

ARTIGOS

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL II. A PARTIR DOS ANOS SETENTAS¹

Solange L'ABBATE²

RESUMO

O presente artigo analisa a política de alimentação implementada no Brasil, nos anos setentas, a partir da criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972. Tal política se efetiva através de vários programas de alimentação, entre os quais foram selecionados alguns que constituem tipos característicos da intervenção estatal colocada em prática nesse período, quais sejam: suplementação alimentar, subsídio à comercialização de produtos básicos para alimentação e refeições para trabalhadores, mediante convênios com as empresas.

Termos de indexação: nutrição, política e programas de alimentação.

1. INTRODUÇÃO

Em 1972, os planos e programas em alimentação e nutrição passam a ser centralizados no Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, criada em outubro de 1972, que substitui a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) na formulação, ao nível nacional, de uma política de alimentação e nutrição (1). Apesar de os objetivos gerais do INAN e da CNA não diferirem

(1) A parte I, Período de 1940 a 1964, foi publicada na Revista de Nutrição da PUCCAMP, 1(2): 87-138, 1988.

(2) Socióloga, Professora Assistente do Departamento de Medicina Preventiva e Social, Faculdade de Ciências Médicas, UNICAMP, Caixa Postal 6121, 13081 Campinas, SP.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

substancialmente, o INAN aparece em um contexto sócio-político-institucional em que a Política Social passa a ser uma preocupação explícita do Estado, constituindo uma das metas do planejamento governamental. E o que é mais importante para nossas considerações, os planos e programas em alimentação e nutrição inserem-se na proposição mais ampla da Política Social proposta: na constituição do INAN e na elaboração do Primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), os balizamentos são dados pelo I Plano Nacional do Desenvolvimento (I PND) (1972-1974), enquanto o II PND (1975-1979) norteará as proposições do II PRONAN (2).

Em 1972, quando foi criado o INAN, encontrava-se o Brasil sob o governo Médici, vigente desde o final de 1969, terceiro governo do período pós-revolucionário iniciado com o golpe militar que a 31 de março de 1964 substituiu o governo de estilo populista, cuja sustentação se baseava nos processos eleitorais, pelo regime autoritário que se ratificava no controle da "ordem social", utilizando-se para isso, sobretudo, do planejamento (3).

O exercício desse planejamento, tanto do ponto de vista das medidas de caráter econômico, como dos setores sociais, beneficiava-se da "hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo", estabelecida, mediante os vários atos institucionais promulgados de 1964 a 1970 (4). A formulação e execução dos planos ficava a cargo de vários órgãos dos quais faziam parte os novos auxiliares diretos do Executivo (economistas, engenheiros, agrônomos, estatísticos, administradores etc.), que compunham, em conjunto com o próprio Executivo, a tecnoestrutura estatal, "uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico" (5), que conferia ao planejamento então adotado o caráter de "racionalidade" e "eficiência", fundamentado no "saber técnico".

Nesta proposta, conforme afirma Covre:

"Cabe ao Estado, utilizando-se deste saber técnico, promover o desenvolvimento e, assim, a "justiça social", principalmente o direito social de acesso ao "saber" e o que ele possibilita. Assim, os especialistas (como detentores de um saber), que já atuam nas várias áreas que contribuem para o desenvolvimento, devem atuar no sentido de propiciar essa situação de melhoria "para" todos" (6).

Em relação à alimentação e nutrição, os especialistas chamados a participar da tecnoestrutura estatal teriam de apresentar características

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

diferentes do grupo que atuou na década de 40, ou seja, deveriam pautar-se por um "paradigma técnico" em contraposição ao "paradigma social", hegemônico no período anterior. Por isso, o novo grupo que dirigirá os órgãos da política social em alimentação e nutrição na década de 70 será constituído por especialistas da "vertente clínico-laboratorial" à qual nos referimos no artigo anterior. Na explicação de Coimbra, "em parte é a que resta", uma vez que a "vertente social" praticamente se retirou do cenário, após a cassação e exílio de Josué de Castro. Em parte, continua esse autor, porque:

"Suas conexões com o setor produtivo logo floresceriam, enquanto se desenvolvia a indústria de alimentos, tocada pelos ventos do milagre. Seja nos testes de produtos antes de seu lançamento comercial, seja na pesquisa de tecnologias de fabricação mais eficientes, seja, ainda, na defesa de "novos alimentos", como a soja, a nutrição empresta seu apoio a solidariedade à indústria. Recebe, em troca, amplo suporte, traduzido, por exemplo, no financiamento de congressos, encontros e sociedades profissionais, além é claro, da sustentação de centros de pesquisa e laboratório" (7).

Esses especialistas, à frente dos órgãos tecnoburocráticos do Estado não mais falam por si mesmos, pois assumem o discurso do planejamento governamental, sob a capa da neutralidade do "saber técnico". Por isso, não teremos no início desse período, o debate das questões sobre a alimentação e nutrição como ocorria na década de 40. Por isso, os planos são preparados a "portas fechadas", como se pode verificar através do noticiário jornalístico (8).

1.1 A política de alimentação no I PND

O discurso do I PND não contém propriamente uma "visão concatenada de política social" (9), pois até o II PND a Política Social não passa de uma variável dependente de caráter residual, cabendo-lhe exclusivamente a função de eliminar os pontos de estrangulamento do crescimento econômico e criar precondições para que este alcance maiores índices" (10).

Apesar disso, algumas metas propostas pelo I PND, quais sejam as de "apoiar as categorias de renda mínima", "recuperar as populações marginalizadas" e transformar "a economia de mercado da agricultura de subsistência do Nordeste e Norte" (11), são as que de certa forma norteiam as propostas e programas do INAN.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Mesmo lançado como "projeto-impacto" e apresentando um ambicioso Programa com vários subprojetos, abordando temáticas desde educação alimentar até o incentivo à produção de cooperativas de pequenos produtores (12), o INAN, nos dois primeiros anos de sua gestão, executou muito pouco dessas propostas.

Presidido por um diplomata de carreira — Ruiz de Gamboa — despedido, em 1974, devido à má utilização do dinheiro público (13), o INAN preocupou-se inicialmente em desencadear uma grande campanha publicitária, sob o "slogan" "NUTRIÇÃO É DESENVOLVIMENTO" da qual faziam parte luxuosos folhetos editados em várias línguas, onde o Instituto se comprometia a acabar com a desnutrição do País e fazia propaganda de seus projetos, dos quais, na realidade, apenas dois tiveram alguma concretude (14).

No final de 1974, a direção do INAN é confiada a um especialista da área — Bertoldo Kruze Grande de Arruda — do Instituto de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco. Diante da ineficiência da administração anterior, parte-se do ponto zero, só que numa conjuntura um pouco diferente daquela de 1972.

Realmente, 1974 constitui um ano crítico para a conjuntura político-econômica do País. Não apenas o crescimento econômico sob o impacto do "milagre" começava a dar mostras de que começava a se esgotar, como também não se duvidava mais dos seus efeitos danosos sobre o nível de vida da população. Além de tudo, o resultado das eleições de novembro não foi muito favorável ao regime.

Nesse contexto, não havendo nenhuma perspectiva de alteração na predominância do setor da classe dominante ligado ao capital monopolista, ao Estado cabe continuar promovendo a acumulação e, ao mesmo tempo, intervir para que as classes subalternas mais prejudicadas com a política econômica não se subvertam. O meio escolhido para dar conta dessa dupla intervenção é o estabelecimento de um plano de desenvolvimento no qual a Política Social torna-se o meio através do qual o Estado, sem se descuidar dos interesses do capital, busca a "adesão", ainda que passiva, dos trabalhadores" (15).

Assim, no II PND planeja-se de forma mais acabada a estratégia de desenvolvimento social, reforçando-se antigos planos e criando outros, entre os quais o II PRONAN. Este se propõe a ser "para valer", entenda-se, eficiente em termos de adequar racionalmente os meios aos fins colimados, quais sejam, os de atuar junto ao sistema de produção e distribuição de alimentos básicos e de fornecer suplementação alimentar a parcelas da população de baixa renda e não apenas promover a educação alimentar.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

No entanto, esse planejamento, justamente por ser mais eficiente é possuidor de um conteúdo ideológico ainda maior: enquanto se aguardam as "transformações" que irão resultar na "melhor distribuição de renda", única maneira, segundo os próprios textos oficiais, de resolver o problema da desnutrição no País, o Estado está fazendo alguma coisa, em suma, está cuidando dos mais pobres, impedindo que morram de fome. Em contrapartida, a distribuição mais equitativa da renda vai sendo postergada para o futuro, suspeita-se um futuro longínquo, em razão da conjuntura atual de crise que o País atravessa, que reproduz internamente, através de sintomas como inflação e desemprego, as contradições do capitalismo ao nível internacional.

1.2 A política de alimentação no II PND

No final de 1974, é promulgada a lei que dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, que irá definir a política nacional de desenvolvimento econômico e social para o período 1975-1979, partindo de uma concepção de que o objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações. Por isso, o desenvolvimento deverá realizar-se "sem deterioração da qualidade de vida", e o crescimento econômico deverá ser simultâneo à política de distribuição de renda, pessoal e regional" (16).

Enquanto o I PND considerava que o desenvolvimento social viria como conseqüência natural do desenvolvimento econômico, o II PND assevera que "na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer" para depois repartir. Pelo contrário, "há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas "enquanto o bolo cresce" (17).

O texto do II PND afirma que a partir de então, a Política Social passa a ter "objetivo próprio", o que pode ser percebido através do grande número de programas sociais implantados pelo Conselho de Desenvolvimento Social a partir de 1974, enfocando prioritariamente a população de baixa renda, anunciando que a Política Social deve ser redistributiva em relação à renda, preventiva em relação à saúde etc.

No entanto, se o governo Geisel opõe-se ao modelo de desenvolvimento concentrador de renda, esse repúdio se dá apenas ao nível do discurso que afirma ser necessário garantir "aumentos substanciais de

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

renda real, particularmente às classes médias e trabalhadora e eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta, primordialmente do Nordeste e da periferia dos grandes centros", pois a orientação da política econômica continua voltada para a "importância de consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial" (18).

Efetivamente, com o II PND não são abertas possibilidades de mobilização e organização da classe trabalhadora, mas ao contrário, segundo afirma, com razão, Ammann:

"Atrela-se (...) a organização social aos fins econômicos da modernização do sistema e do aumento da produtividade da força de trabalho, bem como se reforça um modelo de Política Social que exclui todas as chances de organização e participação política (...)" (19).

A expansão dos gastos públicos com a execução da Política Social é um sinal da importância que o Estado passa a lhe conferir. Conforme esclarece Andrade, o total de recursos destinados à Política Social passou de "304,2 bilhões de cruzeiros em 1974 a 549,5 bilhões em 1978" (preços de 1978). Uma comparação desses números com o total da despesa orçamentária da União dá uma idéia da sua magnitude relativa: em 1978, os fundos disponíveis para a execução do "orçamento social" (549,5 bilhões de cruzeiros) superam a despesa da União (401,0 bilhões) em 37%. Os gastos totais da União na área social cresceram 754,8% em termos reais no período 1963-1977" (20).

Outro sinal é a instituição, em 1974, do CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (CDS), integrado pelos ministros da área social: Educação, Trabalho, Saúde, Previdência Social e Ministério do Interior, chefiados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com o principal objetivo de "dar à Política Social a esperada emancipação em termos de planejamento e de ação articulada", partindo de uma equiparação, pelo menos teórica com o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) integrado pelos ministros da área econômica. Apesar do grande número de atividades levadas a efeito pelo CDS, estas se tornaram decrescentes a partir de 1976, afirma Demo, "por razões econômicas, é claro, o que não deixa de indicar a dependência efetiva do CDS frente ao CDE" (21).

Uma das várias medidas de Políticas Sociais levadas a efeito pelo CDS é justamente o PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO – 1976-1979 – II PRONAN, destinado a dar continuidade às atividades do INAN, dentro dos marcos estabelecidos pela estratégia de

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

desenvolvimento social do II PND, sobretudo o que explicita a necessidade de reduzir a situação de "pobreza absoluta" das famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto à alimentação. Outros pontos acentuados pelo II PND, tais como a "valorização dos recursos humanos", "a proteção ao pequeno produtor", "o apoio às formas de organização dos produtores, especialmente cooperativas", "o programa de tecnologia de alimentos" e a "elaboração de pesquisas sobre a nutrição de grandes contingentes populacionais", estarão também contidos nas propostas do II PRONAN que, portanto, "constitui uma ação governamental coerente com a política social e econômica em vigor" (22).

2. O SEGUNDO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (II PRONAN)

Decorrido mais de um ano do início de sua preparação e com alguns projetos encaminhados, o PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (PRONAN) para o período 1976-1979, "destinado a dar cumprimento ao previsto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em sua estratégia de Desenvolvimento Social, no que respeita à nutrição" (23), é apresentado ao Presidente da República Ernesto Geisel. O PROGRAMA, assinado pelos ministros que compõem o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e pelo ministro da Agricultura, tendo sido aprovado, é instituído através do Decreto nº 77.116 de 6 de fevereiro de 1976 (24).

A orientação de política social contida no II PRONAN consiste em atuar junto às áreas de **oferta e de demanda** de alimentos, concentrando sua atuação em três direções:

- *suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos, a escolares de 7 a 14 anos e a trabalhadores de mais baixa renda, gradativamente;*
- *racionalização do sistema produtor de alimentos, com ênfase no estímulo ao pequeno produtor;*
- *atividades de complementação e apoio, basicamente destinadas ao combate às carências nutricionais específicas pelo enriquecimento de alimentos de consumo corrente; ao apoio de estudos e pesquisas, inclusive tecnológicas, na área de alimentação e nutrição; à capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos; e ao desenvolvimento de adequada infra-estrutura de distribuição de alimentos" (25).*

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Antes de analisar especificamente as atividades programadas pelo II PRONAN, é importante nos determos em três aspectos essenciais da política de alimentação vigente a partir de meados da década de 70. São eles: a instauração de um discurso predominantemente racional e competente, o caráter excessivamente disciplinador dos programas de suplementação alimentar e a luta pela hegemonia dos alimentos "in natura" em detrimento dos alimentos industrializados nos diversos programas.

2.1 Racionalidade e competência do novo discurso

Anunciando a nova abordagem que se pretende dar à política de alimentação, Bertoldo Arruda, Presidente do INAN, por ocasião da inauguração da VII Jornada de Nutrição, realizada em Recife, afirma que as ações propostas pelo II PRONAN justificam-se:

"a partir do princípio de que a melhoria das condições nutricionais de uma população depende da redução dos custos da produção e comercialização de alimentos básicos e da melhor distribuição de renda ..." (26).

Para Arruda, a "política eficaz de alimentação e nutrição" deve orientar-se para o estabelecimento de uma estratégia multissetorial" visando à compreensão dos problemas nutricionais como "problemas essencialmente ecológicos". Isso significa:

"(...) um sólido e estreito comprometimento com os interesses relacionados às três macrovariáveis intervenientes na problemática em foco: a disponibilidade de alimentos, o poder aquisitivo e o quadro demográfico e sanitário da população" (27).

Na explicação dessas macrovariáveis, argumenta esclarecendo em relação ao poder aquisitivo da população,

"(...) quanto mais baixo é o nível de renda de determinado grupo populacional, maior parte de seu orçamento é aplicado em gastos de alimentação e, dentro desta mecânica de sobrevivência, estes gastos muitas vezes alcançam 80% da renda total da família".

Além disso, o problema de maior significação é o de que no Brasil, cerca de

"(...) 74,8% da população com rendimento não recebe além de dois salários mínimos" (28).

Quanto à disponibilidade dos alimentos,

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

"(...) observa-se uma sensível redução na disponibilidade "per capita" de arroz (...) e uma redução de 25% na do feijão".

O aumento do preço desses dois produtos e do leite tem as seguintes explicações:

"(...) o feijão perde terreno para a soja, o mesmo acontecendo com o arroz, a pecuária leiteira perde terreno para a pecuária de corte" (29).

As propostas de intervenção guardam certa coerência com as análises feitas:

"a dedução lógica que se pode tirar para uma política alimentar é que as medidas devem ser orientadas não tanto para a produção, mas para facilitar o acesso aos alimentos, pelos grupos de baixa renda" (grifos da autora) (30).

Além disso,

"Embora exista relação bastante significativa entre renda familiar e estado nutricional, existe também uma série de variáveis que justificam não ser a centralização de esforços no aumento da renda, como medida única e exclusiva, a resposta imediata em termos de melhor nutrição, apesar de se reconhecer nas distorções da distribuição da renda um dos fatores prioritários do problema".

Por isso,

"(...) estão justificados os programas de suplementação alimentar, enquanto não se logram modificações dos fatores sócio-econômicos que condicionam a desnutrição",

uma vez que,

"Uma quantidade substancial de nossa população, cujo estado nutricional é realmente merecedor de preocupações, durante toda a sua vida não tem condições para aumentar sua renda" (grifos da autora) (31).

Esses trechos de um dos pronunciamentos do presidente do INAN ilustram o novo discurso inaugurado pelo Estado, a partir do II PND e que será largamente utilizado nos programas do II PRONAN, como veremos. A característica principal desse discurso, em oposição àquele utilizado no I PND, consiste na colocação e fundamentação técnico-científica de cada argumento. Assim, no caso do documento em questão, existem dados estatísticos elaborados pelas instituições oficiais em relação à perda

do poder de compra do salário, à queda de produção dos produtos agrícolas mais comumente consumidos pela população, além de informações sobre a piora das condições de nutrição e de saúde da população. Ou seja, **ninguém conhece melhor os problemas de alimentação e nutrição do que o INAN**, ou, em outras palavras, o INAN, através das palavras do seu presidente assume o caráter do "discurso competente", de acordo com Marilena Chauí, isto é, o INAN como parte da burocracia do Estado adquire autoridade para falar sobre nutrição, e exerce essa autoridade mediante um "discurso anônimo e impessoal, fundado na pura racionalidade de fatos racionais (...) é o discurso do especialista, proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional" (32).

Dessa forma, as explicações para os problemas nutricionais são buscadas na distribuição de renda e na política econômica agrícola, fundamentadas em dados fidedignos, constituindo um todo bem articulado, dentro da visão da nutrição como problema ecológico.

No entanto, ao nível das propostas de intervenção, observa-se que não se pretende nenhuma mudança efetiva na estrutura econômica, pois, em relação à agricultura, não se pretende "orientar a produção", e quanto à distribuição da renda, assume-se que parte da população "não tem condições para aumentar a renda durante toda a vida".

Não é necessário dar, neste momento, mais exemplos para ilustrar o tipo de discurso que passou a vigorar na orientação das políticas de alimentação a partir dos anos 70. Na própria continuação do artigo, outros surgirão, na medida em que formos descrevendo e analisando os vários programas.

2.2 O caráter "disciplinador" dos programas de suplementação alimentar

Entre os programas implantados pelo INAN e que tiveram início anteriormente à efetivação do II PRONAN, o PROGRAMA DE NUTRIÇÃO EM SAÚDE (PNS) é ilustrativo para se observar como a população beneficiária das atividades de suplementação alimentar é considerada.

Através do PNS, o INAN se incumbem de:

"(...) organizar, coordenar e abastecer regularmente de alimentos a rede institucional de órgãos prestadores de serviços de saúde encarregados de executar atividades de nutrição, tais como: medir o estado nutricional, realizar educação alimentar, desenvolver a suplementação alimentar supervisionada e a

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

recuperação nutricional de gestantes, nutrizes e menores de 7 anos, carentes de recursos, na respectiva ordem de prioridades" (grifos da autora) (33).

Os órgãos prestadores de serviços são as Secretarias Estaduais de Saúde e as atividades se darão mediante convênios. As Secretarias foram escolhidas sobretudo por possuírem uma rede própria de serviços e uma clientela que se identifica com a população beneficiária do PNS. Além disso, procura-se com tal escolha dar cumprimento às disposições da Lei nº 6.229/75, que organiza o Sistema Nacional de Saúde, no sentido de buscar, através da elaboração de programas, maior integração dos serviços públicos estaduais com o Ministério da Saúde (34).

A importância dada pelo INAN ao Programa de Nutrição em Saúde, que a partir de 1976 constituirá o principal instrumento do II PRONAN em relação às atividades de suplementação alimentar ao grupo materno-infantil, pode ser analisada através da leitura de dois documentos divulgados pelo Instituto ainda em 1975: o primeiro, "Programa de nutrição em saúde para gestantes, nutrizes e crianças menores de 6 anos: sugestões para elaboração", contém a opinião de especialistas convocados pelo INAN para estabelecerem os princípios que deverão nortear o programa, bem como as normas gerais de funcionamento (35). O segundo, "Orientações operacionais para o programa de nutrição em saúde — PNS — 1976", apresenta de modo extremamente detalhado a estratégia, os métodos e os procedimentos para a execução do programa em relação a treinamento de pessoal, padronização e fluxo de alimentos, aplicação de recursos e preenchimento dos relatórios das atividades, através dos quais o INAN poderá exercer um rígido controle sobre a execução do programa (36).

É interessante destacar entre as "orientações operacionais" aquelas que dizem respeito aos critérios para a escolha das áreas e unidades onde desenvolver-se-ão as atividades do PNS, bem como da população beneficiária. As Secretarias Estaduais de Saúde definirão as áreas regionais mais necessitadas, escalonando-as por ordem de prioridade conforme apresentem pior situação de saúde, considerando-se principalmente as "áreas de população marginalizada de centros urbanos mais populosos". A seguir, serão escolhidos os municípios e as unidades de saúde localizados no âmbito dessas áreas e finalmente os beneficiários do programa.

Os beneficiários, ou seja, gestantes, nutrizes e crianças deverão ser parte da clientela que normalmente participa da assistência materno-infantil prestada pela unidade de saúde e, em razão da necessidade de limitação do número de beneficiários, recomenda-se considerar para ser

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

população alvo do PNS as gestantes e nutrizes em condições sócio-econômicas desfavoráveis, que tenham filhos desnutridos e condições biológicas tidas como de risco. As crianças a serem beneficiadas são os filhos dessas gestantes e nutrizes. Na medida em que forem recebendo os alimentos e o suplemento nutricional (vitaminas) proceder-se-á à avaliação do estado nutricional dos beneficiários (37).

Considerando que a suplementação alimentar tem um "caráter emergencial", ela deve ser posta em prática apenas enquanto não há uma melhora na condição de vida dos indivíduos ou enquanto dure a situação biologicamente vulnerável. Assim, haverá desligamento dos beneficiários do programa quando a gestante der à luz, ou tiver um aborto, a nutriz deixar de amamentar, a criança completar 7 anos ou quando quaisquer deles deixar de comparecer "sem justificativa por três vezes consecutivas às atividades previstas no Programa, inclusive as médicas sanitárias". Havendo desligamento de um indivíduo, outro ocupará o seu lugar e as atividades terão prosseguimento (38).

Os grupos alvos dos programas de suplementação alimentar são caracterizados como grupos "sensíveis" ou "vulneráveis" por se encontrarem em um período em que o organismo tem maiores exigências alimentares e nutricionais (gestação e amamentação, no caso da mulher e fase de intenso crescimento, no caso da criança). A necessidade de mais alimentos, quantitativa e qualitativamente, esbarra com as condições econômico-sociais das camadas da população às quais pertencem tais indivíduos, ou seja, aquela que recebe até dois salários mínimos mensalmente. Trata-se, como assinalam Donnangelo & Pereira (39), de uma medida de proteção à força de trabalho ainda não incorporada ao processo de produção, mas em condições potenciais de futuramente o ser. Nesse sentido, os programas de suplementação alimentar colocam-se no âmbito das ações de assistência médica que o Estado tem assumido em relação a esse grupo.

No entanto, tratando-se do recebimento de um alimento, ou seja, um bem que deveria ser adquirido **normalmente** pelo salário, esse tipo de programa acaba implicando numa discriminação dos grupos alvos. Tal discriminação ganha maior força se pensarmos que o salário obtido através do trabalho deve poder satisfazer as necessidades de subsistência, segundo a "ideologia da normalidade" que pressupõe o trabalho como "critério para viver bem" conforme explicita Faleiros, ao afirmar:

"(...) os que não conseguem, com o salário que ganham, obter essa vida normal, vêem-se censurados socialmente pelas próprias políticas sociais, que atribuem, então, ao indivíduo, seu fracasso" (40),

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

ainda que, no caso da distribuição de alimentos, apele-se para a "vulnerabilidade biológica" dos grupos alvos.

Como a "vulnerabilidade biológica" nada mais é do que o resultado da "vulnerabilidade social", as práticas da suplementação alimentar colaboram para esconder e escamotear essa relação, impedindo que os beneficiários percebam que, ultrapassando o período de "vulnerabilidade biológica", permanece inalterada a situação social que a gerou, tornando-se maior ainda a idéia de "fracasso" e de "culpa", só aplacadas quando os indivíduos se tornarem novamente beneficiários de outros programas.

Ressalte-se ainda que a fragmentação e a divisão dos grupos alvos dos programas de suplementação alimentar são levadas ao extremo, no caso das pessoas dos diferentes grupos (gestantes, nutrizas e crianças menores de 7 anos) pertencerem ao mesmo grupo familiar. Isso porque a cada grupo são destinados diferentes alimentos e em quantidades diferentes que deverão ser consumidos diariamente, segundo certas médias de cálculo, indicadas pelas normas do programa.

Observe-se, por exemplo, este conjunto de orientações: as crianças de 6 a 11 meses de idade deverão receber leite em pó desnatado, fécula de cereal e açúcar, em quantidades "per capita" diárias de respectivamente 34 g, 34 g, e 17 g; as crianças de um a 6 anos deverão receber leite em pó desnatado, açúcar, fubá e feijão em quantidades "per capita" de respectivamente 17 g, 67 g, 34 g e 17 g; as mães beneficiárias deverão receber os mesmos produtos fornecidos para crianças de um a 6 anos, diferindo apenas nas quantidades de fubá e feijão que serão de 67 g (41).

Supomos que tal lógica técnica, quase matemática, seja destruída em parte, por outra lógica interna, estabelecida pela própria família, no sentido de distribuir, o mais equitativamente possível entre seus membros, os alimentos de que dispõe. Isso, no entanto, não retira o caráter "normatizador" e "disciplinador" que tais orientações assumem (42), fazendo com que em troca do recebimento de um benefício, no caso o alimento, os indivíduos se submetam a certas práticas definidas pelo programa ou pela instituição.

Apesar de algumas alterações na forma de funcionamento deste programa, ele permanece o mesmo no que tem de essencial. Mais adiante serão apresentados os dados quantitativos em relação a este e aos outros programas.

2.3. Alimentos industrializados x alimentos "in natura"

As atividades de suplementação alimentar deverão envolver o Ministério da Saúde, através do INAN, e as Secretarias estaduais de Saúde, bem como os Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Educação e Cultura e do Trabalho, os dois primeiros responsabilizando-se pelo grupo materno-infantil, o MEC pelos escolares e pré-escolares e o Ministério do Trabalho pelos trabalhadores de baixa renda.

Partindo do pressuposto de que a suplementação alimentar tem "caráter emergencial e transitório", devendo ser implementada enquanto não amadurecem as "transformações" que irão melhorar efetivamente a distribuição de renda, o II PRONAN estabelece três objetivos gerais para esse subprograma:

- "— reduzir a prevalência das carências nutricionais;*
- aumentar a resistência às doenças infecciosas e outras enfermidades, diminuindo a morbidade e a mortalidade específica e reduzindo a pressão sobre os serviços médico-assistenciais;*
- melhorar, num curto prazo, ainda que de forma indireta, a distribuição da renda para os contingentes populacionais mais carentes".*

O fundamento da suplementação consiste em respeitar os hábitos alimentares existentes, melhorando-os pela educação alimentar e, dependendo da disponibilidade e dos preços no mercado local, utilizar, sempre que possível, alimentos "in natura". Esses alimentos deverão ser adquiridos junto aos pequenos e médios produtores de cada região. O apoio aos agricultores será objetivo de outro subprograma do II PRONAN, como se verá a seguir.

Além dos alimentos "in natura" o programa propõe-se a utilizar misturas alimentícias produzidas sobretudo por cooperativas agroindustriais, que terão apoio financeiro, orientação técnica e incentivos fiscais dos órgãos do governo. Finalmente, em termos quantitativos, a alimentação suplementar deverá corresponder a cerca de 30% das necessidades alimentares dos beneficiários (43).

A preferência pela distribuição de alimentos "in natura" deve-se sobretudo a duas questões básicas: a primeira seria o **respeito aos hábitos alimentares da população**, ou seja, se os beneficiários recebem como suplemento alimentos semelhantes àqueles consumidos habitualmente, não haverá problema quanto à aceitação; a segunda seria de

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

ordem econômica, pois os alimentos industrializados têm o custo relativamente mais alto, devido ao uso de tecnologias sofisticadas, tipo de embalagens etc.

Apesar dessa preferência, muitas das atividades de suplementação alimentar previstas pelo II PRONAN favoreceram as grandes indústrias de alimentação que exerciam pressão no sentido de obter a

"(...) garantia governamental para os seus produtos que não têm escoamento no mercado geral. Esses alimentos são substancialmente mais caros e apresentam maior dificuldade de aceitação e palatabilidade" (44).

Na realidade, a relação entre o estado e a indústria de alimentação e entre esta e os estudiosos da nutrição não é nova. Existe desde a década de 40, quando os nutrólogos do grupo de Castro tiveram o apoio das indústrias para montar o laboratório do Instituto de Nutrição, como vimos na análise do Serviço Técnico da Alimentação Nacional. Em troca, os cientistas faziam pesquisas de produtos que depois poderiam ser processados em grande escala. Aliás, essa prática continua até os dias de hoje, quando os nutricionistas são contratados para fazer testes de novos produtos.

O próprio Josué de Castro, apesar de ter rompido com a indústria nos anos cinqüentas, teve um dos seus primeiros trabalhos, **Fisiologia dos Tabus**, publicado em 1938, sob os auspícios da Nestlé.

Esse apoio à publicação de trabalhos é feito também pela Associação Brasileira de Alimentação (ABIA), desde 1971, com a publicação de um boletim, hoje revista, que acolhe artigos de cientistas da Nutrição. São ilustrativos os fatos de ter essa revista publicado na íntegra o texto do I PRONAN e de algumas indústrias utilizarem para sua propaganda na revista, o mesmo "slogan" empregado pelo INAN na sua primeira fase: **NU-TRICÃO É DESENVOLVIMENTO**.

São também representativos desse "casamento de interesses" os vários Simpósios Brasileiros de Alimentação e Nutrição, os SIBANs, patrocinados em parte pelas indústrias, para intercâmbio dos nutrólogos. Num desses encontros, o terceiro, realizado em Belo Horizonte, em 1971, foi fundada a Sociedade Brasileira de Nutrição, reunindo vários especialistas e tendo na categoria de "Sócio Institucional Benfeitor" apenas a Coca-Cola e na de "Sócio Institucional Mantenedor" firmas como a Matarazzo, a Nestlé, a Nutrimental, a Roche e a SANBRA (45).

Portanto, não causa estranheza que vários programas de suplementação alimentar privilegiem os alimentos industrializados, embora o

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

INAN insistisse nos alimentos "in natura". Por aí pode-se entender também, porque o INAN, embora criado com o objetivo de coordenar os programas de alimentação de outras agências, não tenha conseguido que elas adotassem os alimentos não formulados.

Alguns exemplos podem ser lembrados.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a partir de 1977, restringe as suas aquisições a: Nutricia, Bhering, Nutrimental e Pratika, quatro grandes empresas que sobrevivem em função do mercado representado pelos programas governamentais (46).

O Ministério da Previdência e Assistência Social no seu programa para as áreas metropolitanas prevê a distribuição de três tipos de alimentos em pó — leite, "milk shake" e soja — todos de preparo instantâneo, para as populações de baixa renda, sobretudo favelados. Após reuniões com o INAN, o MPAS resolveu limitar a distribuição dos produtos industrializados ao Sul e Centro-Sul e testar os alimentos "in natura" nas capitais do Nordeste (47).

Mas o programa que mais tem colaborado com a indústria é o da Alimentação do Escolar. De acordo com Coimbra et al.:

"Depois do anos 70, quando os gêneros passaram a ser comprados no Brasil, a pressão dos fornecedores se tornou óbvia, em alguns casos, até demais. Eles se organizaram e entrelaçaram tanto com o Programa, que, mais de uma vez, se adquiriram gêneros que eram absolutamente dispensáveis, apenas para atendê-los" (48).

Dados de 1979 revelam que três indústrias — Nutrimental, Nutricia e Pratika — forneciam 67% dos alimentos formulados adquiridos pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), enquanto os restantes 33% ficavam a cargo da Toddy, Bhering, Liotécnica e outras. Se nos lembrarmos de que a Campanha é o programa de suplementação alimentar de maior alcance em termos de população atendida, 14.003.762 de escolares em 1979 e de merendas servidas, 1.766.360.887 no mesmo ano, podemos imaginar o que representaram essas compras para as indústrias (49).

Formou-se, segundo Coimbra et al., "um casamento ou até uma simbiose entre a Campanha, que queria distribuir alimentos formulados, e um subsetor da indústria de alimentação, que os fabricava", tanto que, quando a direção da Campanha resolveu mudar suas prioridades, preferindo os alimentos "in natura", "revelou-se com clareza que não era

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO..
S. L'ABBATE

possível esquecer a força dessa ligação anterior, no sentido político da expressão" (50).

Além de os órgãos estatais se transformarem nos maiores clientes das indústrias, a já tradicional distribuição de leite em pó às crianças menores de um ano nos serviços públicos de saúde acabã funcionando, como lembra Goldenberg, num estímulo ao consumo do produto ao nível do mercado: terminado o período da suplementação, e tendo se acostumado ao leite em pó, os beneficiários continuariam a consumi-lo, mediante a compra direta (51).

Percebemos portanto em termos das atividades de suplementação alimentar propostas pelo II PRONAN: apesar de haver uma intenção expressa de atuarem como um estímulo aos mercados locais de produtos de cada região e às cooperativas e agroindústrias de pequenos produtores, tal intenção só se realiza e, mesmo assim parcialmente, no Programa de Nutrição em Saúde (PNS) justamente o Programa sobre o qual o INAN, através do Ministério da Saúde, exerce um controle maior, facilitado pelo fato de a execução das atividades estar a cargo das Secretarias Estaduais de Saúde.

Tal fato tornar-se-á mais claro na análise que se segue, quando serão abordados aspectos específicos de quatro dos principais programas de alimentação do II PRONAN.

3. O PROGRAMA DE NUTRIÇÃO EM SAÚDE (PNS)

Esse programa (52), implantado em 1976 pelo II PRONAN, objetiva cobrir um terço das necessidades calóricas de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos das camadas sociais de baixa renda familiar, quais sejam, as que percebem até dois salários mínimos por mês.

O PNS utiliza alimentos de consumo básico e tradicional da dieta da população, como arroz, feijão, farinha de mandioca, fubá, leite e açúcar, adquiridos regionalmente pela Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL). Os estoques, armazenados pela Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), são obtidos, sempre que possível, junto aos pequenos produtores integrantes do Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB) do INAN e nos estoques reguladores da Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

Em 1984, o PNS atendia a 4.387.125 beneficiários de todo o País, havendo prioridade quanto à cobertura, supervisão e assistência

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO..
S. L'ABBATE

técnica aos estados e territórios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, nesta ordem. O Programa é coordenado e supervisionado pelo INAN, sendo as Secretarias Estaduais de Saúde encarregadas da sua execução, definindo as áreas mais necessitadas (53).

A partir de 1982, o PNS passou a contar com recursos substanciais do FINSOCIAL, que representaram cerca de 84% do orçamento de 1983 e a totalidade das verbas de 1984.

Em 1984, segundo informa o relatório do INAN, foram desenvolvidas atividades para o Controle de Qualidade dos Alimentos utilizados "objetivando garantir alimentos de boa qualidade à clientela" (54). Na verdade, apesar da não existência de uma avaliação do PNS como um todo e sobretudo da ausência de análises relativas às reações dos beneficiários do Programa quanto às boas condições dos alimentos, há indícios de queixas por parte dos beneficiários sobre a qualidade dos mesmos.

Assim, em 1980, o relatório do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) sobre o desempenho do II PRONAN apontava para o fato de ter ocorrido, já em 1978/79, redução quantitativa e qualitativa no cardápio do PNS (55). Nesse mesmo ano, uma pesquisa realizada por Kalil et al. sobre as causas de abandono do Programa de Nutrição em Saúde em Osasco, município da Grande São Paulo, constatou que 19,77% dos motivos citados pelos beneficiários para não voltar a receber os gêneros diziam respeito à má qualidade dos mesmos (56).

Os mesmos autores em outro estudo observaram que, das 3.992 gestantes inscritas no PNS, nos municípios de São Paulo, Santos e Santo André nos anos de 1976/77, 1.831 haviam sido excluídas do Programa. Analisando os motivos, verificaram que 96,3% o foram por terem recusado o produto, no caso, leite em pó desnatado. Provavelmente, as gestantes preferissem receber o leite integral.

A ausência de algum tipo de controle por parte da população é apontado como uma das razões pelas quais o tipo de alimento suplementado "não pode trazer nenhum resultado positivo para incentivar a continuidade do programa nem tampouco se pode concluir que está atingindo algum objetivo" (57).

Os próprios relatórios do INAN revelam problemas em relação à distribuição dos alimentos. Assim, relacionando-se as quantidades programadas e as quantidades efetivamente fornecidas, observa-se que tal proporção se mantém em torno de 95 a 98% durante os anos de 1980, 1981 e 1982, caindo para 83% em 1983 e para 61% em 1984 (58). Embora

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

não haja explicações no Relatório para uma defasagem de tal ordem, o mais provável é haver ocorrido problemas com relação à compra de alimentos pela COBAL, como aconteceu no estado de São Paulo (59).

Além do não cumprimento das metas quantitativas, pelas informações dos relatórios do INAN observam-se problemas quanto à distribuição do leite e do feijão, alimentos que fazem parte do programa e, como se sabe, altamente apreciados e valorizados pela população. Assim, em 1981, o leite distribuído correspondeu a 87% do previsto, e o feijão nem chegou a ser fornecido, devido a dificuldades de aquisição do produto "em razão dos preços elevados e dos reduzidos recursos destinados ao PNS" (60). Só houve retorno do feijão em junho de 1982, apenas para os estados de Pernambuco e Bahia e em dezembro, para os demais Estados, devido à disponibilidade de estoque governamental da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e à liberação de recursos do FINSOCIAL (61).

Devido a tal ordem de dificuldades, em julho de 1984, os prefeitos dos 12 municípios do Estado de São Paulo nos quais está implantado o PNS endereçaram à direção do INAN, através do Secretário da Saúde, uma proposta mínima para operacionalização do programa. Partiram da constatação da percentagem de desistência dos beneficiários devida à má qualidade dos alimentos distribuídos, atestada por laudos do Instituto Adolfo Lutz. O documento refere-se ainda à baixa qualidade das embalagens e ao atraso na entrega dos gêneros como responsáveis pela deterioração dos alimentos. E propõe as seguintes medidas: 1) o repasse da verba para o Estado para a compra centralizada dos alimentos ao nível estadual, mediante a participação dos Municípios, o que possibilita baratear os preços dos gêneros, melhorar as embalagens e garantir o prazo das entregas; 2) a constituição de um fórum ao nível estadual com a participação da Secretaria de Estado da Saúde, dos Municípios beneficiados e do INAN para coordenação e avaliação periódica do programa (62).

A seguir, a tabela 1 apresenta os dados em relação ao desempenho do PNS de 1979 a 1984. É possível observar, apesar dos problemas e dificuldades apontados, que o programa aumentou sua cobertura durante esses anos.

Tabela 1. Programa de Nutrição e Saúde (PNS), de 1979 a 1984

Ano	Beneficiários		Cobertura da população alvo	Recursos ¹ (Cr\$1.000)	Alimentos	Área atingida
	nº	%				
1979	2.995.665	15,5	251.472.076	97.634	Todas as Unidades Federadas, exceto Fernando de Noronha.	
1980	2.883.000	15,0	302.936.907	100.300	Todas as unidades Federadas, exceto Fernando de Noronha.	
1981	2.510.680	12,0	248.407.717	93.461	Todas as Unidades Federadas.	
1982	4.000.000	21,0	143.485.954	100.379	Todas as Unidades Federadas.	
1983	4.191.625	20,0	488.840.820	156.411	Todas as Unidades Federadas.	
1984	4.387.125	20,0	610.114.905	123.616	Todas as Unidades Federadas.	

(1) A preços de 1985.

Fontes: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (44);
INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (58).

4. O PROJETO DE ABASTECIMENTO EM ÁREAS DE BAIXA RENDA (PROAB)

O PROAB (63) é basicamente um programa que procura intervir no consumo de alimentos básicos da população das periferias das capitais nordestinas. A partir da constatação de que essa população adquire os alimentos de que necessita de pequenos varejistas, que por sua vez fazem seus estoques junto aos atacadistas e até mesmo junto aos grandes supermercados, sujeitando-se assim às oscilações e especulações dos preços de mercado, o PROAB atua no sentido de fornecer a esses varejistas um subsídio para a compra, junto à Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) de doze produtos: arroz, açúcar, charque, farinha de mandioca, feijão, fubá, leite em pó integral, macarrão, ovo, óleo vegetal, peixe seco salgado e galeto.

Iniciado em 1979 em três bairros de Recife, Pernambuco, em 1981, o PROAB estendeu-se para os Estados do Piauí, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte e, em 1983, para Ceará e Maranhão, abrangendo atualmente as capitais desses sete Estados.

São responsáveis pelo funcionamento operacional do projeto, além do INAN, encarregado da coordenação geral, e da COBAL, incumbida do abastecimento, as coordenações estaduais. Estas se compõem de técnicos pertencentes às Secretarias estaduais de Saúde e da Agricultura, apoiados pelas demais secretarias.

Uma vez que as sucursais regionais da COBAL localizam-se em Recife e Fortaleza, para facilitar o abastecimento a partir de 1983 foram instaladas minicentrais de atacado nas áreas de atuação dos varejistas. Em 1984, havia 24 minicentrais (18 fixas e 6 móveis) em funcionamento.

As informações referentes a esse programa e contidas nos Relatórios de Atividades do INAN permitem constatar a uniformidade de intenções e objetivos do PROAB, desde que foi implantado em 1979. O Projeto é considerado "um exemplo de subsídio aos bens de salário", pretendendo ter o potencial de "levar aos consumidores da periferia urbana do Nordeste os alimentos que voltarão a ser aí produzidos, após prolongada estiagem, quando se poderá, em muitos casos, operar a preços de custos" (64).

De acordo com esses relatórios, as principais medidas implantadas dizem respeito a facilitar a atividade comercial dos pequenos varejistas. Além do subsídio fornecido, em torno de 17%, em média, do valor total das mercadorias, as coordenações estaduais devem promover em rela-

ção aos varejistas: a simplificação dos processos de sua legalização junto às Secretarias da Fazenda, o estabelecimento de uma linha especial de crédito para financiamento de capital de giro a juros mais baixos, bem como a isenção do pagamento do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) (65).

Quanto à população consumidora, deve-se promover a sua mobilização para controle dos preços dos produtos e desenvolver atividades de educação de base e de ações de saúde na comunidade, utilizando-se para tanto dos próprios varejistas. Estas últimas medidas aparecem nos relatórios de 1983 e 1984 e não há informações mais detalhadas a respeito de quais seriam as atividades de educação de base e as ações de saúde.

Em relação aos preços pagos pela população consumidora, os relatórios de 1980 e 1981 expressam que eles seriam respectivamente 16,5 e 23% mais baratos do que os habitualmente encontrados na praça. No entanto, como desde o início da implantação do PROAB, tem acontecido dos supermercados aproximarem seus preços aos da COBAL, o INAN propôs a execução por parte do poder público de medidas compatíveis para garantir a comercialização de alimentos básicos para consumo interno (66). Embora não se mencione quais medidas seriam, a instalação de minicentrais e a necessidade de dirigir as compras do PROAB para as pequenas cooperativas agroindustriais ligadas ao PROCAB-INAN (67) já são, possivelmente, encaminhamentos nesse sentido.

Na realidade, os problemas em relação ao funcionamento geral do Projeto só começaram a ser mais bem estudados recentemente: em 1983, o INAN contratou a Fundação Joaquim Nabuco, de Pernambuco, para uma pesquisa de avaliação do PROAB, cujos resultados ainda não são conhecidos; em 1984, organizou um encontro com representantes das entidades que coordenam o Projeto nos vários Estados e ainda com técnicos da Fundação Joaquim Nabuco e da Organização Pan-Americana da Saúde. Nesse evento, foram detectados como principais problemas relativos à ineficiência do PROAB, os que dizem respeito a: 1) os preços dos produtos aos consumidores não manterem sempre um diferencial significativo em relação aos do mercado habitual; 2) o capital de giro disponível não ser suficiente para a formação, junto à COBAL, de estoques específicos para o PROAB e, finalmente, 3) o grau de insegurança financeira do Projeto que depende de várias fontes de recursos (68).

Os problemas relativos aos preços e ao capital de giro dizem respeito, sem dúvida, à dificuldade de se implantar um sistema alternativo de comercialização de produtos básicos que, mesmo não possuindo cobertura populacional muito grande, como se verá a seguir, ameaça, de

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

alguma forma, o mercado dos grandes supermercados que começa a se estender pela periferia dos grandes centros urbanos do Nordeste. Esses supermercados têm evidentemente o capital necessário para adquirir os estoques nas épocas mais oportunas e baratear os preços a fim de não perder a freguesia.

Os recursos financeiros, até 1982, provinham exclusivamente do INAN, sendo essa contribuição dada "a título de suplementação alimentar, com vistas à redução de preços do consumidor (69). A partir de dezembro de 1982, o PROAB passou a contar com recursos do FINSOCIAL, registrando, como se poderá observar na tabela 2, um aumento significativo dos recursos, em termos proporcionais. No entanto, segundo relatórios do INAN, os recursos do FINSOCIAL para serem aprovados devem ser acompanhados de Exposição de Motivos à Presidência da República, o que resulta em atraso na sua consecução.

A essa dificuldade com o FINSOCIAL somam-se outras que o INAN enfrenta tradicionalmente em relação aos tetos financeiros previamente estabelecidos, atrasos no suprimento dos recursos aprovados em orçamento e finalmente atrasos nos pagamentos de grande parte dos fornecedores da COBAL de produtos destinados ao PROAB, cuja razão é a de que "os fornecedores de alimentos, em geral, são os mesmos para todos os programas federais e os pagamentos para a grande maioria encontram-se atrasados com relação aos prazos habituais de quitação das faturas" (70).

Assim, os trâmites de ordem burocrática, funcionando como entraves para a obtenção rápida e eficiente de recursos, acabam por favorecer o mercado habitual que se arma para enfrentar a concorrência que esse sistema alternativo de comercialização possa fazer.

Vejamos como tais dificuldades têm interferido na realização do PROAB, cujos principais dados estão na tabela 2.

Como já foi dito, o PROAB destina-se à população de baixa renda, ou seja, a que recebe até dois e meio salários mínimos como rendimento familiar mensal. Nas capitais nordestinas, onde o projeto se desenvolve, essa população corresponde aproximadamente a 3.846.000 pessoas, cerca de 80% da população total, considerando os anos de 1983 a 1984 (71). Nesses anos, o número de beneficiários do projeto foi de 1.420.000 e 2.042.100 respectivamente, perfazendo, portanto, 37 e 53% da população alvo (Tabela 2).

Tabela 2. Projeto de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda (PROAB), de 1979 a 1984

Ano	Beneficiários		Recursos ¹ (Cr\$ 1.000)	Quantidade de alimentos	Área atingida
	Varejistas	Consumi- dores			
	nº	nº	Cr\$	t/ano kg/pessoa/ano	
1979	121	58.000	6.546.246	1.575	27,2 Recife
1980	121	160.000	6.669.362	9.300	58,1 Recife
1981	716	460.000	10.944.652	16.882	36,7 Recife, Teresina, Maceió, Bayeux (PR) e Natal
1982	1.034	460.000	24.232.812	28.063	61,0 Recife, Teresina, Maceió, Bayeux (PB) e Natal
1983	2.631	1.420.000	93.412.042	77.354	54,5 Recife, Teresina, Maceió, Natal, João Pessoa, Fortaleza e São Luís
1984	3.081	2.042.100	94.628.693	67.982	33,3 Recife, Teresina, Maceió, Natal, João Pessoa, Fortaleza e São Luís

(1) A preços de 1985.

Fontes: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (44);
INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (58).

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Ressalte-se, contudo, que essas proporções não se distribuem homogeneamente pelas localidades onde está implantado o Projeto. Assim, em Fortaleza, registraram-se as menores proporções de cobertura: 17%, em 1983 e 32%, em 1984, enquanto o maior percentual de cobertura de 1983 ocorreu em João Pessoa (77%) e o de 1984, em Teresina, onde se registrou 100% de cobertura da população alvo (72).

Mesmo sem dispormos de dados para calcular os percentuais de cobertura para os anos de 1979 a 1982, estes devem ter sido bem mais baixos. Conforme registra a tabela 2, de 1982 para 1983 e 1984, verificou-se, devido à participação do FINSOCIAL, um aumento, em média, de 65% dos recursos, acréscimo considerável, quando se observam aqueles ocorridos nos anos anteriores. O número de beneficiários, por sua vez e, justamente em decorrência desse incremento de recursos, aumentou, proporcionalmente, 51%, considerando os dois anos (1983 e 1984).

Se o PROAB chega a atingir, em média, 53% da população de baixa renda das capitais nordestinas, é importante indagar sobre as quantidades e os tipos de alimentos que se tornam disponíveis para a população através desse programa.

É preciso destacar, inicialmente, que a cobertura dimensionada não ocorre homogeneamente durante todo o ano. Assim, em 1981, as cidades dos Estados de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte só entraram na programação no mês de novembro. Por outro lado, problemas ocorridos em relação à oferta de alimentos fizeram com que apenas três dos onze produtos subsidiados fossem distribuídos no segundo semestre de 1984 (73).

Considerando a quantidade de alimentos comercializados dividida pelo número de beneficiários, observa-se um aumento dessa quantidade até 1982/83, quando cada beneficiário tem possibilidade de adquirir até 61 kg dos produtos no ano, seguido de acentuada queda em 1984, quando aquela quantidade se reduz à metade, praticamente.

Diante disso, torna-se necessário refletir sobre a eficiência desse programa em termos de significar para a população uma possibilidade concreta de dispor dos alimentos básicos de forma sistemática e constante como é a própria prática da alimentação diária de todas as pessoas.

Quando se comparam tais quantidades com as previstas pela Ração Mínima, considerando apenas os mesmos tipos de alimentos, tem-se que as previstas pelo Decreto 399 perfazem um total de 386,4 kg por pessoa, por ano (74). Assim, quando o PROAB consegue colocar à disposição das pessoas 61 kg de alimentos ao ano, está contribuindo apenas

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

com 15,8% de parte da alimentação básica de cada pessoa, sendo que aí não estão incluídos todos os produtos necessários a uma alimentação adequada.

Finalmente, outro aspecto importante a ser considerado é a proporção de cada tipo de alimento distribuído. Embora não haja informações completas para cada ano, considerando 1980, 1981 e 1982, observam-se as seguintes proporções em termos dos tipos de alimentos: em 1980, o feijão representava 24%, os alimentos energéticos, óleo inclusive, 64,5% e, os alimentos ricos em proteína animal, 11,5%; em 1981, o feijão representava 11%, os energéticos, 79% e os protéicos, 10% e, finalmente, em 1982, o feijão passou a 7%, os energéticos a 82% e os protéicos a 11% (75).

Chama a atenção a queda acentuada na quantidade do feijão, alimento básico da dieta e um dos mais apreciados pela população.

Concluindo, o PROAB, projeto que nos parece de grande importância na medida em que procura influir diretamente na comercialização de produtos alimentares básicos à população de baixa renda, esbarra, no seu desempenho, com os problemas comuns aos demais programas, sobretudo a dificuldade de manter as verbas programadas, fato que depende em última instância de decisões de nível político.

Para a população beneficiária, acaba se transformando num tipo de ajuda alimentar que, além de não cobrir nem 20% da quantidade de alimentos necessários para matar a fome, constitui uma suplementação que não é constante e sistemática, quando são contínuas as necessidades diárias que todo ser humano tem em relação ao consumo de alimentos.

**5. RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PRODUTOR DE ALIMENTOS:
PROGRAMA DE COMERCIALIZAÇÃO E
ABASTECIMENTO EM ÁREAS RURAIS (PROCAB)**

Além dos programas de assistência alimentar, em geral dirigidos às populações urbanas, o II PRONAN pretende influir no bem-estar das populações da zona rural, através do sistema de compras dirigidas à produção do pequeno agricultor e da "racionalização" e "modernização" do sistema de produção de alimentos. Em suma, pretende assistir economicamente o pequeno produtor, "assegurando-lhe uma assistência governamental, até então exclusiva ao grande produtor". O enfoque global assumido pelo PRONAN, atuando desde a produção até o consumo dos alimentos considerados básicos aos grupos mais carentes da população, baseia-se no princípio de que:

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

"(...) a melhoria das condições nutricionais de uma população depende da redução dos custos de produção e comercialização dos alimentos básicos e da melhor distribuição da renda",

sem a qual não se poderá "integrar todos os brasileiros no processo de crescimento econômico da nação". A médio prazo, "uma correção nos mecanismos de distribuição de renda" seria conseguida mediante "a identificação dos componentes da cesta alimentar básica da população e organização de pequenos produtores para plantar e comercializar estes alimentos" (grifos da autora) (76).

Os pequenos produtores não são assistidos porque:

"As políticas adotadas pelo País, com vistas ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, estão voltadas prioritariamente para a maximização da produção de matérias-primas exportáveis e de produtos destinados aos grandes centros urbanos. Com efeito, o crédito agrícola está organizado para atender quase exclusivamente ao grande proprietário e a assistência técnica governamental não se estende eficazmente ao pequeno produtor" (77).

Além disso, continua o texto, a legislação destinada a proteger os minifundiários quanto à sua organização em cooperativas tem-se revelado insuficiente, deixando-os "socialmente desorganizados e desencorajados pelas dificuldades de comercialização dos seus excedentes", limitando suas atividades cada vez mais às culturas de subsistência. Essa situação geral é a responsável "pelo baixo nível de vida da classe rural", tendo conseqüências diretas sobre o desequilíbrio da alimentação desse grupo e prejudicando o abastecimento geral do mercado de alimentos básicos. Situação semelhante apresentam os "pescadores pobres".

A partir dessas justificativas, coloca-se o objetivo geral desse programa, qual seja, o de

"Promover a racionalização do sistema de produção do pequeno produtor, com vistas à elevação da oferta de alimentos a nível local e à execução de projetos governamentais de suplementação alimentar".

Para tanto, pretende-se "reduzir e organizar os canais de comercialização dos produtos básicos", assegurando mercado prioritário, através dos programas oficiais de suplementação às cooperativas agroindustriais de pequenos produtores (78).

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Deverão ser beneficiários do programa "os produtores de baixa renda voltados essencialmente para a produção de alimentos básicos (79), que apresentem quaisquer tipos de vínculos com a terra" e que se concentrem em áreas com grande proporção de minifúndios.

Parte-se da constatação de que os pequenos e médios produtores, ou seja, os proprietários de áreas com menos de 50 hectares, são responsáveis por mais de 60% da produção dos alimentos básicos e, com tal estratégia, pretende-se fazer com que os programas assistenciais possam contribuir para a "dinamização econômica do produtor, pelo grande volume de compras a ele dirigidas" e, por fim, pela "racionalização e modernização de todo o sistema de produção e comercialização de alimentos". Nesse raciocínio incluem-se o estímulo ao desenvolvimento da pesca artesanal, a criação de núcleos de produção próximos a áreas urbanas e um sistema de abastecimento de áreas periféricas, "concentrando-se na venda, a baixo preço, de alimentos de primeira necessidade, obtidos diretamente do produtor cooperativado" (80).

Vejamos, a seguir, através de dados dos Relatórios do INAN, como atuou o **Projeto de Comercialização e Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais (PROCAB)**, desde que foi implantado em 1977, através do qual se pretendia alcançar a referida racionalização do sistema produtor de alimentos.

Iniciado em caráter experimental nos Estados da Paraíba e Alagoas, em 1977, o PROCAB expandiu-se, de 1979 a 1981, para todo o Nordeste, além dos Estados do Pará, Roraima e Bahia. De 1982 a 1984, diminuiu o âmbito de sua atuação a apenas cinco Estados — Paraíba, Alagoas, Sergipe, Amazonas e Bahia — sendo este último substituído, em 1984, pelo Estado do Pará (81).

O PROCAB funciona da seguinte forma: o INAN fornece recursos na forma de capital de giro às Companhias Integradas de Desenvolvimento Agropecuário (CIDAs) e às cooperativas de pequenos produtores que adquirem sua produção a preços do mercado referencial de atacado. Uma vez obtidos, os alimentos são comercializados pelas cooperativas e CIDAs junto à COBAL, que por sua vez abastece os Programas de Suplementação Alimentar do INAN (82).

As informações disponíveis nos Relatórios do INAN, sintetizadas na tabela 3, indicam a atuação irregular do Projeto durante esses 5 anos em relação a recursos disponíveis, quantidades de alimentos e estados abrangidos. Chama a atenção, particularmente, o ano de 1981, quando se adquiriu a menor quantidade de produtos (8,5 mil toneladas), ao mesmo tempo em que se abrangeu o maior número de Estados (dez ao todo).

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO..
S. L'ABBATE

Tabela 3. Projeto de Comercialização e Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais (PROCAB), de 1979 a 1984

Ano	Instituições Agropecuárias		Recursos ¹ (Cr\$1.000)	Alimentos	Estados abrangidos
	CIDAS	Cooperativas			
	nº	nº	Cr\$	t	
1979	sem infor- mação	sem infor- mação	119.141.677	62.100,00	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba Pernambuco, Alagoas e Sergipe
1980	5	19	81.231.410	107.087,00	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Bahia
1981	14	10	14.827.719	8.500,00	Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Pará e Roraima
1982	3	15	10.007.126	16.416,23	Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Pará e Amazonas
1983	4	9	6.233.963	4.053,10	Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia e Amazonas
1984	3	11	6.018.867	2.233,00	Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia e Amazonas

(1) A preços de 1985.

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (58).

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

A influência de fatores adversos, como a seca, é a explicação dada para que das 109.000 toneladas previstas de produtos, só fossem adquiridas cerca de 7,8%. Dessa forma, nesse ano de 1981, o PROCAB conseguiu cobrir apenas 25% das Companhias Integradas e Cooperativas que associam pequenos produtores. O único produto a ter desempenho satisfatório foi a farinha de mandioca que chegou a cobrir 71% das necessidades conjuntas do PNS e do PROAB (83).

Nos demais anos registraram-se igualmente defasagens entre o previsto e o realizado, não só em relação à quantidade de alimentos, mas ao número de municípios atingidos e, conseqüentemente, de pequenos agricultores, cuja produção é adquirida pelo Projeto. As poucas informações disponíveis ilustram algo a respeito.

Em 1980, quando se pretendia atingir 251 municípios situados nas áreas minifundiárias de todo o Nordeste, o Projeto se restringiu a 110 municípios, ou seja, 44%; em 1981, embora não se dispondo da informação referente ao total de municípios, pressupõe-se que esse número tenha aumentado, relativamente à ampliação do número de Estados; finalmente, para os outros anos, a diminuição do número de CIDAs e Cooperativas leva a crer ter havido um alcance bem menor da quantidade de municípios cobertos (Tabela 3) (84).

A quantidade de alimentos adquiridos e comercializados em 1980 alcançou apenas 3,45% do previsto e em 1981 nenhum produto foi adquirido junto aos agricultores do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Roraima, embora todos esses Estados constassem do Projeto. Em 1982, houve resultados melhores em relação a 1981, devido a não ocorrência de secas semelhantes às dos anos anteriores. Nesse ano, o feijão constituiu o maior percentual dos produtos adquiridos e comercializados pelo PROCAB, perfazendo 48,5% do total desses produtos (85).

Em 1983, novamente a seca volta a prejudicar as áreas de atuação do Projeto, ocasionando a falta de excedentes comercializáveis ao nível dos pequenos produtores. Por isso, as aquisições corresponderam à quarta parte das de 1982 (Tabela 3), e apenas a farinha de mandioca e o leite em pó foram comercializados em todos os Estados. Assim, participaram do Projeto apenas quatro Companhias Integradas e nove Cooperativas, quando se almejava um número bem maior (86).

Para 1984, previa-se um aumento substancial de recursos, cujo montante deveria atingir cerca de dois bilhões e setecentos mil cruzeiros (pela tabela 3, observa-se que os recursos realmente alocados foram de Cr\$1.849.000³, ou seja, 69% do previsto), dependendo da oferta de

(3) Cr\$6.018.867 a preços de 1985.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

excedentes no Nordeste. Pretendia-se abastecer o PNS e o PROAB, bem como cobrir estoques para comercialização no mercado geral e em outros programas institucionais.

As previsões de melhor desempenho para o Projeto tornaram-se ainda mais auspiciosas com o começo do período das chuvas, em março, o que levou muitas cooperativas a tentar, junto ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e ao INAN, contratos com o PROCAB. No entanto, tais pedidos não puderam ser atendidos porque a verba prevista no orçamento do INAN para capital de giro do PROCAB, apesar de se situar não muito distante das previsões, não era suficiente (87).

Apesar disso, seria possível desenvolver o Projeto durante todo o ano, o que não ocorreu, havendo uma quase total paralisação do PROCAB no segundo semestre de 1984. Para o INAN, "a razão principal da quebra nos resultados derivou da política contrária ao PROCAB desenvolvida pela COBAL a partir de abril. Essa política provocou grande atraso no pagamento das aquisições de alimentos para entregar à COBAL e, como conseqüência, o esgotamento do capital de giro, sem possibilidade de reconstituição. Esse procedimento da COBAL levava as CIDAs e Cooperativas à paralisação das aquisições de alimentos por falta de condições para pagar os produtos aos produtores de baixa renda à vista, ou em espécie, como exige o PROCAB. A partir de junho, a situação agravou-se ainda mais com a resolução da COBAL em não receber a maior parte dos produtos adquiridos ao abrigo do PROCAB" (88).

A paralisação do Projeto no segundo semestre de 1984 fez com que a comparação entre o realizado e o previsto resultasse no seguinte: as aquisições do arroz corresponderam a 32,9% do previsto; as do leite em pó, 15,1%; as do feijão, 5,0% e as da farinha de mandioca, 4,7% (89)

O relatório do INAN não esclarece qual teria sido a orientação política da COBAL que causou tamanha disparidade entre o previsto e o realizado pelo Projeto no segundo semestre de 1984. Acredita-se que se deva à política da COBAL em não valorizar esse tipo de programa, como foi comentado anteriormente.

Finalmente, é possível deduzir ser pequena a quantidade de alimentos adquiridos aos pequenos produtores, pois mesmo sem ter o número exato deles para todos os anos, tomando como base 1979 e 1980, nos quais respectivamente foram atendidos 441.210 e 275.754 minifundiários e, considerando a média entre esses números, teremos as seguintes quantidades para cada agricultor, em cada ano: em 1979 foram adquiridos cerca de 173 kg de alimentos de cada agricultor; em 1980, 299 kg; em

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

81, 82, 83 e 84, considerando um número médio de 360.000 agricultores, teríamos, respectivamente, considerando cada ano, 24, 46, 11 e 6 kg para cada pequeno agricultor (90).

Na realidade, o programa de apoio ao pequeno produtor de alimentos básicos, com objetivos um tanto diferentes dos propósitos gerais da política econômica para a agricultura, cuja orientação fundamental era a de privilegiar a exportação ("Exportar é o que importa" era o "slogan" muito utilizado pelo governo à época), dificilmente poderia alcançar os resultados esperados. E uma alteração "em todo o sistema de produção e comercialização de alimentos", assim anunciada, só pode ser considerada inviável, uma vez que dependeria de transformações em toda a estrutura agrária do País, ao lado de alterações no sistema bancário de financiamento e de crédito. E isso não estava sendo colocado, muito pelo contrário, presumia-se que o "modelo" deveria continuar o mesmo.

Então, qual o papel desse Programa? Na realidade, visa, como colocaram os especialistas do CEBES, "corrigir os efeitos indesejados do modelo econômico vigente, atuando como uma forma alternativa, que se faz necessária e complementar" (91). Por ser "alternativa" e "complementar", irá desenvolver-se em áreas rurais do Nordeste onde a agricultura não se encontra totalmente organizada nos moldes de relações capitalistas em sua forma monopolista. Esta, concentrada no Centro-Sul do País, a partir de grandes propriedades e empresas rurais produzindo para exportar, bem como das grandes indústrias de alimentação, não sofrerá nenhum tipo de concorrência dos pequenos produtores nordestinos que atendem a uma parcela da população situada praticamente fora do âmbito do mercado.

Em síntese, se o programa que constitui a principal estratégia do II PRONAN em termos de redistribuir a renda, justifica-se por intermédio de um discurso que explicita de forma bastante clara uma crítica à política agrícola do regime, reduz-se em termos de prática, ao que tudo indica, a um meio para diminuir o nível de pobreza das populações rurais.

6. O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR (PAT)

O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) objetiva "melhorar as condições de saúde do trabalhador, aumentar a produtividade no trabalho e reduzir os índices de absenteísmo e de acidentes de trabalho" (92), mediante fornecimento de refeições aos trabalhadores de baixa renda nos seus locais de trabalho.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

O número de beneficiados deveria ser de cerca de 5,6 milhões de trabalhadores e os recursos previstos para o período de 1976-79 de aproximadamente 12,1 bilhões de cruzeiros⁴, correspondendo à metade do recurso total do II PRONAN, o que o torna, sem dúvida, o Programa mais importante do INAN, apesar de a maior responsabilidade institucional caber ao Ministério do Trabalho.

Os instrumentos jurídicos que regulamentam o PAT (93) estabeleceram que:

“As pessoas jurídicas poderão deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas, no período base, em programas de alimentação do trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho na forma em que dispuser o Regulamento desta Lei” (grifos da autora).

A dedução não “poderá exceder em cada exercício financeiro isoladamente a 5% e cumulativamente a 10%”, mas as “despesas não deduzidas no exercício financeiro correspondente poderão ser transferidas para dedução nos dois exercícios subseqüentes”. Na realidade, o Decreto prevê uma dupla dedução do imposto de renda: pelo incentivo fiscal e pelo desconto do custo operacional com as despesas realizadas pela empresa com a alimentação dos trabalhadores.

Estabelece-se ainda que o PAT deverá priorizar o atendimento dos trabalhadores de baixa renda, embora **limitando-se** aos contratados pela pessoa jurídica beneficiária.

A aprovação dos programas dependerá de “certidões comprobatórias” do Ministério do Trabalho que poderá atuar através da constituição de uma comissão especial, integrada de representantes dos Ministérios do Trabalho, da Fazenda e da Saúde, este último através do INAN.

Quanto ao custo, a legislação estabelece que a refeição será dividida da seguinte forma: ao governo caberá 48%, à empresa 32% e ao trabalhador 20%.

O teor das refeições é qualificado segundo exigências dietéticas mínimas, devendo a refeição principal conter mil e trezentas calorias por quilograma, a ceia, mil calorias por quilograma e o desjejum ou merenda, trezentas calorias por quilograma.

(4) Cr\$8.041 bilhões a preços de 1985.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

As empresas beneficiárias podem firmar convênios com entidades fornecedoras de alimentação para execução do programa ou devem manter serviços de alimentação especialmente organizados para essa finalidade.

Finalmente, reza a lei em seu artigo 13 que "a execução inadequada dos projetos de alimentação do trabalhador, o desvio ou desvirtuamento de suas finalidades acarretarão a perda do incentivo fiscal, com imposição das penalidades cabíveis" (94).

O início efetivo do PAT deu-se em 1977 e desse ano a 1980 foram aprovados 3.091 programas que beneficiaram 1.702.000 trabalhadores. Implantado em 18 Estados brasileiros, o PAT apresenta maior concentração das empresas credenciadas em São Paulo (46%), no Rio de Janeiro (18%) e no Rio Grande do Sul (13%). Juntos, estes Estados absorvem 71% do total dos empregados beneficiados (95).

Em média, foram beneficiados por programa, em 1977, 596 trabalhadores, sendo de 320/dia/ano a quantidade média de refeições por empregado. Em 1980, esses números são de 550 e 367 respectivamente, o que os autores em questão atribuem, por suposição, a dois fatos: empresas de menor porte ingressando no Programa e, por outro lado, as empresas já existentes estarem fornecendo maior número de refeições a seus empregados, tendo em vista a experiência positiva constatada.

É interessante observar na tabela 4, como evoluiu o PAT de 1977 a 1984.

Os dados dessa tabela, apesar de incompletos quanto ao número de refeições⁵, registram um crescimento significativo do Programa, embora os 2.023.000 trabalhadores beneficiados pelo PAT em 1984 correspondam aproximadamente à metade dos 5.500.000 previstos para o período de vigência do II PRONAN (1976 a 1979).

Como ocorre com os demais programas de alimentação do II PRONAN, não se procedeu ainda de forma sistemática a uma avaliação do alcance e dos resultados do PAT. Apesar disso, alguns estudos contendo avaliações parciais esclarecem aspectos importantes do seu desempenho.

Assim, o estudo de Campino et al., ao qual estamos nos referindo, tem como principal objetivo a apresentação e a discussão dos resultados de uma pesquisa realizada junto a 136 empresas do Município de São Paulo com o objetivo de caracterizar o funcionamento dos serviços de alimentação por elas fornecidos aos trabalhadores.

(5) Dado não fornecido pelo Ministério do Trabalho. No trabalho de Campino et al. (95), consta essa informação até 1980.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Tabela 4. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), de 1977 a 1984

Ano	Beneficiários		Volume de recursos ¹		Refeições		Refeições	
	Empresas	(mil)	milhões de Cr\$	Cr\$	maiores	menores	maiores	menores
	nº	nº			(mil)	(mil)	nº	nº
1977	1.287	768	1.627.965	1.627.965	174.900	71.000	174.900	71.000
1978	1.862	1.082	2.076.371	2.076.371	262.000	97.500	262.000	97.500
1979	2.448	1.265	2.514.451	2.514.451	340.400	100.500	340.400	100.500
1980	3.091	1.702	2.507.091	2.507.091	454.100	170.500	454.100	170.500
1981	4.881	1.917	2.606.218	2.606.218	—	—	—	—
1982	6.162	2.161	2.911.828	2.911.828	—	—	—	—
1983	7.295	2.281	2.710.626	2.710.626	—	—	—	—
1984	7.412	2.023	2.563.155	2.563.155	—	—	—	—

(1) A preços de 1985.

— Dados não disponíveis.

Fonte: Mazzoni, J. A., apud CAMPINO et al. (96)

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Em relação ao setor de atividade econômica, das 136 empresas, 60% são indústrias, 28% pertencem ao setor de serviços e 13% ao do comércio. Considerando o número de trabalhadores beneficiados, 85% estão nas indústrias, 12,5%, nos serviços e, apenas 2,5%, no comércio (97).

Das 136 empresas amostradas, 86 são cadastradas no PAT e as 50 restantes não o são. Dessa forma, foi possível para os autores estabelecer comparações entre os dois grupos de empresas, avaliando o impacto econômico do PAT em termos da redução das taxas de absenteísmo, de acidentes do trabalho e de rotatividade de pessoal, bem como se o incentivo fiscal propiciado por lei constitui fator de atração para as empresas (98).

Outros aspectos importantes desse estudo são resumidos a seguir.

Chama a atenção, inicialmente, o fato de a maior concentração de grandes empresas — 44% — encontrar-se no grupo das conveniadas ao PAT e que as grandes firmas, com número de empregados de 500 e mais, em sua maioria, já dispunham de serviços de alimentação para seus funcionários, desde 1975, algumas desde 1970. Os autores verificaram, por outro lado, que 64% das empresas que não aderiram ao PAT possuem até 100 empregados. Nos dois grupos, as médias e grandes firmas são ligadas ao capital estrangeiro, apesar de a maioria das empresas serem nacionais (77% no grupo PAT e 80% no grupo das não conveniadas ao Programa).

Dentre as 86 empresas-PAT, 51% já ofereciam alimentação aos seus trabalhadores, através de serviços próprios, ou contratados, enquanto no grupo das empresas que não aderiram ao PAT, apenas 27% o fazia. Em ambos os grupos, a maioria das empresas que fornecia alimentação era ligada ao capital estrangeiro.

Por tudo isso, não causa espanto que entre os motivos apontados pelas empresas para aderirem ao PAT, o principal tenha sido o benefício fiscal esperado (referido por 68% delas), enquanto a "melhor saúde e alimentação dos trabalhadores", o segundo motivo mais indicado, só o tenha sido por 24% das empresas.

De outro lado, das empresas que não aderiram ao PAT, mais da metade (58%) desconhecia a existência do incentivo e as restantes referiram como motivos para não aderir, os fatos de preferir outras aplicações (27%), de a empresa estar enfrentando crise econômica e financeira (23%) e, relacionado a este último, de não estar auferindo lucro, ou os lucros estarem sendo baixos (18%). Ou seja, tais empresas declaram motivos que "evidenciam a fragilidade econômica e administrativa da firma para estender benefícios sociais a seus funcionários" (99).

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Quanto aos efeitos do PAT, para a maior parte das empresas que a ele aderiram não houve nenhum impacto negativo na organização e expectativa da empresa (91%), sendo salientados os impactos positivos relacionados à manutenção da lucratividade da empresa, entre os quais, maior produtividade, menor rotatividade e menor absenteísmo (22%), melhoria nas relações de trabalho e maior integração entre os trabalhadores (56%).

Campino et al. (100) observaram ainda, analisando o perfil dos custos médios por refeição entre empresas cadastradas e não cadastradas, ser mais alto o custo nas empresas-PAT, tanto nas refeições propiciadas por meio de sistema próprio como por fornecedor. É que a legislação fixa o preço do custo das refeições e muitas vezes ignora os efeitos inflacionários e do custo do dinheiro no tempo levado para as empresas receberem o incentivo. Como o PAT fixa a contribuição do trabalhador em 20% por refeição, as empresas não podem repassar o aumento dos custos para os seus funcionários.

Após exemplificar com o cálculo feito em relação aos custos com alimentação de uma indústria automobilística não cadastrada ao PAT, que optou por cobrar do empregado 50% do valor da refeição, e que dessa forma auferia um retorno muito superior ao do benefício fiscal, os autores avisam não estarem afirmando que a empresa não tenha motivação de natureza social, ou que os ganhos obtidos quando aplicados no mercado financeiro não se reduzam quando se constatam os ganhos de produtividade auferidos com o fornecimento de alimentação na empresa, mas,

... que estes ganhos de produtividade são devidos à existência de um programa de alimentação na empresa que não necessariamente se confunde com participação no PAT e que a empresa pode decidir financiar seu programa internamente, de maneira diferente daquela aceita pelo Programa, com substanciais ganhos financeiros, o que (...) explica a ainda pequena cobertura do programa (grifos da autora) (100).

Finalmente, os trabalhadores entrevistados que se beneficiam do PAT (amostra de 261), em sua maioria, avaliaram a alimentação como boa ou regular (90%), servida em quantidade suficiente e não provocando distúrbios digestivos (74%). Apesar dessa avaliação bastante positiva, 64% deles fizeram sugestões para melhorar a qualidade das refeições: melhora da higiene no seu preparo e inclusão de maior quantidade de carne (101).

Uma análise crítica do PAT é feita por Cassano (102) e Roncato (103) que o consideram munido de um propósito explícito de bene-

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO..
S. L'ABBATE

ficiar a acumulação capitalista, favorecendo o controle da reposição da força de trabalho, além de exercer um papel ideológico, garantindo a submissão do trabalhador às condições impostas pelo capital.

Roncato analisou as condições objetivas de implantação do PAT em algumas fábricas do setor metalúrgico da área da Grande Recife e investigou, através de entrevistas, em profundidade, o significado do recebimento das refeições pelos trabalhadores.

Tais entrevistas revelaram que, embora os operários percebam as refeições como uma das estratégias de sua sobrevivência biológica, não deixam de manifestar insatisfação tanto quanto à pequena quantidade de alguns dos alimentos mais apreciados, como à má qualidade de certos gêneros.

Como nem sempre esses operários possuem uma consciência de classe muito desenvolvida, o refeitório fabril acaba sendo visto como concessão e não como condição material que permeia as condições de trabalho, atenuando assim as contradições entre patrão e empregados (104).

Em relação ao PAT podemos afirmar, concluindo, tratar-se de uma proposta do II PRONAN que visa intervir nas condições da reprodução da força de trabalho sob a lógica da acumulação do grande capital. O momento em que o PAT é implementado, marcado pelo arrocho salarial e pelo cerceamento à organização dos trabalhadores, faz com que a efetivação, pelo Estado, de tais medidas, assumam um duplo caráter em termos de Política Social: de um lado, uma função de proteção e valorização da força de trabalho sem alterar o lucro da empresa capitalista; de outro, como complemento indispensável, uma função ideológica: sob um discurso que expressa preocupações humanitárias e de justiça social, estabelecem-se práticas, próprias de um Estado autoritário que, em última análise "garantem a submissão do trabalhador às condições impostas pelo capital" (105), contribuindo, assim, para dificultar a organização dos trabalhadores como classe.

7. PERSPECTIVAS ATUAIS DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO

Os programas apresentados neste artigo constituem tipos característicos de intervenção estatal em alimentação e nutrição colocados em prática a partir dos anos 70: suplementação alimentar, subsídio à comercialização de alguns produtos básicos para alimentação e refeições para trabalhadores em convênio com as empresas. Ao que tudo indica esse padrão de intervenção vem permanecendo na Nova República.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Com efeito, o governo que se instalou em março de 1985 colocou, desde o início, como uma de suas prioridades o setor social e dentro deste, com grande destaque, a alimentação, tema presente nos discursos de Tancredo Neves, ainda enquanto candidato.

A Comissão para o Plano do Governo (COPAG) instituída ainda em 1984 previa o orçamento de 15 trilhões de cruzeiros para combater de imediato a fome e o desemprego. Dentre os programas de alimentação, dava ênfase ao PNS e ao PROAB, à Merenda Escolar, ao Programa de creches da LBA e à Rede Somar de Abastecimento (106).

O Programa de Prioridades Sociais para 1985 reforça a importância dos programas anteriores, sobretudo os de abastecimento popular, atribuindo para tanto um papel central à COBAL, criando inclusive uma nova administração para o órgão com o objetivo de saná-lo financeiramente. Prevê ainda um incremento substancial dos recursos do FINSOCIAL, possibilitando assim um aumento da cobertura da população atingida pelos programas (107).

O IV PND, primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, estabelece a prioridade com os gastos sociais (108) e, finalmente, o pacote econômico lançado pelo governo em novembro de 1985 prevê a dotação orçamentária de 12,6 trilhões de cruzeiros para os programas de suplementação alimentar e de 22,5 trilhões de cruzeiros para os programas de abastecimento popular, sobretudo através da formação de estoques reguladores. Ao todo, os programas deverão atingir cerca de 60 milhões de pessoas (109).

As atividades relacionadas à alimentação são praticamente as mesmas existentes desde a criação do INAN e promulgação do II PRONAN, com algumas modificações.

O PNS mudou de nome, passando a se chamar Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e pretendendo atingir cerca de 22 milhões de beneficiários, ou seja, a totalidade da população alvo. Prevê-se também maior participação dos estados e municípios, embora o programa continue sob coordenação geral do INAN (110).

O PROAB também deverá aumentar sua cobertura em 1986 para 3 milhões de pessoas em todas as capitais do Nordeste. Com a melhora do funcionamento da COBAL é provável que haja uma melhora geral no funcionamento desse Programa (111).

Quanto ao PAT, considerado o mais criticável programa do ponto de vista da justiça social, não há indicações de que sofrerá modificações proximamente.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

Finalmente em relação ao PROCAB, não há nenhuma referência que indique sua continuidade na Nova República.

Entre os programas não analisados neste artigo, a **merenda escolar** deverá aumentar o total de beneficiários, incluindo parcela maior de pré-escolares, aumentando o número de dias de atendimento e descentralizando suas ações em termos de estados e municípios e o Programa de Complementação Alimentar (PCA) da LBA deverá crescer em sua abrangência, devendo a LBA ainda atender a cerca de 1.300.000 crianças das creches-casulos.

Finalmente, dois novos programas são propostas na Nova República: o Programa de Alimentação Popular (PAP) (112) da COBAL, cuja meta prevista para 1986 é a de atingir 10 milhões de pessoas e o Programa Nacional de Leite para Crianças (113), que pretende atingir 1.500.000 crianças nas dez principais regiões metropolitanas do País.

O que se observa, portanto, é a continuidade da política de alimentação e nutrição nos moldes do que vem sendo proposto desde os anos setentas. Apenas em face dos novos posicionamentos da sociedade e Estado Brasileiros, há maior quantidade de recursos e maior cobertura populacional.

Um problema que se trata de corrigir, ao que parece, é a concentração excessiva das ações da política de alimentação ao nível federal. Assim, a merenda escolar e o PSA, sobretudo, se reorganizam de forma mais descentralizada nos níveis estadual e municipal.

Qualquer tentativa de avaliação dos programas de alimentação e nutrição da Nova República é ainda prematuro. É necessário esperar passar mais algum tempo para poder concluir se a quantidade de recursos investidos e de trâmites burocráticos realizados estão significando benefícios concretos para a grande parcela da população brasileira que passa fome.

ABSTRACT

NUTRITION AND ALIMENTATION POLICIES IN BRAZIL DURING THE 70'S

This paper analyses the Brazilian policy of supplementary feeding programmes during the 70's, after the establishment of the "Insti-

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

tuto Nacional de Alimentação e Nutrição" – INAN (National Institute of Food and Nutrition). This policy was implemented through several nutritional programmes. Some of them were selected to be discussed here because they were typical of the kind of State intervention adopted at that period, such as: food supply, subsidies in the commerce of basic food and the provision of meals for workers through agreements with the companies.

Index terms: *Nutrition, policy; feeding programmes.*

NOTAS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Leis, Decretos etc. Lei nº 5.829 de 30 de novembro de 1972. **Diário Oficial**, Brasília, 1º dez. 1972. p. 10721. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências.
Pelo Decreto acima, a Campanha Nacional de Alimentação do Escolar (CNAE) é transferida para órgão do MEC, sendo que suas atividades deverão ser orientadas pelo PRONAN (artigo 4º). Pelo artigo 10, extingue-se a Comissão Nacional de Alimentação, transferindo-se seus bens, direitos e obrigações para o INAN.
2. Faz-se necessário uma ressalva: sabemos que a proposta de planejamento de uma Política Social por parte do Estado Brasileiro na década de 70 não se restringe às colocações do I e II PND, mas consideramos que nos discursos de um e outro estão contidos seus principais enunciados.
3. KOWARICK, L. **Estratégia do planejamento social no Brasil**. São Paulo, CEBRAP, s.d. p. 24. (Cadernos CEBRAP, 2)
4. IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1972. p. 227.
5. IANNI, O., op. cit., p. 314-5.
6. COVRE, M. L. M. **A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático (1964-1981)**. São Paulo, Brasiliense, 1983. p. 294.
7. COIMBRA, M. **Alimentação no Brasil**. Belo Horizonte, 1982. (Position paper apresentado no Seminário "Alimentação", organizado pelo jornal "O Estado de São Paulo", em São Paulo, outubro de 1982)
8. O noticiário jornalístico foi de grande utilidade para acompanhar o período de implantação do INAN e proposição do I PRONAN, pois permitiu captar o clima de sigilo, de falta de comunicação e ausência de debate entre os especialistas não participantes da tecnoestrutura estatal e do governo. Isso, apesar da censura à imprensa existente no período. Ver, a respeito, a obra abaixo, sobretudo o capítulo II:
L'ABBATE, S. **Fome e desnutrição: os descaminhos da política social**. São Paulo, USP, 1982. 204 p. Dissertação (Mestrado) – Sociologia. Departamento de Ciências Sociais da FFLCH da USP.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

9. DEMO, P. **Desenvolvimento e política social no Brasil**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978. p. 18.
10. AMMANN, S. B. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1980. p. 105.
11. BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento: 1972-74**. Brasília, 1971. p. 39-40.
12. I PROGRAMA Nacional de Alimentação e Nutrição: 1973-1974. **Boletim Informativo ABIA/SAPRO**, São Paulo, (6): 61-95, 1973.
São os seguintes os Subprogramas: 1. Educação nutricional da população em geral; 2. Assistência alimentar e educação nutricional a gestantes, nutrízes, lactentes e pré-escolares; 3. Assistência alimentar e educação nutricional ao escolar; 4. Assistência a entidades não-lucrativas, dedicadas a categorias especiais da população; 5. Tratamento hospitalar de desnutridos graves; 6. Combate a carências nutricionais específicas; 7. Assistência médico-social das populações atendidas pelos subprogramas de assistência alimentar; 8. Pesquisa no setor de alimentação e nutrição; 9. Produção de alimentos essenciais; 10. Recrutamento e treinamento de pessoal; 11. Relatório sobre a situação alimentar e nutricional no Brasil; 12. Avaliação das atividades do I PRONAN.
13. O jornal "O Estado de São Paulo", à época empenhado na denúncia das mordomias nas quais alguns funcionários governamentais viviam, divulgou notícias a respeito, tais como: Inquérito do INAN será encaminhado ao ministro, 8-5-1974, p. 15; INAN, um jeito diferente de promover a nutrição, 23-5-1974, p. 29; INAN tenta recuperar quase um ano de atraso, 21-4-1974, p. 36; Ex-presidente do INAN é demitido do serviço público, 16-8-1974, p. 16.
14. Trata-se de dois programas: Atividade Comunitária e Alimentação (ACAL), visando à distribuição de alimentos a freqüentadores de cursos de alfabetização e educação nutricional e as Unidades Comunitárias Integradas de Nutrição (UCIN), que atendem a pré-escolares, funcionando como escola e distribuindo alimentos, ambos funcionando em áreas do Nordeste e em áreas carentes de Minas Gerais e de São Paulo (Vale do Ribeira). Ver a respeito: MENOS de dois milhões de subnutridos em 74. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 dez. 1973. p. 60.
DESNUTRIÇÃO atinge 70% das crianças. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 dez. 1973. p. 20.
15. ANDRADE, R. C. Política social e normalização institucional no Brasil. In: MAIRA, L. et al. **América Latina: novas estratégias de dominação**. Petrópolis, Vozes; São Paulo, CEDEC, 1980. p. 103.
16. BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, 1974. p. 28-9.
17. BRASIL, op. cit., p. 69.
18. BRASIL, op. cit., p. 37 e 69.
19. AMMANN, S. B., op. cit., p. 111-2.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

20. ANDRADE, R. C., op. cit., p. 98.
21. DEMO, P., op. cit., p. 34.
22. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório anual** — 1975. Brasília, 1975. p. 9. (Documento Técnico, 4/75)
23. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição — PRONAN — 1976-1979**. Brasília, 1976. (Documento Técnico, 6/76)
24. BRASIL. Leis, Decretos etc. Decreto nº 77.116 de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o PRONAN e dá outras providências.
25. As atividades de complementação e apoio não serão analisadas neste artigo, por serem mais restritas à vida interna da Instituição. Ver a respeito:
L'ABBATE, S., op. cit., p. 159-63.
26. INAN pretende reativar área de nutrição e saúde. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 nov. 1975. p. 15.
27. ARRUDA, B. K. G. **Três pronunciamentos**. Brasília, Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, 1976. p. 13.
28. ARRUDA, B. K. G., op. cit., p. 24-5.
29. ARRUDA, B. K. G., op. cit., p. 20 e 22.
30. ARRUDA, B. K. G., op. cit., p. 21.
31. ARRUDA, B. K. G., op. cit., p. 15.
32. CHAUI, M. **Cultura e democracia**. 2. ed. São Paulo, Ed. Moderna, 1981. p. 10-1.
33. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório anual** — 1975. Brasília, 1975. p. 5. (Documentos Técnico, 4/75)
34. A Lei nº 6.229 de julho de 1975, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Saúde, procura dar organicidade aos serviços prestadores de saúde à população ao nível federal, estadual e municipal, públicos e privados. Estabelece como atribuição do Ministério da Saúde as ações de saúde de interesse coletivo e do Ministério da Previdência e Assistência Social o atendimento individualizado. Na realidade, a lei funcionou mais como um propósito de intenções. No caso do PNS, os propósitos do INAN justificam-se plenamente, pois a Lei nº 6.229 propõe "a elaboração de programas regionais que integrem num todo harmônico as atividades preventivas, curativas e de reabilitação"; programas que devem incluir "a participação de todos os órgãos públicos e privados que atuem na região, de modo a organizá-los segundo a hierarquia técnica condizente com a área assistida..." Ver a respeito:
BRAGA, J. C. de S. & PAULA, S. G. de. **Saúde e Previdência**. São Paulo, CEBES/Hucitec, 1981. p. 197-8.
35. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa de Nutrição em Saúde** (Para gestantes, nutrizes e crianças menores de seis anos): Sugestões para elaboração. Brasília, 1975.
36. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Orientações operacionais para o Programa de Nutrição em Saúde — PNS — 1976**. Brasília, 1975. (Documento Técnico, 1/75)

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

37. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, op. cit., p. 10-8. Gestantes e nutrizes consideradas de risco são as menores de 18 e maiores de 35 anos, as de primeiro filho e as com muitos filhos.
38. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, op. cit., p. 18 e 20.
39. DONNANGELO, M. C. F. & PEREIRA, L. **Saúde e sociedade**. São Paulo, Duas Cidades, 1976. p. 36-7.
40. FALEIROS, V. P. **A política social no estado capitalista**. São Paulo, Cortez, 1980. p. 58.
41. Ver Anexo I de:
INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Orientações operacionais para o Programa de Nutrição em Saúde – PNS – 1976**. Brasília, 1975. (Documento Técnico, 1/75)
42. Ver a respeito:
LUZ, M. T. **As instituições médicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
DONNANGELO, M. C. F. & PEREIRA, L., op. cit.
43. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN – 1976-1979**. Brasília, 1976. p. 14-20. (Documento Técnico, 6/76)
44. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Avaliação do desempenho do II PRONAN – 1976-1979**. Versão preliminar. Brasília, Secretaria de Planejamento, 1980. p. 54. (Mimeografado)
45. COIMBRA, M. et al. **Comer e aprender: uma história de alimentação escolar no Brasil**. Relatório do INAE/MEC. Belo Horizonte, 1982. p. 579.
46. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, op. cit., p. 55.
47. CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DA SAÚDE. **Programas de Nutrição e Saúde Pública**. São Paulo, 1977. 17p. (Mimeografado)
48. COIMBRA, M. et al., op. cit., p. 655.
49. COIMBRA, M. et al., op. cit., p. 601-29.
50. COIMBRA, M. et al., op. cit., p. 599-604.
51. GOLDENBERG, P. **Organização social e desnutrição em famílias de baixa renda no município de São Paulo**. São Paulo, USP, 1981. p. 169-77. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública da USP.
52. As informações para esta parte foram obtidas junto aos Relatórios de Atividades do INAN, dos anos de 1980, 1981, 1982, 1983 e 1984.
53. Informações colhidas nos Relatórios de Atividades do INAN de: 1983, p. 9; 1984, p. 9.
54. Informações colhidas no Relatório de Atividades do INAN, 1984, p. 7.
55. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, op. cit., p. 12-6.
56. KALIL, A. C. et al. Causas do abandono do Programa de Nutrição em Saúde. **Alim. e Nutr.**, São Paulo, 5(15): 46-52, 1984.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

As autoras pertencem à Seção de Nutrição do Instituto de Saúde, Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, órgão incumbido de supervisionar e avaliar o PNS no Estado.

57. KALIL, A. C. et al. Estudo da frequência de gestantes na atividade de suplementação alimentar em São Paulo. *Alim. e Nutr.*, São Paulo, 5(15): 28-38, 1984.
58. Ver nota 52.
59. SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Saúde. **Proposta mínima para operacionalização do PNS nos municípios paulistas**. São Paulo, 1984. (Mimeografado).
60. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1981. Brasília, 1981. p. 11.
61. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1982. Brasília, 1982. p. 6.
62. Ver nota 59.
63. As informações para análise do PROAB foram retiradas dos Relatórios de Atividades do INAN, correspondentes aos anos de 1980 a 1984. Observe-se que o conjunto de informações em relação ao funcionamento do Projeto não aparece em todos os relatórios, dificultando o seu acompanhamento.
64. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1984. Brasília, 1984. p. 40.
65. Ver nota 52.
66. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1984. Brasília, 1984. p. 46.
67. Esse programa será abordado a seguir.
68. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1984. Brasília, 1984. p. 45-8.
69. Informações colhidas nos Relatórios de Atividades do INAN de: 1980, p. 11; 1981, p. 16.
70. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1984. Brasília, 1984. p. 48.
71. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1983. Brasília, 1983. p. 46.
O relatório acima considera a população alvo para 1983 e 1984, como praticamente a mesma, quantitativamente.
72. Percentuais calculados a partir dos dados dos relatórios citados.
73. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades** — 1984. Brasília, 1984. p. 44.
74. Esse total corresponde à soma dos seguintes alimentos da ração mínima: carne, leite, arroz, açúcar, banha, farinha de trigo e pão. Os demais alimentos: tomate, café (pó), manteiga e batata somam 195,6 kg/pessoa/ano e banana, 90 dúzias/pessoa/ano. Ver a respeito:

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

BRASIL. Leis, Decretos etc. Decreto-Lei nº 399 de 30 de abril de 1938.
Diário Oficial, Rio de Janeiro, 7 maio de 1938.

75. Quadros contendo as quantidades dos alimentos distribuídos por tipo, nos Relatórios de Atividades do INAN de: 1980, p. 16; 1981, p. 18; 1982, p. 16.
76. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN – 1976-1979**. Brasília, 1976, p. 4. (Documento Técnico, 6/76)
77. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, op. cit., p. 21.
78. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, op. cit., p. 21-6.
79. Entende-se por **produtores de baixa renda** aqueles que possuem renda líquida inferior a dois salários mínimos regionais ao mês por família composta em média de seis membros. Admite-se, a priori, que a quase totalidade dos agricultores com áreas equivalentes ou inferiores ao módulo do INCRA, classifica-se como de baixa renda. Por **alimento básico** entende-se o alimento tradicional, cujo consumo assegura uma fração substancial das necessidades energéticas totais da coletividade, em particular, da população de baixa renda" (grifos da autora). Tais definições estão no Documento de Trabalho do: INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Racionalização do sistema de produção de alimentos com ênfase no estímulo ao pequeno produtor**. Brasília, 1976. p. 1.
80. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN – 1976-1979**. Brasília, 1976. p. 3-4 e 25-6.
81. Informações obtidas junto aos Relatórios de Atividades do INAN de 1980 a 1984. Os comentários feitos em relação ao PROAB aplicam-se aqui também.
82. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades – 1983**. Brasília, 1983. p. 48.
83. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades – 1981**. Brasília, 1981. p. 23.
84. Segundo informações dos relatórios, em 1979, foram 225 os municípios atingidos pelo PROAB; em 1980, 110 e, em 1981, 248. Para os demais anos, não se dispõe de informação.
85. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades – 1982**. Brasília, 1982. p. 22.
86. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Relatório de Atividades – 1983**. Brasília, 1983. p. 49.
87. Informações colhidas nos Relatórios de Atividades do INAN de: 1984, p. 50; 1983, p. 50.
88. Informações colhidas nos Relatórios de Atividades do INAN de: 1984, p. 50; 1983, p. 51.
89. Informações colhidas nos Relatórios de Atividades do INAN de: 1984, p. 52; 1983, p. 52. Os percentuais foram elaborados a partir do quadro apresentado na página citada.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

90. Cálculos feitos a partir dos dados dos Relatórios de Atividades do INAN, citados.
91. CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DA SAÚDE. **Programas de Nutrição e Saúde Pública**. São Paulo, 1977. p. 15. (Mimeografado)
92. Ver nota 23. (Estímulo a Programas de Alimentação do Trabalhador)
93. BRASIL. Leis, Decretos etc. Lei nº 6.321 de 14 de abril de 1976. **Diário Oficial**, Brasília, 19 abril 1976.
Ver Anexo II de:
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Avaliação do desempenho do II PRONAN** – 1976-1979. Versão preliminar. Brasília, 1980. 74 p. (Mimeografado)
BRASIL. Leis, Decretos etc. Decreto nº 78.676 de 8 de novembro de 1976.
94. PROGRAMA de Alimentação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 1976. p. 38.
A notícia reproduz o Decreto nº 78.676, na íntegra.
95. CAMPINO, A. C. C. et al. **Programa de Alimentação do Trabalhador: Uma avaliação**. 1983. 109p. (Mimeografado)
Observe-se que os demais Estados nos quais está implantado o PAT são: Amazonas, Pará, Piauí, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal.
96. CAMPINO, A. C. C. et al., op. cit., p. 3.
97. CAMPINO, A. C. C. et al., op. cit., p. 6.
98. CAMPINO, A. C. C. et al., op. cit., p. 1.†
99. CAMPINO, A. C. C. et al., op. cit., p. 13.
100. CAMPINO, A. C. C. et al., op. cit., p. 17.
101. CAMPINO, A. C. C. et al., op. cit., p. 25.
102. CASSANO, C. A. A gestão da força de trabalho pelo Estado: o programa de alimentação do trabalhador. **Contraponto**, Rio de Janeiro, 4(4): 83-93, 1980.
103. RONCATO, C. M. **Programas alimentícios e a produção de ideologia de operários metalúrgicos recifenses: um estudo de caso**. Recife, UFPE, 1984. 90 p. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências da Saúde da UFPE.
104. RONCATO, C. M., op. cit., p. 74-5.
105. CASSANO, C. A., op. cit., p. 92.
106. COPAG prevê Cr\$15,2 para combater a fome. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 fev. 1985. p. 12.
107. SAYAD divulga o Programa de Prioridades Sociais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 de maio 1985. p. 8.
108. NOVO PND aumenta gastos sociais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 nov. 1985. p. 1 e 15.
109. FGV anuncia inflação histórica de 15%; governo lança pacote. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 nov. 1985. p. 1.

AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO...
S. L'ABBATE

110. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa de Suplementação Alimentar – PSA**. Brasília, 1986.
111. Informações a respeito desse Programa e dos seguintes, ver:
CENTRO DE ESTUDOS E PROJETOS EM ANÁLISE DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS. **Condições regionais de vida e a ação estatal**; alternativas para os programas de alimentação no Estado de São Paulo. Relatório final. São Paulo, FUNDAP, 1986. p. 37-46.
112. Ver nota 111.
113. DISTRIBUIÇÃO de leite a carentes começa em 86. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 dez. 1985. p. 21.