.

Nada disso, porém, é verdade. Nem o abastecimento do PNS é regular, nem os preços pagos pelo INAN são os menores e nem os produtos são, tipicamente, comprados de pequenos agricultores de baixa renda. Tais distorções podem todas ser creditadas à COBAL, ainda que suas raízes mais profundas estejam nas características e nas opções básicas da política governamental de abastecimento. A ressaltar neste ponto, pois voltaremos ao assunto adiante, é o fato de que o arranjo institucional adotado diminuiu a eficiência do PNS, ao invés de aumentá-la, quando confiou uma atividade essencial ao Programa a uma burocracia que se move com motivações e lógica diferentes, que se articula com interesses sociais distintos daquele que o PRONAN, e o PNS, esperavam atender e com quadros que possuem uma linguagem e um paradigma organizacional até antagônicos aos do INAN. Na verdade, é com saudade que podemos aqui recordar que, um dia, o órgão quis se transformar em empresa, possivelmente para evitar tais problemas, algo que talvez não fosse a melhor solução, mas que apontava para a origem de alguns dos obstáculos sentidos.

Na Tabela 5, a seguir, podem-se ver os produtos que compuseram, ao longo do tempo, a cesta básica distribuída pelo PNS. Observe-se que houve uma elevação nominal no aporte nutricional, em termos da variedade e nobreza dos alimentos fornecidos aos beneficiários, algo corroborado pela consideração de que o Programa visaria a cobrir foi também elevado, passando de 25%

para 40% dos requerimentos protéico-calóricos das pessoas no grupo materno-infantil. Tal incremento, na verdade, foi feito também para permitir e melhorar a qualidade de um processo sempre pressentido, mas pouco conhecido, pelo órgão, a diluição intra-familiar dos alimentos, que faz com que não-integrantes desse grupo consumam igualmente os produtos distribuídos. Na perspectiva deste trabalho, tal "diluição", ao contrário disto, é uma simples decorrência das extremas condições de pobreza da população-alvo, e imaginá-la como um "desvirtuamento" do PNS equivale a supor que os não-elegíveis deveriam passar fome enquanto outros membros da família têm suas dietas "complementadas". Mas vejamos a Tabela.

TABELA 5

PSN: CESTA DE PRODUTOS DISTRIBUÍDOS
(1975 - 1983)

ANO	P R O D U T O S
1975	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá e Farinha de Milho (Farinha de trigo)
1976	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz e Fécula
1977	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Feijão (Farinha de mandioca)
1978	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Feijão (Farinha de mandioca e Extrato de Soja)
1979	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Feijão (Farinha de mandioca)
1980	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Feijão e Farinha de mandioca
1981	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Farinha de Mandioca (Sal Iodado)
1982	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Feijão e Farinha de Mandioca (Sal Iodado)
1983	Leite em PÓ, Açúcar, Fubá, Arroz, Feijão e Farinha de Mandioca

Fonte: MS/INAN Relatórios Anuais, 1975-1983.

Nota: Produtos entre parênteses são aqueles de distribuição muito circunscrita e localizada.

O que a Tabela não diz é nada sobre as quantidades, totais e per capita, de alimentos efetivamente distribuídos. Ela não contém por exemplo, as fortes oscilações no fornecimento de leite em pó e de feijão, os que mais variaram, justificando o uso anterior do qualificativo nominal de referência à elevação de aporte nutricional.

Vamos, porém, deixar esta questão para a seção seguinte, quando se pretende tratar dos impactos do PNS. Deixemos por ora o Programa, para voltar nossa atenção para o PROAB, o objeto do próximo item.

3.2. O PROAB: O Abastecimento em Terras de Nutrição

Toda a trajetória da política brasileira de alimentação e nutrição foi marcada por uma convivência, nem sempre harmônica, de suas motivações e estilos com a temática mais tipicamente econômica do abastecimento. Nascida ao largo dele, a alimentação e nutrição desde cedo aspirou a controlá-lo, ciente que ficou de que programas de distribuição e complementação de dietas são mecanismos fracos para melhorar, substantiva e significativamente, os níveis alimentares de uma população tão grande, tão heterogênea e tão dispersa quanto a brasileira. Enquanto formulou seu objetivo básico como realizar a "educação alimentar", tal preocupação não foi muito presente, mas, à medida em que um grupo de técnicos e especialistas em nutrição foi aprofundando seu entendimento sobre a questão da fome no País, naturalmente chegou a uma problematização do abastecimento e à consideração de que era daí que cabia propor e executar uma política efetivamente destinada a enfrentá-la. Não é surpresa que emergissem da equipe inicialmente vinculada a Josué de Castro tais idéias, posto que era a que mais adiante tinha ido na leitura do "problema alimentar" brasileiro, e que fosse Walter Santos, um dos mais notáveis nutrólogos ligado a Castro, o primeiro profissional da nutrição a dirigir uma agência de

abastecimento, a Comissão Coordenadora do Abastecimento, nos idos do Governo Kubitschek, e o mentor intelectual da criação de órgãos como a Superintendência Nacional do Abastecimento, a SUNAB, e a COBAL, da qual foi, aliás, seu primeiro Presidente.⁵⁸

Estas observações vêm à mente perante o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda, o PROAB, um dos mais novos do INAN, um dos mais interessantes e um em que nenhum de seus pecados pode ser atribuído ao próprio órgão. Proposto com simplicidade, facilmente operável, pouco devendo exigir de administração, o PROAB só não é mais porque não o deixam ser alguns problemas, dos quais uns advêm da situação falimentar da economia nacional e outros da parceria institucional que tem com a COBAL.

O PROAB foi concebido em 1978 e começou a funcionar em fevereiro de 1979. Surgiu em um momento onde algumas outras iniciativas estavam sendo desenvolvidas no Nordeste do País, convergentes na finalidade de baratear o custo da alimentação básica para os grupos de baixas rendas, mas muito diversos nos estilos e resultados alcançados. A primeira delas foi o chamado Projeto Integrado de Nutrição em Saúde, PINS, realizado em Pernambuco com o apoio financeiro e técnico do Banco Mundial. As segundas eram esforços de vários Governos Estaduais, traduzidas em programas de abastecimento administrados localmente.

O PINS havia sido uma experiência de subsidiar, variavelmente, quatro produtos alimentares básicos, o feijão, o arroz, o fubá e o leite em pó, para cerca de 10.000 famílias pobres residentes em áreas populares do Recife.⁵⁹ Essa população foi dividida em quatro "modelos", o A, que teria um subsídio de 60%, o B com 45% de subsídio e obrigação de controle sanitário das crianças das famílias nele incluídos, o C também com 45%, mas sem essa exigência, e o D, com 30%. As famílias inscritas eram cadastradas, deviam manter certa regularidade de compras para permanecerem no PINS e demonstrar, quando fosse o caso, a

a frequência ao Centro de Saúde. Quanto à venda, era feita pela COBAL, em suas unidades de varejo, inclusive móveis, montadas em caminhões.

Em setembro de 1980, na conclusão do projeto, das 10.000 famílias iniciais, apenas 51% continuavam inscritas, cifra que caiu para 47% em dezembro do mesmo ano. Somente no modelo A a desistência e a evasão eram menores, com 74% ainda participando do PINS. Para explicar tal insucesso, pesava principalmente a incapacidade do projeto em tornar acessíveis tais gêneros mesmo com os subsídios, pois seu preço subia muito mais rapidamente que a capacidade de compra das famílias. Para se ter uma idéia, entre o primeiro trimestre de 1978 e o último de 1980, o preço do feijão mulatinho em Recife havia subido 1.096,2%, tornando o subsídio quase inócuo para a maioria dos beneficiários.⁶⁰ Além disso, a concepção do Projeto era de tal maneira burocratizada e tecnicizada, que Clóvis Cavalcanti não poupou adjetivos para condená-la: "... a concepção mecanicista, tecno-burocrática, de visão de classe média do mundo, que é apátnagio do programa"⁶¹.

Quanto aos Governos Estaduais, alguns haviam decidido desenvolver programas locais de subsídio de alimentos. O primeiro deles, que exerceu efeito-demonstração sobre outros Estados, foi o da Bahia, denominado "Cesta do Povo". Logo depois, surgiram iniciativas semelhantes no Maranhão, na Paraíba e em Sergipe, todos parecidos em sua mecânica⁶². Através deles, os Estados compravam e vendiam diretamente os alimentos, eliminando margens de lucros comerciais e custeando por inteiro a administração e a infra-estrutura. Largamente deficitários, poucos resistiram, e os que o fizeram continuaram claudicantes, mas foram sinais de que, especialmente no Nordeste, o abastecimento alimentar estava de tal maneira se comportando que as populações mais pobres precisavam, ou logo viriam a exigir, esforços específicos para que seu acesso aos alimentos, no mínimo, caísse menos rapidamente.

Este ambiente certamente teve papel importante, mas o que de fato explica a criação do PROAB foi o esforço de técnicos do INAN e do CNRH, articulados depois às equipes de IJNPS e da FIDEM, em Pernambuco, na procura de um formato para um programa de abastecimento, que era diferente tanto do PINS, quanto das "Cestas do Povo", ainda que se assemelhasse a eles na tentativa de baratear, através de subsídios, os preços de alguns produtos básicos. Elaborada rapidamente uma proposta, pois, no fundo, não era difícil concebê-la, foram procurados recursos junto ao PIN, um fundo para o desenvolvimento do Nordeste, administrado pela SEPLAN. Pensada e financiada, a questão era começar a executar a idéia, que foi logo posta em prática. A cronologia mostra que o insucesso do PINS apenas é relevante para entender a disposição local em experimentar algo diferente, pouco havendo afetado a concepção, em si, do PROAB. Esta, a rigor, independeu do que estava acontecendo com o outro Programa, que, aliás, naquela altura, ainda se desenvolvia sem problemas aparentes.

Tal como se iniciou em Pernambuco, e continua hoje em quase todo o Nordeste, o PROAB consiste em subsidiar a venda de 11 produtos básicos através de uma redução no preço pago por varejistas selecionados, que atuam em bairros com alta incidência de pobreza, em pequenas unidades de atacado geridas pela COBAL. Trata-se, como se pode ver, de uma seqüência de passos, que convém olhar mais detidamente.

O primeiro deles é a definição dos 11 produtos. Em 1979, com a disponibilidade de alguns resultados do ENDEF, isso não foi difícil, bastando olhar aqueles mais consumidos nos grupos de baixa renda. Há, conseqüentemente, alguma variação na cesta entre diferentes Estados, mas a maioria é comum (arroz, açúcar, farinha de mandioca, feijão, fubá, leite em pó, macarrão, óleo de soja, ovos), estando incluídos em todos, havendo outros produtos que se vendem somente em alguns Estados ou grupos de Estados (farinha de arroz, charque, galeto, polvilho, camarão e sardinha)⁶³.

O segundo é a seleção dos varejistas. Em Pernambuco se adotou inicialmente a metodologia hoje empregada em geral, que parte de levantamentos que caracterizam as regiões mais pobres e que depois procura contactar os varejistas que nelas atuam para participarem do PROAB. A maior parte deles se interessa de imediato, pois os produtos que venderiam, transferindo o subsídio que recebem, são os de maior consumo, o que aumenta seu capital de giro e permite a compra de produtos complementares, a serem comercializados conjuntamente. Devem todos adotar margens fixas de lucro na venda desses produtos, que variam de 20% a 10%, de acordo com a perecibilidade de cada um⁶⁴.

Para servir de suporte operacional e se encarregando das funções de atacado do Programa, entra a COBAL. Ela compra os gêneros no mercado, debita o valor global do subsídio ao INAN e os vende a preços rebaixados aos varejistas previamente escolhidos, em unidades de comercialização especialmente constituídas em lugares centrais dessas regiões, as chamadas Mini-Centrals de Serviço, MCS's pelo INAN, e Armazéns Distribuidores, AC's pela própria COBAL. Compete também a ela a supervisão e a fiscalização do Programa, encarregando-se de verificar se os varejistas cumprem os níveis de preços combinados, e se os divulgam em tabelas para os consumidores.

Finalmente, a população dessas regiões compra o que, quando e como lhe aprouver, nada se exigindo dela como contraparte, a não ser, talvez, uma expectativa de que ela colabore na fiscalização do Programa.

Esse, em resumo, é o PROAB, algo, como se disse, simples, descomplicado e funcional. Seria ótimo, se fosse só isso, mas no entanto, o fato é que, em vários desses passos, existem diversos problemas, alguns muito graves. Todos porém, giram em torno da questão crucial do PROAB, que é saber quanto do

subsídio oferecido à apropriado pela população-alvo estabelecida. Diversos fatores provocam evasões e perdas na mecânica do Programa, que podemos comentar por ordem.

O varejista é uma fonte potencial, em muitos casos confirmada, de perda. Comprando produtos subsidiados, a tentação de revendê-los para outros comerciantes é muito grande, pois desaparecem quebras de repique e diminuem-se custos de mão-de-obra, mesmo que não remunerada e familiar. É difícil precisar o que isso representa globalmente, mas parece ser um fenômeno muito difundido, somente parcialmente evitável por um controle rigoroso nas quantidades vendidas a cada um nas MCS's da COBAL. Entregando aos varejistas volumes de gêneros muito semelhantes aos que comercializavam quando de sua inclusão no PROAB, seria possível diminuir esse tipo de perda, o que em nem todos os Estados a COBAL faz. Deve-se concordar que não é fácil proibir a venda de produtos em um posto de atacado que também é comercial, até porque os varejistas podem alegar que, de fato, houve aumento na procura de seus estabelecimentos e que precisam realmente de estoques maiores.

A segunda fonte de perdas é a própria COBAL, aliás largamente ultrapassando a primeira em importância. Para começar, ela é remunerada em 8% sobre o volume comercializando, a título de taxa de administração, o que gera recursos aparentemente superiores aos que precisa para a gerência do PROAB. Para ilustrar, veja-se o caso do Piauí nos primeiros nove meses de 1983. Lá, a COBAL vendeu pouco mais de Cr\$ 4 bilhões, fazendo portanto jús a uma remuneração de cerca de Cr\$ 320 milhões, com os quais basicamente pagou o pessoal de três MCS's, onde tipicamente existem um gerente, dois faturistas, um conferente e dois supervisores, além de estivadores contratados por dia, para a descarga de caminhões⁶⁵. Pelos níveis salariais no Estado, dificilmente tais custos chegam ao terço do recebido, levando a imaginar uma situação em que o subsídio do PROAB começa por ser, indiretamente, diminuído por taxas que vão, de fato, subsidiar outros custos da própria COBAL.

Mas a COBAL também diminuiu diretamente seu significado pelos preços de atacado que pratica e que são repassados aos consumidores. De novo baseados no Piauí, podemos analisar a Tabela 6, a seguir, onde se mostram quão abaixo estão os preços dos produtos no sistema PROAB, em relação aos da rede não-inscrita de varejo, em cinco tomadas diferentes de preço nos últimos meses de 1983 e janeiro de 1984.

TABELA 6

PROAB: DIFERENÇAS DE PREÇO DOS PRODUTOS PROAB NA REDE INSCRITA E NÃO-INSCRITA DE VAREJO DE ALIMENTOS - TERESINA, PIAUÍ, SETEMBRO, 1983 a JANEIRO DE 1984

PRODUTOS (P/Kg)	Diferenciais a menor dos preços PROAB(%)				
	05/09/83	03/10/83	07/11/83	05/12/83	02/01/84
Açúcar	6,3	10,2	7,6	20,0	20,0
Arroz	20,0	20,0	18,8	16,6	4,0
Feijão	42,3	46,8	49,4	50,0	54,1
Far.de Mandioca	12,5	5,5	23,0	28,5	31,0
Fubã	27,2	8,3 ^a	11,4	25,8	36,0
Galeto Abatido	16,2	16,8	12,7	18,6	15,6
Leite em Pó(200g)	31,7	34,0	29,7	27,0	27,8
Macarrão(500g)	24,6	20,8	4,5	8,0 ^{>}	14,1 ^{>}
Óleo de Soja(900ml)	52,0	19,3	21,5	21,5	21,5
Ovos (Unid.)	21,8	20,0	25,5	13,0	13,7
Tapioca	8,9	9,8	27,1	0	18,3
Médias	23,9	17,71	20,96	19,36	23,54

FONTE: SECRETARIA DE SAÚDE DO PIAUÍ, "PROAB - Acompanhamento de Preços", 1983-1984.

NOTA : a) o sinal > indica preços maiores no PROAB que no varejo não-inscrito.

Piauí podem ser explicados por uma possível apropriação de margens maiores de comercialização pelos varejistas do PROAB. Nessa hipótese, os comerciantes não-inscritos, por qualquer razão, operariam com margens de lucro inferiores às autorizadas pelo Programa, abaixo dos limites de variação de 10 a 20%. A ser verdade, isso coloca em questão a identidade do alvo efetivamente alcançado, se é de fato a população carente ou o varejista que a abastece. Ainda que se possa fazer todo um argumento sobre a conveniência de fortalecê-lo, talvez o caminho do subsídio não seja o único e nem, provavelmente, o mais adequado para tanto.

Uma explicação alternativa para essas brechas é a própria COBAL. Se ela, por quaisquer razões, não consegue comprar barato, não pode vender barato, sendo o subsídio, na verdade, um mecanismo que permite que ela sobreviva em um mercado onde, de outro modo, seu lugar não estaria assegurado. A crer nos depoimentos colhidos, esta parece ser a razão mais provável, gerando um grave problema para o PROAB e suas intenções, que só é agravado por outros no abastecimento físico do Programa.

Interrupções na entrega e faltas de gêneros são frequentes, pelo menos no Piauí. Em 1983, nenhum dos produtos deixou de faltar pelo menos alguns dias, indo de pouco relevantes 3 dias no caso do fubã aos alarmantes 219 dias em que faltou o peixe seco salgado, tantos que o deixamos de considerar na Tabela 6. Em média, os onze produtos restantes faltaram durante 50 dias do ano nas três MCS's locais, com períodos em que, a bem dizer, o Programa parou pela metade, operando com cinco ou seis gêneros apenas, como nos meses de agosto, setembro e outubro, em que o leite em pó chegou a faltar 25 dias em um mês e o feijão outros tantos⁶⁶.

Queixas são frequentes entre varejistas e beneficiários sobre a qualidade dos produtos e das embalagens. Os pro

Pode-se ver que há diferenças relevantes nos preços desses gêneros ao longo dos meses considerados. Em mêdia, eles estiveram no período 21,09% menores no PROAB que no varejo fora do Programa, mas, embora relevante, este é um dado que deve ser olhado em conjunto ao subsídio oferecido.

As margens de subsídio sobre cada produto individual podem variar entre 20 e 30%, cabendo aos executores finais em cada Estado sua fixação. No Piauí, é a Secretaria de Saúde, através de um pequeno grupo funcional, que se encarrega dessa tarefa, em outros Estados sendo geralmente as Secretarias de Agricultura. Trata-se de uma decisão crucial, que deve forçosamente ficar o mais perto possível da situação concreta de cada Estado, o que válida a opção descrita. O único porém que deve ser dito é que ela deveria implicar no aparelhamento de equipes efetivamente em condições de tomá-la, aptas a acompanhar as tendências de mercado, informada e ágil. Voltando ao Piauí, é difícil imaginar que as três pessoas encarregadas do PROAB, que dividem seu meio-horário de trabalho diário com outras atividades, preencham os requisitos apontados.

Bem, ou menos bem, fixadas tais margens, é com elas que se devem cotejar os diferenciais de preço obtidos. Nos quatro meses para os quais os dados estão disponíveis, os subsídios variaram de 27,9% a 28,45% de média mensal, ficando, no período, em 28,26%. Lembrando que a média da diferença de preços foi de 21,09% no período, é de se indagar sobre para onde terão ido os 7,17% que faltam. Note-se que essa brecha seria maior se retirássemos o feijão da lista, pois, no caso, o feijão disponível nos MCS's da COBAL em Teresina era barato por ser de qualidade muito inferior ao do mercado, daí sendo pouco procurado pelos varejistas inscritos e havendo largos estoques relativamente antigos. Assim, ela subiria para 9,9%.

Em parte, os 25 ou 35% de perda do subsídio concedido, na sua rota até chegar à população-alvo, observados no

TABELA 7

EXEMPLOS DE ALIMENTOS TRIBUTADOS E ISENTOS DE ICM

ISENTOS	TRIBUTADOS
<ul style="list-style-type: none"> . Refeições em Restaurantes de Hotéis "Turísticos" . Lagostas, Caviar . Peru, Faisão e Filé Mignon (paga um terço) . Morango, Uva, Pêssego 	<ul style="list-style-type: none"> . Reifeições em Rest. Populares . Sardinha em lata . Charque e Lingüiça . Arroz e feijão

FONTE: Adaptado de MS/INAN "Notas sobre a Incidência do ICM no Projeto de Abastecimento do INAN", (Brasília), 1979, p.6.

Não forçosamente concordando com sua filosofia, os Governos Estaduais muitas vezes se vêem perante a necessidade de ampliar suas arrecadações, precisamente aumentando a cobrança e a incidência do ICM, levados por um sistema tributário nacional que os empobrece. Se o arrecadado com os impostos progressivos fica nas mãos do Governo Federal, o que lhes resta são os regressivos.

No PROAB, esta tem sido uma questão que se foi resolvida caso a caso. Assim, à medida em que aumentou a necessidade do Programa, com a deterioração das condições de vida da população mais pobre, alguns Governos Estaduais vieram a reconhecer que deveriam dar-lhes tratamento especial, insentando os varejistas do recolhimento do ICM. Ainda bem que o fizeram, pois seria mais um gravame sobre os varejistas e, conseqüentemente, mais uma perda dos subsídios.

Como se pode observar, o PROAB sofre conseqüências sérias de sua inclusão em algo maior, os caminhos e descaminhos

dutos são muitas vezes de padrão inferior, quando não estão desconformes aos hábitos alimentares prevalecentes. As embalagens oneram os varejistas, pois são caras em demasia⁶⁷.

Quanto à questão dos produtos habituais, a razão muitas vezes é que a COBAL os compra em regiões muito distantes, o que ainda provoca encarecimento de fretes e quebra nos pesos. Percebe-se que, assim, não só se acentua a diluição dos subsídios como vai de cambulhada a velha idéia do "fechamento do círculo", atributo essencial do PRONAN.

A agregar-se a estes problemas, está outro paralelo, não derivado da COBAL, porém. Trata-se de decorrência da dificuldade de ajustar um mecanismo inovador como o PROAB na rotina tributária dos Estados, que em geral o receberam como se fosse algo exatamente igual ao que estavam acostumados. Note-se que a situação dos varejistas no Programa significa freqüentemente sua legalização pois, via de regra, não estavam inscritos nos cadastros de contribuintes, não arrecadando impostos, portanto. Na medida em que foram "legalizados", passaram a ter de fazê-lo, crucialmente tendo de recolher o Imposto de Circulação de Mercadorias, o ICM.

Ora, este imposto tem uma curiosa noção sobre regressividade e progressividade fiscal. Para ilustrar, veja-se a Tabela 7, onde se colocam alguns produtos alimentícios isentos e outros tributados pelo ICM.

da política de abastecimento e alimentar em geral, inclusive em sua dimensão tributária. Disso se depreende que as considerações e críticas feitas à COBAL, a rigor, não se dirigem a ela isoladamente, pois não é à Empresa que se devem creditar as responsabilidades pelos problemas que ela traz ao Programa.

Se a COBAL paga mais caro e vende mais caro, a principal razão é que ela nunca consegue oferecer aos fornecedores garantias de pagamento nos prazos contratados. Estes sabem que ela freqüentemente atrasa a liquidação de suas obrigações e, conseqüentemente, aumentam os preços de venda para poder fazer face à desvalorização do dinheiro que receberão. Como esta informação está difundida no mercado, sequer lhe resta a opção de procurar novos fornecedores, pois se depararia sempre com a mesma situação.

Tudo isto advém, principalmente, da falta de capital de giro suficiente dentro da COBAL e se manifesta em todos os programas governamentais abastecidos por ela, como o PNS que comentamos, o PROAB e outros, como o de alimentação escolar na atualidade. Todos eles pagam mais caro por gêneros de qualidade que pode até ser inferior à adequada, e que são comprados de fornecedores que escassamente se encaixam no que o PRONAN buscava. Não é difícil entender porque, dado que são exatamente os menores e mais pobres agricultores os que menos conseguem adaptar-se à mecânica a que a COBAL foi levada, pouco podendo, por exemplo, antecipar receitas duvidosas com elevação dos preços nominais. É difícil quantificar o que isso representa de perda nesses programas, mas é fácil imaginar.

A terceira, e última, etapa do PROAB, que se dá na aquisição final dos gêneros pelas famílias de baixa renda, contém também problemas que tocam na questão da efetividade e do montante dos subsídios destinados a ela. Não se está pensando em algo que reportadamente existe, mas que pode ser tratado como inexpressivo. a revenda dos gêneros pelo consumidor, pois

somente em circunstâncias muito especiais ele se privaria desses alimentos e raramente tem o dinheiro para comprar em quantidades relevantes. O que há de fundamental neste capítulo são os efeitos da inglória batalha que o PROAB trava contra a inflação e a elevação dos preços dos alimentos incluídos em sua cesta.

Para ficar no exemplo do Piauí, podemos analisar as informações da Tabela 8, que contém os percentuais de aumento dos produtos dentro do PROAB, nos cinco meses entre setembro de 1983 a janeiro de 1984.

Os dados são eloquentes o suficiente, mas não custa insistir no que eles revelam, uma mais que provável e crescente dificuldade dos beneficiários em continuarem a consumir os gêneros incluídos, dado que seus rendimentos certamente não subiram na mesma velocidade. A média de aumento dos onze produtos foi de 62,34% em cinco meses, sendo que alguns, como os de origem animal, subiram em média 75,49% no mesmo período. De todos os incluídos, os que se mantiveram mais estáveis são o açúcar, o arroz e o leite em pó, o que leva a presumir um drástico aumento no preparo de arroz-doce nessas famílias.

Se olharmos agora para a Tabela 9, poderemos ver quanto tempo levou para que os preços desses onze produtos, em setembro de 1983, na rede comercial de varejo fora do PROAB, chegassem a ser praticados dentro dele. Em outras palavras, quando foi que o preço para o consumidor-PROAB ficou igual ou maior que o preço de fora do PROAB em setembro de 1983, em termos de meses, dada que é essa base disponível.

TABELA 9

PROAB: PRODUTOS E MESES PASSADOS ATÉ QUE SEU PREÇO FORA DO PROAB VIESSE A SER PRATICADO DENTRO DELE NO PIAUÍ (BASE: setembro de 1983)

PRODUTOS	Nº DE MESES TRANSCURSOS (a)
Açúcar	2 Meses
Arroz	(Não)
Feijão	(Não)
Farinha de Mandioca	1 Mês
Fubã de Milho	1 Mês
Galeto Abatido	2 Meses
Leite em PÔ	(Não)
Macarrão	3 Meses
Óleo de Soja	2 Meses
Ovos	2 Meses
Goma	3 Meses

FONTE: SECRETARIA DA SAÚDE DO PIAUÍ, op. cit.

NOTAS: a) Os preços do varejo não-PROAB considerados foram os menores na praça de Teresina em setembro de 1983, dentro os 6 varejistas pesquisados pela SES/PI.

b) A expressão "não" significa que os preços-PROAB continuavam, em janeiro de 1984, a serem inferiores ao menor preço não-PROAB em setembro de 1983.

Sem calcular médias, pois as informações não o permitem, é possível observar que, exceção feita a três produtos, dos quais um é especial, como vimos para o feijão, em todos os demais o efeito imediato da operação do PROAB é um retardo, que varia de 1 a 3 meses, até que os preços praticados dentro dele atinjam os níveis de preço da rede de varejo não-subsidiada. Aparentemente, o principal benefício que um cliente do PROAB pode ter e comprar durante um, dois ou três meses, produtos em média 22% mais baratos que na rede não-inscrita. O problema é que, vencidos esses prazos, os preços-PROAB já estão nos níveis em que estavam fora dele no início.

Pode-se, assim, perceber que o Programa desempenha um papel de amortecedor dos efeitos da elevação de preços dos alimentos para a produção-alvo, mas que é uma proteção frágil e, quando consideramos períodos maiores, quase ineficaz. Ele pode deixar acessíveis os alimentos por um pouco mais de tempo, comparando-o à rede de varejo não-incluído, mas apenas um pouco mais.

Naturalmente que isto não decorre de nenhum dos problemas levantados, não sendo atribuível nem aos varejistas, nem à COBAL e nem ao "mau uso" do Programa pelos beneficiários. É uma simples decorrência do que se chamou atrás estado falimentar da economia nacional, onde os que menos ganham, cada vez ganham menos e cada vez podem menos comprar os gêneros básicos.

Para enfretá-lo e aliviar seus efeitos sobre os moradores de periferias urbanas no Nordeste do Brasil, o PROAB é uma arma de calibre pequeno demais. Isto, no entanto, só reforça a necessidade de que sejam melhoradas suas condições de funcionamento, o que envolve crucialmente a necessidade de que a COBAL seja estruturada adequadamente para poder fazer aquilo que hoje faz com dificuldades. Só assim o desempenho do PROAB, do PNS, e dos demais programas de alimentação e nutrição poderá chegar a níveis mais satisfatórios.

Como se vê, chegamos ao ponto em que devemos passar à próxima seção. Lá, se irá discutir exatamente o desempenho e o impacto dos dois Programas que estudamos.

Cabe ainda aqui um comentário preliminar sobre algo que seria um efeito indireto do PROAB, não-intencional, mas relevante. Trata-se da influência que teve sobre a estrutura de comercialização de alimentos nas periferias metropolitanas, ao estimular a iniciativa privada a buscar estratégias de venda que permitissem abastecer os grupos de rendas mais baixas. Depois, e

TABELA 8

PROAB: PREÇOS COMPARADOS DOS PRODUTOS PROAB NO PIAUÍ - SET/1983 a JAN/1984

PRODUTOS (Kg)	Preço em 09/83 (Cr\$) ^a	Preço em 01/84(Cr\$) ^b	Variações .(%)
Açúcar	220,00	240,00	9,09
Arroz	240,00	275,00	14,58
Feijão	375,00	500,00	33,33
Farinha de Mandioca	140,00	200,00	42,85
Fubá de Milho	80,00	155,00	93,75
Galeto Abatido	670,00	1.350,00	101,49
Leite em PÓ(200g)	280,00	350,00	25,00
Macarrão(500g)	150,00	250,00	66,66
Óleo de Soja(lata 900ml)	360,00	745,00	106,94
Ovos (Unidade)	25,00	50,00	100,00
Goma	255,00	490,00	92,15

FONTE: SECRETARIA DE SAÚDE DO PIAUÍ, op.cit.

NOTAS: a) Preços levantados no dia 05 de setembro de 1983

b) Preços levantados no dia 02 de janeiro de 1984

são depois, do PROAB, surgiram projetos como o da rede Pão de Açúcar, o maior varejista do Brasil, que organizou um sistema de supermercado especificamente orientado para tais consumidores, os "Mini-Box". Hoje em quase todas as praças onde opera o PROAB, os "Mini-Box" são exemplos do que é, e do que não é possível à empresa privada no abastecimento dos moradores de periferias urbanas, o que aconselha vivamente que se realizem mais estudos sobre seu formato e funcionamento.

A rigor, toda a análise aqui realizada sobre o PROAB aponta para a necessidade de se aprofundar o conhecimento disponível sobre as diversas estruturas de comercialização de alimentos básicos. Somente assim se poderá efetivamente julgar e avaliar um programa como o PROAB, pelo estabelecimento de parâmetros de comparação confiáveis, em dimensões tão cruciais como preços e formas de abastecimento.

IV - PNS E PROAB: DESEMPENHO E RESULTADOS

O objetivo desta última secção, tal como anuncia do anteriormente, é analisar as informações disponíveis sobre o desempenho e os principais resultados alcançados pelo PNS e o PROAB. De novo faremos a interpretação de cada Programa isolada mente, pois são muito diversos um do outro, quer seja no tempo e na abrangência territorial, quer seja no padrão da intervenção realizada.

Vamos empregar, para efetuar a análise, basica mente um conjunto de estatísticas de funcionamento que se pode ria chamar dos "grandes números" de ambos os Programas. São da dos que retratam o seu movimento global, com os grandes agrega dos envolvidos, principalmente a população beneficiária, os gê neros e os recursos financeiros alocados. Em termos geográficos, no máximo se chega a considerações a nível de Estados ou da to talidade das áreas urbanas, respectivamente sobre o PNS e o PROAB.

Vê-se que, enquanto avaliação de impacto, o con teúdo proposto para esta secção deixa muito a desejar. Faltam pe lo menos dois outros níveis de análise agregada possíveis, o pr imeiro dizendo respeito às variações intra-regionais e intra-urba nas, e o segundo às variações dentro da população-beneficiária, em termos mais sociais, portanto.

Falta, igualmente, uma dimensão crucial, a do consumo dos Programas no interior das famílias envolvidas, que permitiria conhecer questões como a diluição intra-familiar, don de o consumo efetivo pela população-alvo, e o impacto real sobre os orçamentos de cada unidade atingida. A rigor somente assim se teria uma análise dos efeitos dos dois modelos de intervenção nutricional considerados.

Observe-se, ainda, que as estatísticas de movimento global disponíveis padecem de dois problemas adicionais. Não é apenas que elas deixam de lado, por sua natureza, níveis menores de abstração e, conseqüentemente, níveis maiores de concretude. É que fornecem imagens relativamente distorcidas do impacto dos Programas, por um lado ao se assentarem em dados obtidos através de rotinas de coleta e agregação problemáticas, por outro ao não terem sensibilidade para as perdas e desvios que sabidamente ocorrem na sua administração. O retrato que pintam, conforme veremos, é sistematicamente enviesado na direção mais otimista e mais rósea, gerando uma ilusão de desempenho contra a qual nunca é demais acautelar-se, se é que de fato se pretende conhecer os dois Programas.

Tudo isto poderia tornar inútil a discussão a seguir, mas, seu pressuposto é inverso, o de que, em que pese os problemas levantados, ainda assim se ganha em compreensão ao realizá-la. As devidas precauções tomadas, vamos deixar os Programas falarem por seus números, sabendo que muitas vezes o farão de forma discutível. Fica, aqui, uma enfática recomendação de que se avance na solução das questões colocadas, a fim de que se possa dispor, futuramente, de bases empíricas mais confiáveis para avaliar o impacto tanto do PNS, quanto do PROAB.

1. O PNS: Grandes Números, Grandes Viéses

Operado desde 1975, o PNS permite a análise de séries históricas mais longas, que ilustram a trajetória desde a concepção até a atualidade. Existem informações sobre a população atingida, as quantidades de gêneros distribuídos e os recursos financeiros movimentados. Todas elas estão permeadas de problemas, porém, o que invalida conclusões definitivas sobre o desempenho do Programa.

Na sequência deste item, vamos considerar o comportamento destes agregados um a um, em cada qual apontando para os fatores que intervêm para tornar difícil sua utilização. A

referência constante com a qual cotejaremos os resultados alcançados, são os objetivos explicitados pelo Programa, quando de sua formulação e nas revisões posteriores que sofreu. Tentar-se-á, também, verificar até que ponto se chegou no alcance de algumas metas secundárias buscadas.

Tal declaração de intenções se encontra na documentação citada e especialmente na Resolução nº 006/76, "Programa de Nutrição em Saúde-PNS", que, aprovada pelo Conselho Deliberativo do INAN em outubro de 1976, legalizou e referendou o que já se vinha executando desde 1975⁶⁸. Lá se entendia como finalidade básica do PNS "proporcionar suplementação alimentar aos grupos biologicamente mais vulneráveis - gestantes, nutrizes e crianças com mais de 6 meses menos de 7 anos de idade de populações de baixa renda familiar"⁶⁹, para reduzir a mortalidade e a morbidade infantil, estimular o aleitamento materno e proporcionar condições de desenvolvimento orgânico às crianças.

Adiante, no capítulo sobre diretrizes, se especificava que a ênfase buscada seria preventiva, não se enquadrando no PNS atividades destinadas à "recuperação nutricional" de desnutridos graves. Visava-se a integração a outras ações de saúde, esperando que o PNS contribuísse para o incremento de serviços como atenção pré e pós-natal, vacinações e educação sanitária. A estratégia privilegiada concentrava atenção no grupo familiar, mas pretendia-se reduzir a diluição intra-familiar, sem que, no entanto, se explicasse como, pois o PNS, acertadamente, como se viu, preferiu aumentar as quantidades de gêneros por família, assim reconhecendo que a diluição existia e não podia, e nem devia, ser impedida. Todos os alimentos utilizados deveriam ser básicos e tradicionais, também como forma de apoiar "os projetos de racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos previstos no PRONAN". A execução do Programa dar-se-ia de maneira descentralizada, ficando apenas o planejamento, a coordenação, a orientação, a supervisão, o controle e a avaliação a cargo do INAN. Nessa altura se arrolavam as "atividades

complementares de apoio", que deveriam ser delegadas: "suplementação nutricional, educação nutricional, treinamento de pessoal (...), vigilância epidemiológica do estado nutricional, assim como, aquelas relacionadas à aquisição e o fornecimento de alimentos"⁷⁰. A clientela prioritária seria o grupo materno-infantil de baixa renda, entendido como aquele cujo ingresso está situado abaixo de 2 salários-mínimos, particularmente nos "Estados e Territórios das Regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste, nessa ordem de prioridades"⁷¹.

É face a estas intenções declaradas que se pretende avaliar o impacto do PNS. Algumas são facilmente quantificáveis, outras apenas parcialmente e ainda outras não o são de todo. Começamos pela população.

Na Tabela 10 a seguir, apresentam-se informações sobre a população-alvo existente no País, a que deveria ser atingida segundo o PRONAN e a efetivamente coberta, para o período 1975 a 1983.

Esta Tabela deve ser lida com muita cautela. Quanto à população-alvo, é difícil saber de onde se retiraram os contingentes apresentados, pois outras informações, de base segura, fornecem indicações de que ela está sub-dimensionada por duas razões, a primeira sendo a questão já levantada a respeito do ponto de corte nos 2 salários-mínimos, e a segunda pelo fato singelo de que os totais de famílias vivendo, de fato, com rendas de até esse limite são aparentemente maiores. Veja-se, a propósito, a Tabela 11, com dados sobre os totais de famílias nessa situação, de acordo com as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios e o Censo Demográfico de 1980, do IBGE.

TABELA 10

PNS: POPULAÇÃO-ALVO, POPULAÇÃO PROGRAMADA E POPULAÇÃO ATENDIDA
BRASIL (1975-1983)

ANO	Pop. Alvo (a) (mil)	Pop. Programada (b) (mil)	Pop. Atendida (c) (mil)	b / a %	c / a %	c / b %
1975	17.504	297	252	1,7	1,4	84,8
1976	17.956	1.066	1.022	5,9	5,7	95,8
1977	18.444	1.569	1.806	8,5	9,8	115,0
1978	18.668	1.908	2.923	10,2	16	153,2
1979	19.356	3.010	2.996	15,5	15	99,5
1980	18.992	2.469	2.883	13,0	15,2	116,7
1981	20.916	2.510	2.510	12,0	12,0	100,0
1982	19.047	2.510	2.510	13,1	13,1	100,0
1983	20.955	3.691	4.191	17,6	20	113,5

FONTES: Para 1975-1979, IPEA/CNRH "Avaliação do Desempenho do II PRONAN - 1976/1979", s.d. p. 12. Para 1980-1983 MS/INAN "Relatórios Anuais", 1980-1983. Cálculos do autor.

*Em 1982, considera-se a clientela do período Jan/Novembro, pois em dezembro, com a entrada do FINSOCIAL, ela reportadamente teria ido a 4.000.000 de beneficiários.

TABELA 11

Nº de Famílias com Rendimentos até 2 Salários-Mínimos
(Brasil, 1976-1982)

ANOS	Nº DE FAMÍLIAS
1976	10.412.125
1977	10.369.747
1978	10.575.779
1979	9.831.594
1980	12.025.702
1981	10.541.043
1982	12.835.930

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1976-1979 e 1981-1982 e Censo Demográfico de 1980.

Nota: Para 1976-1979, os dados não incluem famílias das Regiões Norte e Centro-Oeste vivendo em domicílios na zona rural. Em 1981 e 1982, excluem-se famílias da Região Norte na mesma situação.

Fazendo-se a estimativa conservadora de que, nessas famílias, haveria um número médio próximo a 2 membros no grupo materno-infantil, vê-se que a população-alvo do PNS sempre esteve aquém da que ele próprio estabeleceu como carente.

Mas o que torna mais discutíveis esses dados é a mecânica de cálculo de população-atendida, que, por um lado, leva à dupla contagem de beneficiários, e, por outro, superdimensiona o atendimento, por não ponderá-lo pelo tempo de permanência no Programa. Quanto à primeira questão, a fórmula adotada para cálculo do total de atendidos em um período qualquer, de um ano, por exemplo, computa os beneficiários existentes no período anterior e os soma aos novos inscritos no período considerado. Isso, que parece lógico, leva a que em duas das quatro categorias de beneficiários ocorra dupla contagem, pois gestantes se transformam em nutrízes e crianças de 6 a 23 meses passam ao

grupo de 2 a 6 anos. Assim, ao invés de contar os atendidos, está-se, na verdade, calculando atendimentos, algo bem diferente.

Uma maneira de evitar esse problema seria diminuir, do total de atendimentos no período, o número de pessoas desligadas do PNS durante ele. Olhando para os dados sobre o Piauí, nos meses de janeiro a setembro de 1983, ter-se-ia assim uma diferença entre 286.252 (o número de "atendidos") e 209.920 (o número anterior subtraído dos desligados), ou seja, 73,3% dos "atendidos".⁷² Mas este procedimento se resolve a questão dos atendidos nada pode iluminar sobre o segundo ponto levantado, o da permanência no Programa.

Uma intervenção como o PNS implica em um critério para definir seus beneficiários muito diferente, por exemplo, do adequado a uma campanha de vacinação. Nela, o atendimento é discreto e binário, cabendo falar em vacinados e não-vacinados, mas, no Programa, tanta simplicidade não existe. A suplementação alimentar deve ser contínua e, para que se pudesse considerar efetivamente atendida em um ano, uma pessoa deveria tê-la recebido durante a totalidade do período em que permaneceu elegível. Da forma como são calculados os atendimentos no PNS, isso não é levado em conta, o que faz com que um único comparecimento à distribuição torne alguém seu beneficiário. Há, contudo, graus muito diferentes de atendimento, o que invalida a pura soma aritmética e exige ponderação pelo tempo no gozo do benefício, algo que, até por ser de realização complicada, não é feito no caso.

Assim, nem mesmo a solução de extrapolar o número de beneficiários pelo das "vagas" oferecidas se sustenta. No limite, cada "vaga" poderia estar sendo preenchida por um indivíduo diferente em cada distribuição periódica, e, embora isso seja escassamente provável, o inverso também não é certo. A moral desta história, portanto, é que os números da população atendida pelo PNS se tornam um agregado altamente complexo, onde determinadas pessoas comparecem duas vezes, outras lá estão não o

devendo fazer e, ainda, outras o fazem corretamente. Com as informações disponíveis, é inteiramente impossível dizer qual é esta última fração, o que quer dizer que, a rigor, não se conhece a população beneficiária do PNS, apenas tendo-se dela uma estimativa, cujo nível de aproximação é desconhecido.

Apesar destes problemas, devemos avançar com o que existe, agora para considerar as quantidades de gêneros movimentados pelo PNS ao longo de sua experiência. Para iniciar o argumento, olhemos a Tabela 12, com dados sobre o comportamento desta variável no período 1976-1983, discriminados pelos principais alimentos distribuídos.

As informações da Tabela apontam para um sistemático crescimento na tonelagem dos gêneros distribuídos, interrompido em 1979 quando, nos termos do afirmado anteriormente, ocorre uma crise no PNS. Em 1980 há uma recuperação, mas com perdas na qualidade da cesta de alimentos, o que se acentua em 1981 e perdura durante 1982. Em 1983, já depois do FINSOCIAL, o Programa atinge seu máximo, experimentando um crescimento de 55,8% entre 82 e 83.

Estes dados só fazem sentido, porém, quando cotejados com a evolução dos beneficiários, algo que não é simples de fazer, não só pelos problemas mencionados de cômputo, mas também porque não estão disponíveis os totais de beneficiários por categoria ano a ano. Como a quantidade de alimentos entregue a cada tipo de cliente varia de acordo com seus requerimentos protéico-calóricos, seria preciso saber quantos existiram em cada um, sem o que o puro cálculo per capita é pouco relevante.

TABELA 12

PNS: Totais Anuais de Cinco Gêneros Distribuídos
(Brasil, 1975 - 1983)

ANOS	G Ê N E R O S (T)					
	Leite em Pó	Açúcar	Fubá	Arroz	Feijão	Totais
1975	3.260,5	1.592,6	310,1	—	—	5.402,6
1976	3.957,8	14.143,5	9.208,3	6.484,2	—	32.982,1
1977	5.982,8	16.004,5	14.638,2	30.088,9	6.432,1	74.259,7
1978	6.212,2	23.141,1	13.414,1	34.173,7	18.609,7	98.546,6
1979	1.865,6	23.109,1	13.888,5	30.960,9	22.203,2	97.634,0
1980	1.567,5	25.537,8	15.408,8	33.528,0	21.968,3	110.320,9
1981	3.806,6	27.636,6	14.510,0	36.689,0	—	93.461,1
1982	3.655,1	29.776,3	14.296,2	36.013,3	5.430,7	100.379,4
1983	5.275,0	33.120,0	18.541,0	51.016,0	32.907,0	156.411,0

FONTE: MS/INAN "Relatórios Anuais", 1975-1983.

NOTA: a) Os totais somam mais pela existência de outros produtos, de distribuição localizada.

Para o período 1976-1979, existem, no entanto, essas informações, ainda que apenas para o Nordeste. Na Tabela 13, comparam-se os totais de gêneros de que o PNS precisaria para atender seus beneficiários, com o que efetivamente distribuiu na Região nesse período. Os "gêneros necessários" foram obtidos multiplicando-se o número de beneficiários em cada categoria pelo estabelecido pelo INAN como suplementação adequada, de acordo com as "Orientações Operacionais..." e demais documentos técnicos pertinentes.

Transformando as diferenças contidas na Tabela 13 em porcentagens, para cada produto, obtêm-se, para o leite em pó, a seguinte série nos anos considerados: 49,1, 65,1, 160,5 e 37,2. Para o açúcar, 50,5, 69,8, 64,4 e 56,1. Para o fubá, 53,1, 74,4, 42,9 e 41,8. Para o arroz, 52,6, 68,7, 51,9 e 42,6. Finalmente, para o feijão, 63,2, 50,7 e 52,9 nos três anos em que foi considerado necessário e distribuído. Em média, o leite fornecido foi 77,9% do estabelecido como necessário, o açúcar 60,2%, o fubá 53,5%, o arroz 53,9% e o feijão 55,6%.

Deve-se ter em mente que muito do resultado alcançado se obteve com malabarismos no definido como necessário. Assim, o índice alcançado pelo leite em pó em 1978 se deve a que o produto foi retirado do suplemento oferecido a gestantes, nutrizas e crianças de 1 a 6 anos, vindo, aparentemente, a sobrar depois, pelo simples fato de se haver achatado o padrão de necessidades. Em regra, as quantidades "necessárias" per capita diárias de alimentos foram sendo sistematicamente rebaixadas, como o açúcar para mães e crianças, cujo mínimo em 1976 era de 67g e que caiu para 34g nos anos subsequentes. O mesmo aconteceu com o fubá para o grupo materno, só sendo contrariado para o açúcar dos lactantes e arroz das crianças de 1 a 6 anos. Mas, o mais óbvio exemplo é o do leite em pó, que, nas palavras do CNRH, "única fonte de proteína animal, foi sendo suprimido"⁷³ em 1978 e 1979 sendo distribuído apenas às crianças de 6 a 11 meses, depois de haver constado de todos os cardápios.

TABELA 13

PNS: Totais Anuais de Gêneros Necessários e de Gêneros Distribuídos
(Nordeste, 1976 - 1979)

ANOS	Leite em Pô (T)		Açúcar (T)		Fubã (T)		Arroz (T)		Feijão (T)	
	N	D	N	D	N	D	N	D	N	D
1976	3978,5	1956,7	13687,5	6925,4	8614	4581,2	6331	3345,2	—	—
1977	5124,8	3339,9	14045,7	9804,3	11497,5	8562,6	18197,4	7381,5	7581,5	4796,8
1978	2303,1	3697,1	25221,5	16254,4	20695,5	8878,4	40843,5	21202,5	27411,5	13910,1
1979	2409,8	896,8	26426,0	14846	21681	9069,8	42705	18204	28689	15202,1

FONTE: Gêneros Necessários (N): Cálculos do autor, a partir de IPEA/CNRH "Avaliação do Desempenho..."
op. cit., p. 14. Gêneros Distribuídos (D): In MS/INAN "Relatórios Anuais", 1976 - 1979.

Veja-se, ainda, que após 1977-1978 a quantidade de gêneros distribuídos cresceu em ritmo inferior à população be neficiária à exceção dos períodos 1979-1980 e 1981-1982, conforme se pode constatar na Tabela 14, a seguir.

Apesar de que as taxas médias de crescimento (1,68 para a população e 1,92 para os gêneros) possam indicar um esforço do INAN em controlar a expansão do Programa, o que a Tabela mostra é uma tendência de crescimento na cobertura com per da de qualidade, pois o crescimento anual dos gêneros foi menor do que a expansão da população. Isto, frise-se, é ainda mais acentuado por sabermos que os gêneros efetivamente distribuídos, pelo menos no Nordeste no período 1976-1979, estavam em geral atendendo a pouco mais que a metade das necessidades alimentares fixadas pelo próprio INAN.

A reforçar o argumento, a experiência acumulada pelos administradores e avaliadores do PNS é unânime em apontar para diversas causas que provocam perdas nas quantidades destina das à população-alvo. Motivos técnicos, como os que decorrem do transporte e armazenagem, estão, aparentemente, considerados nas estatísticas empregadas, pois elas se referem a quantidades fornecidas. Mas outros fatores podem intervir, normalmente englobados sob a rubrica de "políticos".

Estes seriam desvios na entrega final, já nos Postos de Saúde, originados especialmente do controle que autori dades municipais exercem sobre os funcionários encarregados. Po dem ir desde a distribuição puramente clientelística dos gêneros para pessoas não-elegíveis, até pressões para inscrição de "beneficiários" que não atendem às regras do Programa. Trata-se de fenômeno de muito difícil mensuração e literalmente inevitável, a menos que se optasse por aparelhar um exército de fiscais. Sua significação não parece, porém, justificar tal investimento, até porque o incentivo para ele, o alimento gratuito, por sua quanti dade, escassamente levaria alguém de renda elevada a dispor-se à fraude sistemática. O que não quer dizer que não ocorra, em alguns lugares até de maneira preocupante.⁷⁴

TABELA 14

PNS: Razões de Crescimento da População Beneficiária e da Quantidade
de Gêneros Distribuídos (Nordeste, 1975-1983)

Período	Crescimento da Pop. Beneficiária	Crescimento da Quantidade de Gêneros
1975-1976	4,24	5,62
1976-1977	1,84	2,70
1977-1978	1,79	1,43
1978-1979	1,04	0,96
1979-1980	0,96	1,17
1980-1981	0,87	0,83
1981-1982	1,00	1,06
1982-1983	1,77	1,60

Fonte: Cálculos do autor, a partir de MS/INAN "Relatórios Anuais", 1975-1983.

Tem-se, assim, uma imagem do PNS como um programa que distribui, a um número difícil de calcular de pessoas, um conjunto de alimentos que, destinado a suprir determinados níveis de necessidades, só atendeu, em média, à metade do estabelecido. Tem-se também a imagem de um programa que cresceu muito e muito rapidamente, mas que o fez com sacrifício paulatino da qualidade de seu atendimento. Para entender a razão fundamental disto, passemos a considerar os recursos financeiros de que dispôs ao longo do tempo, nosso último tópico neste item.

Na Tabela 15, apresenta-se o movimento financeiro do PNS de 1975 a 1983, em recursos totais e per capita, para o Brasil como um todo.

TABELA 15

PNS: Recursos Financeiros Totais e Per Capita no Brasil, 1975-1983. (Cr\$ 1976 = 100)

ANOS	RECURSOS TOTAIS ^a (Cr\$ 1.000,00)	RECURSOS PER CAPITA/ANO ^b (Cr\$)
1975	129.204,1	512,71
1976	203.138,3	198,76
1977	293.985,2	162,78
1978	444.230,9	151,97
1979	378.221,7	126,24
1980	455.711,0	148,87
1981	373.669,8	148,87
1982	357.540,4	142,44
1983	781.933,5	186,57

Fonte: MS/INAN "Relatórios Anuais", 1975-1983.

a) O deflator utilizado é o IBP - Col. II, de Conjuntura Econômica, 1979-1983. Cálculos e estimativa para 1983, do autor.

b) Computadas todas as despesas de administração do Programa.

A Tabela fala por si, mas é preciso corrigir uma impressão que fornece, a de que, em 1980, teria havido um expressivo crescimento nas alocações para o PNS. De fato houve, mas o acrêscimo se deveu a que o INAN, nesse ano, tomou emprestado, no Fundo de Desenvolvimento Social, FAS, gerido pela Caixa Econômi-ca Federal, o dinheiro necessário. Notável maneira essa de se fazer política social para os grupos mais vulneráveis e carentes, quando se obriga a agência encarregada de um programa como o PNS a ir buscar os recursos no sistema bancário, ainda que pagando juros subsidiados como os do FAS.

A tendência declinante ano a ano no volume de reursos per capita explica a progressiva perda de qualidade do Programa, com menos gêneros de menor qualidade. Os recursos à disposição do INAN cresceram mais lentamente que a população co-berta quando não eram inferiores ao recebido no ano anterior. Note-se que a entrada em cena do FINSOCIAL representou para o PNS apenas a possibilidade de se aproximar do padrão de qualidade que havia tido em 1976, ficando ainda muito distante do que era em 1975, quando, por exemplo, dava-se ao luxo de oferecer 17g de leite em pó a cada gestante, nutriz e criança por dia, esbanjamento absurdo de recursos que em boa hora foi corrigido.

O que é misterioso, depois de analisar estes dados, não é que o PNS ficasse severamente limitado como instrumen-to de uma política de alimentação e nutrição, mas entender o que, de fato, se pretendia com ele. Afinal, era ou não era para va-ler?

Deixemos, no entanto, a pergunta para elaboração posterior, nas conclusões do trabalho. Antes, vamos ainda consi-derar o PROAB, em moldes semelhantes aos aqui adotados para o PNS.

4.2. O PROAB: "Beneficiários", "Gêneros" e "Recursos".

Por sua mecânica de operação, o PROAB é singular no cenário da política de alimentação e nutrição brasileira, no que se refere à identificação e composição de seus principais agregados. Os "beneficiários" são todos aqueles que compram os gêneros de preço subsidiado nos varejistas inscritos, sendo, a rigor, impossível quantificá-los com precisão. Não havendo cadastros ou regras a seguir, o mais perto que se chega do número de beneficiários é através da estimativa de uma determinada população que se pretende atingir, pela contagem dos habitantes de bairros periféricos das cidades onde o Programa atua. A quantidade dos produtos comercializados varia em função do comportamento do mercado, até certo ponto influenciado por preferências e escolhas dos consumidores, não cabendo uma decisão centralizada sobre o quanto de gêneros colocar na rede de varejo incluída. Os recursos que movimenta, por sua vez, são basicamente os subsídios concedidos, dado que parte importante do preço final dos gêneros permanece circulando no mercado.

Surgido em 1979, o PROAB se limitou a Recife, capital de Pernambuco, até 1980. A partir de 1981, foram acrescentadas as capitais dos Estados de Alagoas, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, iniciando-se em 1983 em Fortaleza, Ceará e São Luís, Maranhão. Em 1984, está prevista sua implantação em Aracaju, Sergipe.⁷⁵ Quanto a interiorizar-se e expandir-se para fora do Nordeste, o Programa tem relutado, não só pelo volume adicional de recursos necessários, como pela conveniência de aguardar ainda até que se consolidem as rotinas de sua execução, o que envolve, crucialmente, a solução de vários problemas da COBAL, tal como discutido.

Na Tabela 16 está a população-alvo da PROAB nas sete capitais do Nordeste onde atualmente opera, em números absolutos e em relação à população total dessas cidades.

TABELA 16

População-Alvo do PROAB, por Cidades e em Relação à População Total, 1983

CIDADES	POPULAÇÃO-ALVO	POPULAÇÃO-ALVO/POPULAÇÃO TOTAL (%)*
Recife, PE	300.000	24,9
Teresina, PI	200.000	52,9
Natal, RN	270.000	64,7
João Pessoa, PB	210.000	55,5
Maceió, AL	140.000	34,9
Fortaleza, CE	200.000	15,2
São Luís, MA	100.000	22,2
TOTAL	1.420.000	—

FONTE: MS/INAN/USAB "Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB", s.d., p. 3. IBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1980.

Nota: * A população total considerada é a residente em 1980.

A tradução de "população-alvo" em "beneficiários" é, porém, inviável. Sabemos que todo o funcionamento do Programa foi proposto para que uma se transformasse nos outros, mas nada se pode afiançar a respeito. Assim, por hipótese podemos pensar que os reais beneficiários se compõem de um segmento, presumivelmente majoritário, da população-alvo, e de outro, menor, de não-elegíveis, isto é, de moradores de bairros não-periféricos. Estes podem deslocar-se até as áreas onde existem varejistas inscritos e efetuar suas compras livremente, a critério exclusivo do comerciante. Podem igualmente adquiri-los de varejistas não inscritos, que os recompraram de outros inscritos, no mecanismo de desvio anteriormente assinalado.

Quanto à participação da população-PROAB na total vê-se que ela não é constante, observando-se situações, como as de Teresina, Natal e João Pessoa, onde ultrapassa os 50%. Possivelmente, o dinamismo das equipes locais encarregadas explica parte do fenômeno, podendo-se também imaginar que, nas cidades maiores, como Recife e Fortaleza, resistências de várias ordens existiram para retardar ou soffrear a expansão do Programa, especialmente originadas de varejistas maiores e mais capitalizados, pois certamente ele não decorre de existirem proporções tão menores de elegíveis.

Na Tabela 17, estão os totais de gêneros comercializados pelo PROAB, no período 1979-1983, não se incluindo os casos de Fortaleza e São Luís, somente acrescentados no final do ano.

TABELA 17

ANOS	GÊNEROS COMERCIALIZADOS (T)
1979	3.190,2
1980	9.261,2
1981	16.881,7
1982	30.465,9
1983	47.283,3
TOTAL	107.082,3

Fonte: MS/INAN, "Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB. Demonstrativo das Quantidades Comercializadas...", s.d.

Esses dados globais não revelam, porém, marcas das diferenças entre as diversas cidades. Na Tabela 18, vemos a participação de cada PROAB estadual no total de gêneros comercializados em 1983, e também o volume de gêneros por beneficiário-ano, uma medida de seu consumo efetivo.

O tamanho da distância entre o consumo em Teresina e as demais cidades, bem como a existência de um consumo relativo um terço menor, quando comparamos Recife-João Pessoa com Maceió-Natal, dificilmente podem ser tratados como irrelevantes. Talvez apontem para PROAB's locais mais bem montados, com redes de varejistas melhor abastecidos e mais acessíveis à população-alvo, mas podem igualmente sugerir que, nas cidades onde maior é a cobertura do Programa, mas ele pode apresentar perdas, à medida em que aumentam os desvios de gêneros para não-elegíveis. Com os dados disponíveis, não é, porém, possível confirmar nenhuma das hipóteses.

Os montantes de recursos movimentados pelo PROAB estão apresentados na Tabela 19 para o período que estamos considerando.

Vê-se que a participação de subsídios cresceu inicialmente para permanecer estável em torno de 17% até 1983, quando se amplia expressivamente. Esse acréscimo é, por um lado, explicado pela presença do FINSOCIAL, que apoiou significativamente o Programa, e por outro, pela deterioração das condições de vida na Região. Note-se também que o aumento no volume total de subsídios, que cresceu 14,2 vezes de 1979 a 1983 em cruzeiros constantes, é bem superior ao do total dos recursos à disposição do Programa, que foi 9,5 vezes maior em 1983 que em 1979.

Por Programa local, podem ser observadas diferenças relevantes na questão dos subsídios. Na Tabela 20, são mostradas as participações dos subsídios por cidade, nos primeiros nove meses de 1983.

TABELA 18

PROAB: Participação de Cada Cidade no Total de Gêneros Comercializados e Volume de Gêneros Per Capita (5 Capitais do Nordeste, jan/set de 1983)

CIDADES	PARTICIPAÇÃO NA COMERCIALIZAÇÃO TOTAL (%)	GÊNEROS <u>PER CAPITA</u> (Kg)
Recife, PE	21,3	33,6
Teresina, PI	38,8	91,8
Natal, RN	14,6	25,5
João Pessoa, PB	16,7	37,6
Maceió, AL	8,6	28,8

FONTE: Igual Tabela 17.

MS/INAN, "Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB Demonstrativo das quantidades comercializadas ...", S.D.

TABELA 19

PROAB: Recursos Totais e Volume de Subsídios, 1979 - set. de 1983.
(Cr\$ 1976 = 100)

ANOS	a:Recursos Totais (Cr\$ 1.000,00)	b:Volume de Subsídios (Cr\$ 1.000,00)	b/a (%)
1979	20.597,1	3.206,5	15,5
1980	57.880,1	10.043,4	17,6
1981	89.376,9	15.594,8	17,4
1982	133.762,7	22.813,7	17,0
1983 (9 meses)	195.825,4	45.801,6	23,3

Fonte: Igual a Tabela 8, Deflatores como na Tabela 6.

TABELA 20

PROAB: Participação dos Subsídios por Cidade
(jan/set de 1983)

C I D A D E	PARTICIPAÇÃO DOS SUBSÍDIOS (%)
Recife, PE	23,1
Teresina, PI	25,1
Natal, RN	21,9
João Pessoa, PB	22,3
Maceió, AL	22,4

Fonte: Igual a Tabela 8.

Entre Teresina e Natal, a diferença é de 3,2 pontos percentuais, o que sugere uma razão adicional para o consumo per capita maior constatado na primeira cidade. A ser verdade, poder-se-ia deduzir que, à medida em que aumenta o subsídio, aumenta o consumo final, algo muito provável e fácil de explicar. Na situação de penúria das populações de bairros periféricos das capitais do Nordeste, esta é, aparentemente, a única forma de elevar seu acesso aos gêneros básicos, pois seus salários não crescem em ritmo suficiente para acompanhar a elevação dos preços desses produtos.

Estes dados, e todos os anteriores que empregam valores financeiros, seriam certamente mais preocupantes caso houvésemos utilizado fatores de correção incorporando a inflação específica dos preços dos gêneros alimentícios. Isto faria com que a expansão dos recursos alocados ao PROAB, retratado na Tabela 19, ficasse menor, ainda que não alterasse seu sentido ascendente.

Fica, assim, no caso do PROAB, a imagem de um Programa que cresceu rapidamente, ainda que desigualmente, à medida em que se agravaram as condições de vida no Nordeste. Seu formato termina por fazer com que ele retarde os efeitos da inflação, sendo os consumidores de baixa renda apenas provisoriamente poupados da elevação de preços dos gêneros alimentícios básicos, ainda que, em cada momento no tempo, seus preços sejam sempre mais baixos. Trata-se de um remédio fraco para tal problema, mas isto não invalida os méritos que possui. Como se disse no início da discussão a respeito do PROAB, nenhum dos seus pecados principais pode ser atribuído à sua concepção, estilo ou forma de execução. Não é a ela que se devem cobrar questões como a incapacidade da COBAL ou a inflação, até pelo contrário, pois tem conseguido manter-se eficaz apesar disso.

Nas conclusões, a seguir, retomam-se estes pontos, em um balanço conjunto do PNS e dele próprio.

V - CONCLUSÕES: O PNS E O PROAB EM PERSPECTIVA

Tendo estudado separadamente alguns aspectos da história, do funcionamento e do desempenho dos dois Programas, podemos agora observá-los em conjunto. Nestas rápidas conclusões do trabalho, ensaia-se algo nessa direção, que está, porém, ainda longe de ser um balanço definitivo.

PNS e PROAB são duas respostas institucionais diferentes a um só problema que afeta fundamentalmente a mesma população, a subnutrição e desnutrição socialmente determinadas. Uma é "tradicional" e outra "inovadora".

Antes de que as conotações destas palavras nos seduzam, sugerindo que lancemos o "velho" na lata de lixo da história e saudemos o "novo" com fanfarras e bandeiras, devemos tomar toda a cautela contra tais mistificações. Por ser "tradicional", uma forma de política não é necessariamente "pior" que outras mais "inovadoras", até mesmo porque, muitas vezes, ela se tornou "tradicional" exatamente por ser a única possível. Daí não se deduzir o inverso, de que tudo o que é tradicional seja acertado e imutável, pois, como vimos para o PNS, há nele de fato muito de discutível.

Não, porém, no que há de básico no Programa, seu formato distributivo e assistencial, que deveria ser articulado a iniciativas orientadas para a pequena agricultura descapitalizada. A idéia de transformar um programa como ele em estímulo ao desenvolvimento dessa agricultura, assegurando-lhe escoamento e preços através do mercado governamental, é algo extramamente correto em uma situação como a brasileira, onde toda a política agrícola pende para os interesses da grande agricultura. Mas não se deve pensar esta conexão como se "desculpasse" o distributivismo, tornando-o mais aceitável, em outras palavras, como algo que perdoa o assistencialismo do Programa.

Ao contrário do que se imagina freqüentemente, a política social não "evolui" naturalmente para além das intervenções assistenciais, estas sendo típicas apenas de seus estádios mais "imaturos" ou "arcáicos". Pelo menos enquanto perdurarem mecanismos sociais de reprodução das situações de carência, o assistencialismo continua a ser indispensável, pois simplesmente não existe outra maneira de satisfazer algumas necessidades básicas de determinados grupos na sociedade. Isto para não falar em outras formas de necessidade, biologicamente condicionadas, que sempre, e possivelmente para sempre, vão constituir problemas que mesmo a mais justa e a mais rica das sociedades só poderá enfrentar com medidas assistenciais. A crença de que o "progresso" elimina as necessidades, donde a assistência, nada mais é que um ledo e ingênuo equívoco, com raízes no otimismo evolucionista do século XIX.

Isto, que é uma defesa do assistencialismo em geral e, por extensão, do formato básico do PNS, não quer dizer que se esteja presumindo que ele é imune a críticas e problemas. Destes, os mais graves são duas formas de preconceito que tendem a estar associadas à assistência social, a imagem do "antes isso do que nada" e a de que "a cavalo dado não se olham os dentes". Como todo nosso pensar está permeado do ranço "progressivista" de condenação do assistencialismo e como seus objetos sociais são os mais frágeis e menos centrais na sociedade, esses mitos se acoplam quase que inevitavelmente às iniciativas assistenciais, estabelecendo com elas uma relação siamesa.

O PNS é, na política social brasileira, o programa assistencialista que menos tem dessa fantasmagoria. Ainda que um pouco atabalhoadamente, ele procurou seus beneficiários tais quais eram na realidade, tanto em termos quantitativos, quanto em termos das necessidades específicas para as quais fôra concebido. Ao adotar critérios de elegibilidade baseados na renda, ao privilegiar a atenção ao grupo familiar, ao se propor a dar uma

assistência contínua a todos seus membros necessários, o PNS, pelo menos ao que parece, não pretendia ser algo melhor apenas do que nada. Quando, por outro lado, adotou uma cesta de produtos rigorosamente de acordo com as preferências dos beneficiários, foi de encontro à prática usual no seio da mesma política de ali mentação e nutrição, que na maior parte dos casos preferiu se guir a máxima de que, para quem são os clientes, bastava dar de graça a comida, que já era bom até demais.

Deve-se, contudo, ver esta opção não como uma ar raigada, e algo tola, insistência em respeitar hábitos e dietas tradicionais, que afinal, nada têm de santificado. A originalidade e a força de Programa vinham precisamente de sua intenção em estabelecer laços para trás, com a pequena agricultura e pecuá ria, e era com a cesta escolhida que eles podiam ser formados. Eventualmente pode-se argumentar contra a inclusão de um ou ou tro gênero como o leite em pó nestes termos, mas a clara maioria deles facultava tal conexão.

O primeiro grande problema do PNS é que tal op ção nunca chegou a ser solidamente firmada, pois faltaram ao INAN a força e os recursos necessários. Com o passar dos anos, essa escolha pelos gêneros "básicos" que era, até certo ponto, apenas um meio, veio, a se transformar em um fim, não mais justi ficado pela idéia do "fechamento do círculo" discutida.

O segundo grande problema é que, mesmo privado da possibilidade anterior, ao PNS nunca se deu o tratamento fi nanceiro de que precisava. Com recursos cadentes, fornecendo uma alimentação progressivamente de pior qualidade e em menor quanti dade, raramente conseguindo antepor-se às razões de perda que diminuíam ainda mais os volumes de gêneros efetivamente entre gues aos beneficiários, o PNS, que foi pensado como vigoroso me canismo de combate à desnutrição e à subnutrição no grupo mater no-infantil de baixa renda, tornou-se uma frágil resposta. De tiro de canhão, virou disparo de pistola, quando não uma mera bo docada.

Como se afirmou anteriormente, o mistério é en tender o que se pretendia com um programa assim financiado. Para que ele mantivesse o padrão de qualidade que possuía em 1975, sua dotação, em 1983, considerando-se o total de beneficiários atendidos, teria de ter sido no mínimo 2,74 vezes maior do que foi. É evidente que isso seria caro, a preços de 1983 totalizando cerca de Cr\$ 136,5 bilhões. Mas, além de ser uma soma até muito modesta perante o descalabro observado em outras áreas de dispêndio governamental, trata-se do único caminho para se atin gir uma qualidade mínima no Programa, por sua vez a única mane ira pela qual se podem esperar efeitos significativos de sua ope ração. Como está é que não é possível.

Nesta encruzilhada, para a qual o próprio PNS anda contribuiu, é muito convidativa a opção por retirar-se de um palco de problemas de enfrentamento impossível com os meios à disposição. Sobram até motivos para que o INAN entregue os pontos no combate desigual que tem travado e sempre haverá de plantão uma nova racionalidade que justifique "tecnicamente" tal abandono. No entender deste trabalho, porém, não é esse o rumo mais adequado, cabendo dizer que é melhor insistir em velhos acertos do que procurar novos enganos, mesmo se concre tizam de fato os primeiros.

Quanto a ser o PROAB uma alternativa, mais "mo derna" e "inovadora" que o PNS, nada mais falso. De fato é dife rente, moderno e inovador, mas isto não quer dizer que "substi tua" o PNS. Ele implica em um cenário social muito particular, e não por acaso seu nome contém a idéia de periferias urbanas, pois envolve moradores servidos por varejistas, proximidade fí sica entre locais de armazenagem e de comercialização, e famí lias auferindo rendas integralmente monetarizadas. Para que o PROAB substituisse o PNS, haveria, por outro lado, que supor que a diferença nos preços praticados no varejo-PROAB e não-PROAB se ria suficiente para fazer com que toda a clientela do PNS obti vesse condições de acesso aos cinco produtos dos grupos mais pobres, pois estas são mínimas e intermitentes.

O PROAB, muito mais que o PNS, pode ser tratado como intervenção emergencial e de prazo mais curto de duração, pois as circunstâncias que justificam sua necessidade podem alterar-se mais rapidamente do que aquelas que geram a procura pelo PNS. Isto em absoluto significa que seja dispensável, pois, ao contrário, hoje é de alta relevância social, mesmo que seu efeito mais imediato seja apenas aliviar provisoriamente os orçamentos dos beneficiários da corrosão inflacionária.

Em uma economia menos falida que a brasileira, ou, pelo menos, em uma onde o trabalho seja pago em salários sempre adequados a uma vida decente, um programa como o PROAB pode ter imediato, significativo e duradouro impacto nas condições alimentares e de saúde da população. O subsídio é, ou deveria ser, integralmente canalizado para uma dieta mais adequada e rica, com reflexos positivos em questões tão variadas quanto a mortalidade infantil, a morbidade geral, a produtividade e a dinamização da economia em geral.

Mas os Programas não são apenas diferentes, ao compartilharem algumas coisas. Destas, a mais relevante é que ambos exigem o apoio na retaguarda de um eficiente sistema de abastecimento, em condições de supri-los com produtos de preço conveniente, qualidade satisfatória e nas quantidades necessárias. Viu-se que a COBAL, que exerce tal papel para o PNS e o PROAB, escassamente o faz da maneira apontada, muito mais porque lhe faltam os meios do que por qualquer vício seu intrínseco. De novo o mistério está em saber as razões para não se solucionar algo que, aparentemente, pode ser facilmente solucionável.

O que falta para que o PNS e o PROAB, nas suas diferenças e semelhanças, sejam formas mais eficazes de intervenção nutricional apenas secundariamente diz respeito a uma dimensão "técnica". É claro que algo se pode melhorar com mudanças nas rotinas de administração, execução e acompanhamento, mas não é certamente aí que se geram seus problemas mais graves e mais óbvios.

PNS e PROAB, e com eles toda a área de alimentação e nutrição, carecem fundamentalmente, de uma decisão que estabeleça e defina prioridades para a questão. Só com vontade política se irão resolver os impasses e recuos a que estão ambos fadados, ainda que mais especialmente o PNS.

N O T A S

- 1 - Para uma elaboração destes pontos, ver LINHARES, M.Y. e SILVA, F. História Política do Abastecimento (1918-1974), Brasília, BINAGRI, 1979. Também COIMBRA, M. "Auge e Declínio de uma Política: O Abastecimento no Brasil", Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política da UFMG, 1978, (mimeo).
- 2 - Trata-se de MELO, F.H. O Problema Alimentar no Brasil: A Importância dos Desequilíbrios Tecnológicos, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- 3 - Uma análise institucional do IBC e do IAA, nestes termos, pode ser encontrada em Fundação João Pinheiro/Diretoria de Programas Públicos Perspectivas para uma Política de Proteção ao Consumidor, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1977, vol. II.
- 4 - Um balanço da atuação das agências de fiscalização de alimentos no Brasil está FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, op. cit., vol. III. Para o caso dos medicamentos, que obedece ao mesmo padrão, ver também COIMBRA, M. "Ora Pílulas! Uma Análise da Política de Regulação de Medicamentos no Brasil" in CADERNOS DCP, nº 6, 1979, pp. 77-93.
- 5 - O melhor trabalho de análise histórica da política de abastecimento no Brasil é, sem dúvidas, LINHARES, M.Y., História do Abastecimento: Uma Problemática em Questão (1530-1918), Brasília, BINAGRI, 1979.
- 6 - A respeito da fiscalização de alimentos, no período colonial e durante o século XIX, ver MACHADO, R., LOUREIRO, A., LUZ, R. e MURICY, K. Danação da Norma: Medicina Social e Constituição da Psiquiatria no Brasil, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1978.
- 7 - Empregando estas categorias, sugeridas por Philip Schmitler, no estudo da representação de interesses do setor pecuário no Brasil, ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Programa Nacional de Pecuária, Belo Horizonte, 1979, 16 vol. esp. "Análise Institucional do Complexo Pecuário".

- 8 - O conceito de "internacionalização do mercado interno" se acha em várias obras de Fernando Henrique Cardoso e colaboradores. Ver, por exemplo, CARDOSO, F.H. "La Política Social em la Decada de Ochenta" in Trimestre Economico.
- 9 - Por exemplo, em FINEP/INAN/IBGE "Relatório Final de Pesquisas de Ciências Sociais em Nutrição", Rio de Janeiro, 1979-1980, IV volumes.
- 10 - O ENDEF coletou seus dados no período entre agosto de 1974 e agosto de 1975, sendo orientado também pelo FAO. Até hoje não estão disponíveis, porém, a totalidade das informações levantadas.
- 11 - Cf., entre outros, os trabalhos de A.C. Campino a respeito da década de 60 e 70. Ver, por exemplo, CAMPINO, A.C. "Pobreza e Nutrição", in Digesto Econômico, vol. 36 (nº 265): 223-259, jan-fev. 1979.
- 12 - Cf. FINEP/INAN/IBGE, op. cit., Vol. I.
- 13 - Idem, vol. IV.
- 14 - Sobre o papel da ideologia de guerra nesses programas na Inglaterra, ver por exemplo, HAY, J.H. The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914, London, MacMillan, 1980.
- 15 - Uma apresentação curiosa dessas motivações pode ser encontrada em BULKLEY, M.E. The Feeding of School Children, London, G.Bell, 1914.
- 16 - Uma análise nestes termos do processo descrito está em CASTRO, J. "A Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana", Porto Alegre, Edições Globo, 1937, cap. I. Em um trabalho anterior, tive oportunidade de explorar melhor estas questões, do qual se faz a seguir ampla utilização. Ver COIMBRA, M., MEIRA, J.F. e STARLING, M. Comer e Aprender: Uma História da Alimentação Escolar no Brasil, Brasília, Ministério da Educação e Cultura/INAE, 1982.
- 17 - Trata-se de CASTRO, J. Fisiologia dos Tabús, Rio de Janeiro, s. ed., 1941 (2a. edição).

- 18 - In "A Campanha da Nutrição no Brasil", Cultura Política, vol. III, nº 29: julho de 1943, p. 168. Trata-se de uma matéria redacional, não podendo ser atribuída ipsis verbis a Castro, mas baseada em uma entrevista sua à Revista.
- 19 - Uma análise preliminar do SAPS está em COIMBRA, M. et alii, op. cit., cap. I. Ver também, CASTRO, A.M. Nutrição e Desenvolvimento - Análise de uma Política, Rio de Janeiro, UFRJ, 1977.
- 20 - Toda essa análise, cf. COIMBRA, M. et alii, op. cit., cap. II.
- 21 - in MS/INAN "Diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição", (Brasília 23 de julho de 1974), p.4.
- 22 - Em fontes diferentes consultadas, o nome do projeto ACAL varia de "Ação" para "Atividades". Certamente isto não tem importância maior, a não ser ressaltar que nem dentro do INAN era um projeto muito claro.
- 23 - Cf. "Projeto ACAL - Uma Interpretação, in INFORMATIVO INAN, nº 1, out. 1973, pp. 6-8.
- 24 - in INFORMATIVO INAN, nº 2, novembro de 1973, p. 7.
- 25 - Todas informações in INFORMATIVO INAN, nº 3, jan. 1974, p.2. Curiosamente, 123.000 é o número exato que se obtém multiplicando 41 (o total de unidades), por 3000, o que mais parece aritmética e não atendimentos comprovados. Em outra fonte, o total de unidades é apresentado como 37. Ver MS/INAN "Relatório Anual do INAN-1974", in ANAIS, 1974-1975, (INAN), vol. I, maio de 1981, pp. 97-103, p.99.
- 26 - É interessante observar que a primeira Unidade - ACAL foi inaugurada em Minas Gerais, mais precisamente em Araçuaí, no Vale do Jequitinhonha. Lá, segundo o INAN, foram agraciados os primeiros dois "grandes beneméritos" da entidade, o Governador do Estado e o Diretor-Geral da Comissão para o Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, a CODEVALE. Ver INFORMATIVO INAN, nº 1, outubro de 1973.

- 27 - A USAID, apesar de já decidida a suspender as transferências para o Brasil, autorizou uma última ainda em setembro de 1974. Esta era para a merenda escolar, mas, durante 1972 e 1973, também o INAN deve haver recebido gêneros. Ver AID "Brazil-School Feeding", Report at the International Food Delivery Systems Symposium, The University of California, Berkeley, 17-19 de setembro de 1975, p. 13.
- 28 - Isto se depreende do Relatório de 1974, mencionado, onde se afirma que duas das providências da administração do período foram repassar, às Secretarias de Saúde, "2000 toneladas de leite em pó de propriedade do INAN" e elaborar "novo esquema de utilização do CSM e do leite em pó desnatado, com o teor de 1,5% de gordura". Nada se fala de outros produtos. Ver MS/INAN "Relatório Anual do INAN - 1974" op. cit., p. 100.
- 29 - Ver INFORMATIVO INAN, nº 5, janeiro de 1974, p.2
- 30 - A respeito das UCIN's, ver, por exemplo, MS/INAN "Unidades Comunitárias Integradas de Nutrição", (Brasília, novembro de 1973).
- 31 - in idem, p. 2.
- 32 - Idem, p. 2
- 33 - Cf. Decreto Nº 72.034, de 30 de março de 1974, Diário Oficial, 3 de abril de 1973 (Seção I - Parte 1), pp. 3275-3280
- 34 - Idem, item IV.
- 35 - in INFORMATIVO INAN, nº 1, out. de 1973.
- 36 - Cf. MS/INAN "Relatório Anual-1974", op. cit. p. 99.
- 37 - Cf. MS/INAN "INAN-8-94/1", Brasília, set. de 1973, p.3 (Grifos do autor), A empresa foi a Italtécnica - Engenharia Industrial de Belo Horizonte, sobre a qual não há outras referências.
- 38 - A respeito de ambos, ver INFORMATIVO INAN, nº 3, jan. 1974. Aí se noticia que a Universidade de Brasília tornou-se "assessora" do INAN, ficando o Prof. Salomon como executor do Convênio firmado (idem, p. 10).

- 39 - in FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL, "Relatório Nutrição e Aproveitamento Escolar", nº 1, jan. 1973, p. 5. (Grifos do autor).
- 40 - Ver MS/INAN - "INAN - Relatório Anual - 1975", Documento técnico 04/75, Brasília, dezembro 1975, pp. 02-06 e MS/INAN "INAN - Relatório Anual 1976", Doc. técnico 12/76, Brasília, dezembro de 1976, pp. 02-06.
- 41 - O texto do Decreto foi publicado no Diário Oficial, de 6 de maio de 1974, (Seção I, Parte I), pp. 5141-5143.
- 42 - Cf. MS/INAN "Relatório Anual do INAN-1974", op.cit., p.101.
- 43 - Apenas para ilustrar o que seria o campo de problemas mencionados, haveria que interpretar fenômenos que ocorrem em várias áreas: na saúde, com o lançamento do PIASS, na habitação, com os programas de habitação popular na faixa PRO-FILURB, por exemplo, na assistência social, com o lançamento dos "programas de massa" da LBA, etc. Em todos, há uma "redescoberta da pobreza" paralela à distensão. Uma primeira incursão ao tema está em COIMBRA, M. "A Política de Saúde e a política de saúde", paper apresentado no V Encontro Anual da ANPOCS, Friburgo, outubro de 1982.
- 44 - In SEPLAN/IPEA/CNRH "Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN - Relatório de Avaliação", Brasília, outubro de 1979.
- 45 - In SEPLAN/IPEA/CNRH "Nota sobre o IIº PRONAN", Brasília, 20 de janeiro de 1978.
- 46 - Idem.
- 47 - Essa pendenga, que ocorreu em julho de 1975, está documentada em SEPLAN/CNRH "Nota ao Sr. Secretário-Geral", Brasília, s.d. Aí se menciona o "Aviso Ministerial nº 333, de 23 de julho de 1975, do Ministro do Saúde", que encaminhava a idéia.
- 48 - In MS/INAN "Programa de Nutrição em Saúde para Gestantes, Nutrizes e Crianças Menores de 6 Anos - Sugestões para Elaboração", Brasília, 1974, p. 1.
- 49 - In MS/INAN "Relatório Anual de 1975", op.cit., p. 19.

- 50 - Ver MS/INAN "Orientações Operacionais para o Programa de Nutrição em Saúde - PNS-1976", (Documento Técnico INAN 01/75), Brasília, s.d.
- 51 - Idem, p. 10.
- 52 - Todas informações, idem, p. 10.
- 53 - Por exemplo, os citados em CALSING, E.F. "Dimensionamento e Caracterização da Pobreza no Brasil", CNRH/UNICEF, Brasília, novembro de 1983. (mimeo).
- 54 - In MS/INAN "Instruções do Uso da Tabela (Sobre Capacidade de Atendimento de cada Posto)", s.d., p. 2.
- 55 - Idem, p. 2.
- 56 - O FINSOCIAL, Fundo de Investimento Social, foi criado em 25 de maio de 1982, pelo Decreto-Lei nº 1940. Ele é formado por uma contribuição compulsória das empresas que realizam venda de mercadorias, no montante de 0,5% de sua receita bruta, e venda de serviços, no montante de 5% do Imposto de Renda devido. É destinado a custear "investimentos de caráter assistencial", em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Os recursos assim originados deveriam ser complementares a outros alocados pelo orçamento, não os substituindo, portanto. Na verdade, como veremos adiante, isso não chegou a acontecer, o que não invalida considerar o FINSOCIAL uma das mais importantes inovações na política social brasileira, favoravelmente afetando diversas áreas, nas quais se inclui a alimentação e nutrição.
- 57 - Cf. MS/INAN "Ofício-Circular 008/79 - GT/USSA/PNS", Brasília, 23 de outubro de 1978.
- 58 - Uma análise dessas questões pode ser encontrada em COIMBRA, M. et alii, op.cit., cap. III, pp. 341-490.
- 59 - Todas as observações seguintes se baseiam em CAVALCANTI, C., GALINDO, O. et alii "Pobreza, Carestia e Sub-Alimentação: Relatório Final da Avaliação Sócio-Econômica do Projeto Integrado de Nutrição e Saúde", Recife, FUNDAJ/FSESP/INAN, Maio de 1981, cap. I.

- 60 - Cf. idem, p. 43.
- 61 - in idem, p. 283.
- 62 - Informações prestadas por Eunice Wilberg, do INAN, a quem sou particularmente grato neste tópico do trabalho.
- 63 - Cf. MS/INAN "PROAB (dados globais)", (Brasília), s.d., e entrevistas realizadas em Teresina, Piauí, em janeiro 1984.
- 64 - Cf. MS/INAN "Notas sobre a Incidência do ICM no Projeto de Abastecimento do INAN" (Brasília), 1979.
- 65 - Cf. Entrevistas realizadas na COBAL (Brasília, dezembro de 1983) e na Secretaria de Saúde do Piauí (Janeiro de 1984).
- 66 - Ver, a respeito, SESAPI "Quadro Demonstrativo de Ocorrência de Falta de Alimentos do PROAB nas Unidades de Abastecimento da COBAL", Teresina, 1983.
- 67 - Cf. SEPLAN/PI "Considerações sobre o Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB", Teresina, 13 de julho de 1983, pp. 2-3.
- 68 - Trata-se de MS/INAN "Programa de Nutrição em Saúde - PNS" , Brasília, 1976 (Doc. USSA-DT-009).
- 69 - Idem, p. 2.
- 70 - Todas as informações em idem, pp. 3-8.
- 71 - Idem, pp. 9 e 16.
- 72 - Todas informações em SECRETARIA DE SAÚDE/ASSEPLAN/CIS "Suplementação Alimentar/PNS - Movimentação Anual de Beneficiários", Teresina, s.d.
- 73 - Todas informações in IPEA/CNRH "Avaliação do Desempenho..." op. cit., p. 14.

- 74 - Ver, a respeito do assunto, CAVALCANTI, C. et al "Avaliação Sócio-Econômica do Projeto Integrado de Nutrição e Saúde e do Programa de Nutrição em Saúde em Pernambuco. I Relatório Parcial", Recife, IJPS/FESP/INAN, 1978.

