



ANNA PELIANO
uma batalha incansável
contra a fome, a pobreza
e a desigualdade social

Organizador
Fernando Rezende



Enid Rocha

Em boa hora nos chega às mãos este livro, tão laboriosamente organizado a partir dos estudos conduzidos pela socióloga Anna Maria Medeiros Peliano. Uma pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania de Segurança Alimentar e Nutricional mostrou que, em dezembro de 2020, mais da metade da população do país não tinha acesso pleno e permanente a alimentos. Nesse sentido, no Brasil, permanece atual afirmar, como o fez Josué de Castro em seu livro *Geografia da Fome*, de 1946, que “metade não come; e a outra metade não dorme, com medo da que não come”.

Encontraremos aqui meio século de reflexões sobre os erros, acertos, avanços e retrocessos que embalsamaram o percurso das políticas de combate à pobreza no Brasil, desde a Era Vargas. O interesse na leitura dos onze ensaios reunidos nesta obra ultrapassa em muito o da academia. Ela nos permite reconstituir tanto as trajetórias das políticas implementadas quanto os dilemas travados entre governos, técnicos e representantes da sociedade civil sobre qual estratégia adotar para erradicar a fome e a miséria do país.

Quatro pilares sustentaram as ações governamentais de combate à fome e à pobreza ao longo desses anos: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de emprego e controle social. A dosagem entre programas emergenciais e estruturais sofreu pequenas variações com as mudanças de projetos políticos ao longo do período estudado. Mais do que isso, o que transparece da leitura desses temas são processos de continuidade com poucas rupturas.

As análises não se limitam ao campo da atuação governamental. Vão mais além. Como diz Anna Peliano, “o combate à pobreza não se esgota no âmbito restrito das ações sociais, mas não é cabível imaginar que milhões de brasileiros indigentes possam continuar aguardando os resultados de uma nova fase de desenvolvimento. Eles demandam providências imediatas que só terão eficácia se adotadas de forma continuada e conjunta, mediante união de esforços do governo e da sociedade”.

Os ensaios sobre as ações sociais das empresas privadas descartam totalmente a contradição fundamental entre a atuação pública e a privada no combate à pobreza. Esse é precisamente outro mérito deste livro, que não se detém à descrição dos dados coletados, mas aporta contribuições que instigam uma reflexão profunda para as questões da fome e da pobreza no Brasil.

Nathalie Beghin

Anna Maria Medeiros Peliano era mineira e socióloga. Veio para Brasília em meados dos anos 1970 e foi trabalhar no Ipea com políticas de alimentação e nutrição. Sua inteligência viva e seu incansável compromisso com o trabalho e as causas que abraçava lhe deram destaque: participou da elaboração do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), assessorou o ministro da Agricultura Pedro Simon, ocupou o cargo de diretora da área social do Ipea, foi conselheira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e foi secretária executiva do programa Comunidade Solidária por nomeação do presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, desenvolveu estudos e pesquisas na área de responsabilidade social empresarial. Nos últimos anos, participou de iniciativas com organizações não governamentais: integrou o conselho da Oxfam Brasil e realizou pesquisas em parceria com a Comunitas. Anna também coordenou o Programa de Estudos da Fome, do Núcleo de Estudos em Saúde Pública da Universidade de Brasília (Nesp/UnB); e o Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza, do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP).

Conheci Anna no final dos anos 1980 e, ao longo do tempo, construímos uma sólida relação profissional, mas, sobretudo, uma profunda amizade, que perdurou até o último dia, 19 de agosto de 2021, quando partiu. Direta, positiva e propositiva, deixou sua marca em todos os lugares pelos quais passou. Tinha visão de futuro e era ousada, não tinha medo de abrir novas fronteiras, se destacava por não aceitar ideias feitas. Deixa dois filhos, Adriana e Gustavo, um neto, Jorge, e seu companheiro de mais de trinta anos, Fernando.



Anna Peliano



ANNA PELIANO
uma batalha incansável
contra a fome, a pobreza
e a desigualdade social

Organizador
Fernando Rezende

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



ANNA PELIANO
uma batalha incansável
contra a fome, a pobreza
e a desigualdade social

Organizador
Fernando Rezende



Brasília, 2022

ANNA PELIANO : uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social / Organizador: Fernando Rezende. – Brasília : IPEA, 2022.

425 p. : il., gráfs., mapas.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-027-1

1. Peliano, Anna Maria Medeiros, 1947-2021. 2. Fome. 3. Combate à Pobreza. 4. Desigualdade Social. 5. Política Nutricional. 6. Brasil. I. Rezende, Fernando. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 363.8

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO7

APRESENTAÇÃO9

PARTE I RETROSPECTIVA

CAPÍTULO 1

LIÇÕES DA HISTÓRIA – AVANÇOS E RETROCESSOS
NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE
À FOME E À POBREZA NO BRASIL.....15

PARTE II TRAJETÓRIA

CAPÍTULO 2

ANNA PELIANO E AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO NO BRASIL39

CAPÍTULO 3

BRASIL: OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO
E NUTRIÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE 199045

CAPÍTULO 4

O MAPA DA FOME: SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO DE UMA
POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR89

CAPÍTULO 5

UM BALANÇO DAS AÇÕES DE GOVERNO NO COMBATE
À FOME E À MISÉRIA – 1993109

CAPÍTULO 6

II BALANÇO DAS AÇÕES DE GOVERNO NO COMBATE
À FOME E À MISÉRIA – 1994185

CAPÍTULO 7

O COMUNIDADE SOLIDÁRIA: UMA ESTRATÉGIA
DE COMBATE À FOME E À POBREZA253

PARTE III

NOVAS FRONTEIRAS

CAPÍTULO 8

BONDADE OU INTERESSE? COMO E POR QUE
AS EMPRESAS ATUAM NA ÁREA SOCIAL271

CAPÍTULO 9

A INICIATIVA PRIVADA E O ESPÍRITO PÚBLICO: UM RETRATO
DA AÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS PRIVADAS NO BRASIL335

CAPÍTULO 10

PARCERIAS NA CONDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS:
O QUE SE EXTRAÍ DOS RESULTADOS DO BISC?389

CAPÍTULO 11

A FAMÍLIA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA E SAUDÁVEL403

APÊNDICE A423

PREFÁCIO

A eclosão da pandemia de covid-19 trouxe para o centro dos debates em todo o mundo a necessidade de os governos adotarem medidas para combater os efeitos gerados pelo novo coronavírus na sociedade e na economia, em virtude do recurso a novas tecnologias para conviver com o confinamento. No Brasil não foi diferente. Apesar das dificuldades que o país enfrenta há muito tempo para manter o controle das contas públicas e a estabilidade monetária, o governo não poupou esforços para atenuar os impactos da crise, especialmente nas famílias mais pobres, dado o desemprego de um grande número de trabalhadores que, de uma hora para outra, ficaram sem condições de garantir o sustento de suas famílias.

Num momento como esse, cabe ressaltar a importância da iniciativa da diretoria do Ipea de publicar este livro em homenagem a Anna Maria Medeiros Peliano, com as lições que ela deixa para todos que almejam um Brasil onde ninguém seja condenado a conviver com a fome e onde as desigualdades sociais que se perpetuam ao longo dos séculos desapareçam definitivamente.

Convém destacar que as mudanças que ocorrem no mundo não terminarão quando a pandemia for efetivamente controlada. Assim como ocorreu em outros momentos da história, as inovações tecnológicas acarretam transformações que repercutem no planeta e demandam adaptações no modo de vida, nas habilidades para que todos sobrevivam condignamente, e nas medidas que os governos precisam adotar para que os países conciliem o desenvolvimento econômico com a igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos.

Em seus sessenta anos de história, o Ipea esteve sempre à frente dos acontecimentos, com estudos e pesquisas voltados para o exame rigoroso dos problemas com que o país se defrontou, buscando orientar o que precisava ser feito para avançarmos no rumo do futuro. Essa é a nossa missão e, no desempenho dela, Anna sempre se destacou na defesa dos direitos de todos, sobretudo daqueles que precisavam e ainda precisam da mão do Estado para ultrapassar o limiar da pobreza e galgar a escada da mobilidade social.

Com a publicação deste livro, o Ipea oferece a todos a possibilidade de acessar um legado inestimável de ensinamentos, inclusive às novas gerações de pesquisadores dessa instituição, para que possam dar continuidade à luta contra a fome, a miséria e a injustiça social travada por Anna.

Carlos von Doellinger
Presidente do Ipea

APRESENTAÇÃO

1 RETROSPECTIVA

A publicação deste livro é parte das iniciativas que a direção do Ipea está adotando para homenagear Anna Maria Medeiros Peliano pela contribuição que seu trabalho como pesquisadora dessa prestigiada instituição ofereceu ao debate nacional sobre a importância de inserir o combate às desigualdades sociais na agenda das prioridades do Estado brasileiro.

No primeiro capítulo, intitulado *Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil*, Anna expressa sua satisfação por ter contribuído para que o tema ganhasse espaço na agenda pública, mas, ao mesmo tempo, expressa sua insatisfação pelas dificuldades enfrentadas para garantir que as coisas evoluíssem, nos quarenta anos em que esteve na vanguarda dessa batalha, como esperava, seja por sucessivas crises econômicas, seja por conflitos políticos que marcaram a história do Brasil nesse período.

A batalha não chegou onde almejava, mas as lições que deixa para as próximas gerações de brasileiros que irão dar continuidade a essa luta são extremamente valiosas. Perseverança e dedicação são as palavras de ordem que emergem do trabalho que ela conduziu durante seu longo percurso devotado ao tema.

2 TRAJETÓRIA

No capítulo que abre a segunda parte deste livro, *Anna Peliano e as políticas de alimentação e nutrição no Brasil*, Nathalie Beghin, uma de suas principais colaboradoras nessa empreitada, recorda os anos em que conviveu com Anna e apresenta um breve balanço do trabalho que acompanhou durante essa convivência, adicionando alguns pontos que, de certa forma, complementam o retrospecto feito na retrospectiva.

Não cabe aqui resumir o rico conteúdo do trabalho feito ao longo das décadas de 1980 e 1990, amparado em trabalhos exploratórios realizados na segunda metade dos anos 1970, quando assumiu a cadeira de pesquisadora do Ipea. Naquele momento, Anna lançou as fundações de sua atividade profissional. Não poupava esforços para entender o porquê da situação em que o Brasil vivia, com milhões de famílias que não tinham acesso a uma alimentação adequada e viviam em condições de extrema pobreza.

Dedicou-se nesses primeiros momentos ao tema da alimentação escolar, ciente das dificuldades que as crianças enfrentavam nas escolas públicas para obter a chave da porta, que dava acesso à escada que permitia escapar da situação em que

viviam, por meio da aquisição de conhecimentos básicos para obter bons empregos e ultrapassar o limiar da pobreza. Daí em diante não parou mais.

No terceiro capítulo desta obra, *Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 1990*, faz uma reconstituição histórica dos programas dedicados ao tema da alimentação e da nutrição de 1990 a 1993. Um texto ilustrativo das profundas transformações por que a área passou ao longo dos anos.

A oportunidade para dar um salto na direção daquilo que ambicionava surgiu no início da própria década de 1990, quando Itamar Franco, seu conterrâneo, assumiu a presidência da República após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello. Com o apoio de Itamar e da equipe do Ipea, produziu um documento que teve grande repercussão, por revelar a profundidade e a amplitude das questões que contribuíam para a persistência da fome no Brasil.

Com o sugestivo título de *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, o trabalho – quarto capítulo deste livro – iluminou as raízes do problema e indicou o que precisava ser feito para se alcançar a solução. Não era a falta de alimentos que gerava essa situação, mas, sim, as desigualdades econômicas e sociais que não permitiam que as famílias pobres conseguissem garantir sua segurança alimentar. A divulgação do texto ganhou as manchetes dos principais veículos de comunicação da época, gerando novos trabalhos que exploraram detalhes do tema para subsidiar as políticas que precisavam ser adotadas.

Anna, contudo, não se satisfazia em apenas apontar o que precisava ser feito, era essencial acompanhar o que os governos faziam para enfrentar esse problema. Daí a sua investida para analisar as medidas que os governos vinham adotando, com o objetivo de avaliar o que estava sendo feito e apontar quão distante as iniciativas governamentais estavam de uma efetiva atuação nessa área. O resultado dessa avaliação está contido em dois trabalhos, publicados em 1993 e em 1994, inseridos como os capítulos 5 e 6 desta coletânea, em que ela chama atenção para a importância de uma maior mobilização da sociedade, para dar suporte ao trabalho que os órgãos públicos precisavam fazer com vistas à obtenção de melhores resultados.

Com a mudança no poder central, ela assumiu, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a posição de secretária executiva do programa Comunidade Solidária, afastando-se temporariamente da pesquisa aplicada para se envolver no tema de mobilização da sociedade. Pôde perceber aí, entretanto, que isso não seria simples, pois os interesses de cada segmento da sociedade não convergiam e era difícil para as autoridades públicas alcançar um entendimento sobre as prioridades da nação. A trajetória do programa, seus princípios, objetivos, arcabouço institucional e frentes de atuação estão descritos no sétimo capítulo, *O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza*.

3 NOVAS FRONTEIRAS

A mobilização avançou, mas a crise econômica não permitiu que tivesse o resultado que dela se esperava. No segundo mandato de FHC, Anna retornou ao Ipea e se dedicou a outra iniciativa para compensar as dificuldades que o governo enfrentava para tomar medidas mais eficazes: a mobilização das empresas privadas. O resultado das duas pesquisas que conduziu no Ipea sobre o tema, inseridas como os capítulos 8 e 9 (que abrem a terceira parte desta obra), também tiveram grande repercussão e isso alavancou uma maior investida nessa área ao assumir a coordenação da pesquisa sobre o investimento social corporativo no Brasil, conduzida pela Comunitas, uma instituição abrigada pelo Centro Ruth Cardoso. Tal pesquisa é objeto do texto *Parcerias na condução dos investimentos sociais: o que se extrai dos resultados do BISC?*, capítulo 10 deste livro.

Um novo passo foi o ingresso no Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP), onde teve a oportunidade de combinar a pesquisa empírica na esfera pública com a atividade acadêmica, ampliando os horizontes pelo convívio com um grupo de pessoas que partilhavam seu compromisso com o tema. O capítulo 11, *A família e o direito humano à alimentação adequada e saudável*, publicado pelo IEA/USP em 2019, busca refletir sobre a importância, as implicações e a necessidade de dar uma atenção especial ao núcleo familiar como o elemento catalisador do direito humano à alimentação adequada.

Foi longe, mas infelizmente não teve tempo de continuar na linha de frente dessa batalha. Este livro, que o Ipea organiza em sua homenagem, reúne alguns de seus trabalhos mais conhecidos, mas a riqueza do material contido na biblioteca do Ipea é bem maior e pode ser vista no apêndice A.

Anna Maria Medeiros Peliano, ao longo de sua vida, acumulou uma riqueza muito maior do que a amealhada pelos milionários mais conhecidos. Uma herança de ensinamentos, de atitudes, de posicionamentos e de humanidade. Uma herança imaterial que não acaba ao ser utilizada. Ao contrário, quanto mais for disseminada e consumida mais ela crescerá.

Fernando Rezende
Organizador



PARTE I
Retrospectiva

LIÇÕES DA HISTÓRIA – AVANÇOS E RETROCESSOS NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME E À POBREZA NO BRASIL¹

1 ABERTURA

A iniciativa de registrar a experiência do Fome Zero merece ser saudada com entusiasmo. Afinal, o próprio nome do programa expressa a indignação da sociedade com a permanência do paradoxo da presença da fome num país que produz alimentos em abundância. A fome é a face mais amarga do retrato de uma sociedade que exhibe índices de desigualdades sociais inadmissíveis diante dos níveis de riqueza alcançados pelo país. Extirpar essa mazela é mais do que uma prioridade; é uma obrigação ainda não cumprida.

A experiência do Fome Zero coroa uma sucessão de iniciativas registradas ao longo da história brasileira recente que buscaram enfrentar, com ênfases e resultados distintos, esse problema. Ainda na primeira metade do século XX, a insatisfação com a permanência dessa mazela ensejou a adoção de políticas de alimentação e nutrição no Brasil, dando início a sucessivas adaptações e mudanças que exibem uma longa trajetória de avanços e retrocessos. Ao longo desse percurso, muito se aprendeu sobre o que deve ser feito, sem que tal aprendizado tivesse evitado atrasos. De positivo, há que se ressaltar o fato de que, tendo a alimentação sido elevada à condição de direito constitucionalmente reconhecido, o desafio de assegurar a segurança alimentar não é mais uma opção de governo, mas uma obrigação do Estado, com toda a complexidade que o tema envolve.

Portanto, não há mais espaço para retrocessos. Importa extrair da história e do presente as devidas lições. Para isso, o registro do que foi e do que está sendo feito é de fundamental importância para que o aprendizado se beneficie da reflexão e dos debates em curso não só no Brasil, mas em nível internacional. E nesse campo o Brasil tem não apenas o que aprender com o exame de outras experiências, mas também muito a oferecer, como demonstra o interesse internacional pelas ações adotadas pelo país nessa área.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: Aranha, A. (Org.). *Fome zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1, p. 26-41. Disponível em: <<https://bit.ly/3GwAlsp>>.

O que o passado e o presente nos ensinam é que o sucesso de iniciativas voltadas para garantir a segurança alimentar das populações pobres depende de o tema estar contemplado na estratégia de desenvolvimento do país. Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas do subdesenvolvimento. Como já afirmava Josué de Castro, em *Geografia da fome*, não existe “nenhuma panaceia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão (...) é a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico” (Castro, 1965).

Em que medida a trajetória das políticas brasileiras nessa área pode ajudar a compreender as razões dos fracassos e a enfrentar os desafios que se apresentam para encontrar soluções definitivas para essa questão? De que modo é possível alargar as perspectivas sob as quais o tema deve ser apreciado e, assim, quem sabe, obter resultados ainda mais rápidos? Por isso, acredito ser importante aproveitar a oportunidade que me foi oferecida de participar deste livro para dar um depoimento apoiado em décadas de participação na elaboração, implementação e avaliação de políticas de combate à fome e à pobreza, reunindo reflexões desenvolvidas ao longo dos mais distintos momentos dessa trajetória.

Para mim, a preparação desse depoimento propiciou a oportunidade de rever textos escritos no calor dos acontecimentos e dos debates da época. A intenção é oferecer ao leitor uma visão crítica das políticas adotadas no passado para subsidiar os debates que deverão ocorrer após a publicação do livro, não para desmerecer o que foi feito, mas, sim, pela convicção de que muito se pode aprender com os desacertos cometidos.

O depoimento restringe-se às intervenções do setor público no âmbito exclusivamente federal, desconsiderando-se a atuação dos demais níveis estaduais e municipais de governo e da sociedade civil. Restringe-se, ainda, às estratégias e programas de combate à fome e à pobreza no campo das políticas sociais. Portanto, está longe de esgotar as diversas dimensões que envolvem o desafio da segurança alimentar, que depende, conforme assinalado, de inserir esse tema na estratégia nacional de desenvolvimento. Isso é necessário, mas não é suficiente. É preciso associar às medidas no campo econômico políticas específicas para superar o desafio de garantir a segurança alimentar, com base em um enfoque múltiplo e abrangente. A experiência tem demonstrado que o equacionamento de problemas sociais, dentre os quais destaca-se a questão da fome, não se dá por meio de programas isolados e setoriais. É preciso integrar ações de assistência alimentar com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde, geração de renda e apoio à agricultura, entre outras. Esse foi o entendimento que

conduziu ao desenho da estratégia do Fome Zero. E essa é a abordagem adotada na elaboração deste depoimento.

A história das políticas de alimentação e nutrição no Brasil evolui ao longo de quatro atos: o primeiro é o mais longo, se inicia nos anos 1940 e se estende até meados dos anos 1970 com a aprovação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan); o segundo é o mais turbulento e se estende até o final dos anos 1980; o terceiro se desenrola na década de 1990; e o quarto se centra no primeiro decênio do século XXI, já sob a égide do governo do presidente Lula.

2 PRIMEIRO ATO: OS PRIMÓRDIOS DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

A história das políticas de alimentação e nutrição nos remete à década de 1940. Já faz setenta anos que a assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada ao campo das políticas públicas governamentais no Brasil. Foi no âmbito do Ministério do Trabalho (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi), que foi lançada a base da política de alimentação implementada no país, centrada no binômio alimentação-educação.

Já no ano seguinte, esse serviço central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), que tinha por objetivo “melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares” (Brasil, 1940).

Das atividades desenvolvidas pelo Saps originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: i) a criação de restaurantes populares; ii) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); iii) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); iv) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; v) o serviço de visitaçã domiciliar nas residências dos trabalhadores; e vi) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

Ao fim do primeiro governo Vargas (1945), o Saps entrou em crise, foi se esvaziando progressivamente² e suas funções foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), criada em 1962.

2. O Saps foi oficialmente extinto em dezembro de 1967.

O comando da política de alimentação se transferiu no pós-guerra para a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada no âmbito do Ministério da Saúde (MS). A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), em 1972, que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor da saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos 1950, do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no Brasil. E a responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição permaneceu até os anos 1990.

Não obstante, quando analisamos os diversos planos e programas elaborados desde então, verificamos algumas características comuns. Em todos eles estão destacadas as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do país. Neste sentido, os programas de alimentação, *stricto sensu*, desde o início dos anos 1950, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição, que aflige significativa parcela da população.

Uma segunda característica importante e presente em todos os planos é a identificação de um foco central de atuação, com ênfase, inicialmente, na educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada.

A partir da década de 1960, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos especialmente formulados, de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada no tocante ao seu valor proteico. Tal suposição foi contestada pelo Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) de 1974, que identificou na alimentação do brasileiro a predominância de um *deficit* calórico. Isto é, dada a composição da dieta da população, aqueles grupos que atingiam níveis de consumo adequados, em termos quantitativos, não apresentavam *deficit* proteico, ou seja, o brasileiro não comia mal, comia pouco (Peliano, 1999). Dessa constatação decorreu, no período seguinte, uma rejeição aos programas de educação alimentar. Eles eram associados a professoras nas escolas ensinando crianças pobres a se alimentarem de forma variada, incluindo carnes, frutas e verduras, às quais não tinham condições financeiras de adquirir. Obviamente, a questão alimentar é muito mais complexa e hoje, em um momento que cresce a obesidade entre famílias pobres, o tema tem que ser revisto, aprimorado e fortalecido.

Um dado importante a se enfatizar nos resultados do Endef foi a presença, nos anos 1970, de algum grau de desnutrição em 46% das crianças menores de 5 anos (peso idade).

3 SEGUNDO ATO: A APROVAÇÃO DO II PRONAN

Em meados da década de 1970, com a aprovação no II Pronan,³ em fevereiro de 1976, houve uma reviravolta na concepção dos programas de alimentação. Por isso, esse plano foi considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país e abre a cena do segundo ato.

Com o II Pronan, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar. O diagnóstico era de que a agricultura brasileira respondia satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a Cobal, hoje Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Esse mercado institucional, de grande porte, teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente de pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.

3.1 O que se extrai da experiência do II Pronan?

Quando se analisa a ação governamental durante a vigência dos diversos planos ou programas nacionais em relação aos diferentes focos mencionados – educação alimentar, enriquecimento dos alimentos e apoio à produção –, observa-se que ela foi muito tímida e essas mesmas questões continuam presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais.

O que se verificou, na prática, nessa fase foi a implantação de um conjunto diversificado de programas de alimentação e nutrição que contemplava a distribuição gratuita de alimentos, com enfoques distintos, nem sempre compatíveis com as diretrizes das políticas defendidas nos planos oficiais. A extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), na vigência do II Pronan e até o início dos anos 1990, promoveu a distribuição de alimentos nutricionalmente enriquecidos adquiridos diretamente do setor industrial. O programa da merenda escolar manteve a distribuição de alimentos enriquecidos e, somente em meados dos anos 1980, passou a obter, parcialmente, os alimentos básicos adquiridos pela Conab. O Inan foi o único que buscou associar a distribuição de alimentos e de abastecimento alimentar em

3. A elaboração do II Pronan foi coordenada por Eduardo Kertész, então coordenador da área de saúde da Coordenação Nacional de Recursos Humanos (CNRH) do Ipea. O documento foi fruto de uma colaboração entre o Ipea e o Inan.

periferias urbanas (Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – Proab) ao apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), realizado em parceria com a Conab. Para isso, foram criados polos de compras para o escoamento da produção em áreas rurais com concentração de pequenos agricultores nos estados do Nordeste. Entretanto, recursos insuficientes e descontinuidade na distribuição de alimentos, entre outros problemas, inviabilizaram o dinamismo inicialmente preconizado para os pequenos produtores.

Com uma sistemática integrada inovadora, o II Pronan encontrou severas resistências na maioria dos ministérios envolvidos, embora tenha contribuído para fortalecer, pela adição de novos recursos, os programas de suplementação alimentar das esferas do Ministério da Educação – MEC (merenda escolar) e do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS (extinta LBA). No entanto, na medida em que estas instituições se limitaram à distribuição de produtos industrializados e formulados, contrariaram as diretrizes que justificavam a própria elaboração do Pronan.

Avaliações realizadas ainda no início dos anos 1980 atribuíram as deficiências da implementação das políticas de alimentação, assim como das demais políticas sociais, ao fato de que elas refletiam, em grande parte, a desigualdade de forças de pressão dos diferentes grupos envolvidos nos programas sociais, que determinam que os benefícios sejam, com frequência, apropriados pelos segmentos mais próximos aos centros de decisão (Peliano, 1983). O mesmo trabalho concluía:

os alimentos se distribuem com a renda e esta se distribui com o poder político e com a capacidade de autodefesa de cada um dos grupos sociais. A solução dos problemas de alimentação, bem como dos demais problemas sociais escapa do campo “racional” dos tecnocratas para o campo político. E só encontrará soluções se o campo político for o do debate, o da participação, o da defesa legítima dos interesses de todas as camadas da população (Peliano, 1983).

A conjuntura política daquela época não dava espaço para nada disso.

Em outro estudo, do período 1980-1984, é assinalado que a análise do volume de recursos alocados aos programas de alimentação e nutrição poderia indicar o fortalecimento progressivo do setor. Esses recursos

responderam, entretanto, por um gasto, no nível federal, equivalente a apenas 0,03% do [produto interno bruto] PIB em 1980, elevando-se para 0,10% em 1984. Este aumento de recursos foi, paradoxalmente, acompanhado de uma deterioração no atendimento, à medida que o volume de alimentos distribuídos *per capita* e, portanto, a complementação nutricional, foi sendo reduzida de forma progressiva. Tal fato pode ser atribuído especialmente a pressões políticas para expansão do número de beneficiários, o que ocorreu muitas vezes a partir de critérios demagógicos

e clientelistas, em detrimento da qualidade dos programas. De qualquer forma, os recursos destinados ao setor, ainda que crescentes, estiveram sempre aquém das reais necessidades da população brasileira, se dimensionados em relação ao *deficit* alimentar dado pelo nível do poder aquisitivo da classe trabalhadora. Enquanto instrumento de redistribuição de renda, pode-se admitir que o impacto dos programas específicos de alimentação foi absorvido pela “Política de Desalimentação”, decorrente dos ajustes implementados no setor econômico (Peliano, 1988, p. 208).

3.2 O que significou a redemocratização de 1985 para as políticas de alimentação e nutrição?

Em 1985, na esteira da redemocratização do país, espaços de participação e debates sobre o tema da fome e desnutrição foram se estruturando. Ainda em 1985, o Ministério da Agricultura, por meio da Cobal, implantou o Programa de Alimentação Popular (PAP) e organizou, no denominado Dia D do Abastecimento, o Debate Nacional de Abastecimento Popular, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos. Os participantes encaminharam uma pauta extensa de reivindicações, que tratavam da política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor. As propostas extraídas desses encontros foram trazidas para Brasília, debatidas e entregues ao então ministro da Agricultura, Pedro Simon. A percepção pelas comunidades da complexidade dos problemas alimentares ficou claramente expressa na abrangência das sugestões apresentadas. Inaugurava-se ali um embrião das conferências de segurança alimentar. No ano seguinte, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

Na Universidade de Brasília (UnB), foi criado o Programa de Estudos da Fome,⁴ onde foram desenvolvidas diversas atividades, entre pesquisas, seminários, publicações (*Cadernos de Economia e Nutrição*) e a edição de um jornal – *Fome em Debate* – com uma tiragem de 40 mil exemplares distribuídos dentro e fora do Brasil. Esse jornal visava, essencialmente, promover a conscientização e a mobilização política em torno do tema. Nas eleições de 1989, numa de suas edições, foram realizadas entrevistas com os então candidatos à presidência da República para que apontassem, se eleitos, quais seriam as medidas que adotariam para combater a fome no país. Foi instituído o Prêmio Josué de Castro, que, na sua primeira edição, premiou Walter Barelli, por sua luta no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) pela elevação do salário mínimo. Por ocasião da premiação, reuniram-se, na UnB, as principais lideranças sindicais do país para debater e elaborar a Carta de Brasília, sobre o tema fome e salário.

4. Cristovam Buarque, quando assumiu a reitoria da UnB, criou diversos núcleos de estudos multisetoriais, entre eles o Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp), abrangendo o Programa de Estudos da Fome, coordenado por Anna Maria Medeiros Peliano.

A carta foi entregue ao presidente da República em exercício Ulysses Guimarães. No ano seguinte, o prêmio foi para José Francisco da Silva pelo seu trabalho em defesa dos trabalhadores rurais à frente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Ainda no segundo período dos anos 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se um grande passo na área de alimentação, graças ao reconhecimento da alimentação escolar como um direito constitucional. Esse ato fortaleceu na sociedade o entendimento de que merenda não era mais uma opção dos governantes, mas uma obrigação legal.

Não obstante esses avanços trazidos pela redemocratização do país, no âmbito do governo da chamada Nova República, foi lançado pelo presidente Sarney, com holofotes, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), que visava à distribuição de tíquetes para a aquisição de 30 litros de leite no comércio local. A concepção do programa contrariava os princípios defendidos pelos especialistas da época. Ele era centralizado (do governo federal diretamente para associações comunitárias), clientelista, dissociado de qualquer outra intervenção na área de saúde, ou produção agrícola, e superpunha-se aos demais programas, sem qualquer esforço de integração. Os cupons costumavam ser utilizados como moeda paralela, vendidos no mercado com deságio. Por ocasião do lançamento do programa, o jornal *Fome em Debate* publicava: “Cupons: governo insiste no clientelismo”. O programa começou operado pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (Sehac), órgão que passou pela Presidência da República, Secretaria de Planejamento, Ministério do Interior e Ministério da Ação Social. Terminou a década vinculado à LBA.

Na cena final dos anos 1980, o governo federal operava “doze programas de alimentação e nutrição que, juntos, gastaram mais de US\$ 1 bilhão em 1989” (Peliano e Beghin, 1994, p. 3).⁵ Durante a década,

os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento, ou racionalização da intervenção estatal. Por exemplo, chegaram a coexistir quatro programas distintos de distribuição gratuita de alimentos, apenas para o grupo de crianças menores de 7 anos, que absorviam dois terços dos recursos financeiros (*op. cit.*, p. 3-4).

Várias comissões foram criadas para discutir os programas de alimentação e nutrição em curso e sempre chegavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas; unificar as ações e os recursos, de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar sua eficiência e eficácia; privilegiar o

5. Ver capítulo 3 desta obra.

grupo materno-infantil, associando a distribuição de alimentos às ações de saúde; e concentrar o atendimento na região Nordeste. Essas recomendações não foram acatadas e a cena final mostrava uma total confusão administrativa e um alerta de que 31% das crianças brasileiras menores de 5 anos ainda apresentavam desnutrição, sendo que 5% sofriam de desnutrição moderada ou grave (Inan, 1990).

4 TERCEIRO ATO: AS REVIRAVOLTAS DOS ANOS 1990

No início dos anos 1990, com o governo Collor, a cena é de terra arrasada, com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição então existentes. Jogou-se fora a bacia e a criança. Em 1992, os recursos para a área estavam reduzidos a US\$ 208 milhões. O programa da merenda escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a Conab distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias carentes do Nordeste vítimas da seca, por meio do programa Gente da Gente. Na área do abastecimento popular, os programas foram sendo gradativamente reduzidos e a Conab mantinha apenas a rede Somar, que foi perdendo força e terminou sendo oficialmente extinta em 1997.

Naquela ocasião, sucessivas críticas aos programas de alimentação levaram a questionamentos sobre sua validade e a justificativas para a sua extinção. Em uma análise dos programas de alimentação e nutrição publicada pelo Ipea em 1992, era assinalado:

parece não causar mais indignação viver em um país em que mais da metade de suas crianças pertencem a famílias que não têm poder aquisitivo suficiente para garantir a satisfação de suas necessidades essenciais. Pergunta-se, agora, se deve ou não o setor público contribuir para a melhoria dos padrões alimentares por meio da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos. Esquece-se de que o inadmissível é a necessidade deste tipo de intervenção nas dimensões observadas, e não na própria intervenção; de que o injustificável é o descumprimento das diretrizes recomendadas e das metas anunciadas, além da não mobilização dos recursos financeiros e do suporte político necessários (Peliano, 1992, p. 12-13).

Concluía-se no documento:

o retrato das crianças brasileiras fornecido pela [Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição] PNSN revela que a desnutrição é um indicador inequívoco de um quadro carencial mais amplo, e que não poderá ser combatida isoladamente. Revela, também, que, paralelamente à elevação do poder aquisitivo, o acesso a serviços públicos essenciais, tais como saúde, saneamento, habitação e educação é fundamental para a melhoria das condições nutricionais. Nesse sentido, os programas alimentares devem ser assumidos como aquele componente complementar, de caráter assistencial, desenvolvido no âmbito das demais políticas setoriais. Devem ser entendidos

em um novo contexto político-social, no qual a assistência não se confunde com uma dádiva governamental, mas sim com um direito de cidadania reconhecido pela constituição (*op. cit.*, p. 13).

Com o *impeachment* do presidente Collor, assume o governo Itamar Franco (1993-1994), que promove uma guinada na questão das políticas de alimentação e nutrição. De imediato, criou um grupo para redesenhar o antigo PNLCC do governo Sarney e iniciou um processo de descentralização da merenda escolar num acordo estabelecido com a Frente Nacional dos Prefeitos.⁶

Nesse mesmo momento, o Movimento pela Ética na Política, da sociedade civil, elegia o combate à fome e à miséria em favor da vida como bandeira de mobilização nacional, enquanto o governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT) lançava a proposta de uma política nacional de segurança alimentar. Sem entrar em detalhes do processo que reuniu todas essas forças, o fato foi que elas se reuniram e o tema sensibilizou o país. A primeira iniciativa decorrente dessa união foi a elaboração do Mapa da Fome.

4.1 Qual foi a importância do Mapa da Fome?

Entre outras contribuições, ele ajudou a difundir o tema da segurança alimentar, que havia sido introduzido no Brasil, em meados da década de 1980, pelo Ministério da Agricultura, centrado em dois grandes objetivos: atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Em 1983, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) lançou um novo desafio para a segurança alimentar, abrangendo não só a questão da oferta adequada de alimentos em termos de qualidade e quantidade, mas também a da estabilidade dos mercados e a da segurança no acesso aos alimentos ofertados. Essa abordagem foi ratificada no Brasil em 1986, quando foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

Entretanto, a segurança alimentar só começou a ser difundida nos anos 1990, a partir da publicação de *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* (Peliano, 1993)⁷ e da criação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), culminando com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

6. A proposta de descentralização da merenda escolar apresentada pelo governo federal aos prefeitos foi elaborada no Ipea: Peliano e Beghin (1992).

7. Ver capítulo 4 desta obra.

A importância da publicação do Mapa da Fome foi grande para o país. Segundo noticiou o *Boletim Informativo* do Ipea à época, foi “a pesquisa que comoveu o país e estimulou a mais empolgante reação do governo e sociedade” (Ipea, 1994). A elaboração desse mapa foi solicitada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, representando o Movimento pela Ética na Política. Com a informação de que 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, mensagem que todos podiam entender, a publicação permitiu a entrada do tema na agenda dos debates nacionais. “Esse é um dado de mobilização, uma informação para mexer com a sociedade”, costumava dizer Betinho, e foi o que aconteceu.

No entanto, apesar da favorável acolhida que o estudo teve nos mais diversos segmentos da sociedade, ele também foi objeto de contestação por parte de órgãos da mídia nacional e técnicos – inclusive do próprio Ipea –, que indicavam que as estimativas estariam superestimadas. Medições alternativas foram contrapostas, algumas das quais chegavam a sustentar patamares de indigência 50% menores. Uma comissão mista com técnicos do Ipea, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi constituída para refazer os cálculos, trabalhou por um longo período e não chegou a um consenso. Tempos depois, técnicos do Ipea que participaram dessa comissão publicaram um novo estudo no qual reconheciam que o número de indigentes para o mesmo ano de 1990 era da ordem de 31 milhões de pessoas (Barros, Henriques e Mendonça, 2000).

A metodologia utilizada para elaborar o Mapa da Fome foi extraída dos estudos sobre a pobreza da CEPAL, instituição parceira do Ipea nesse trabalho. Consistia em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias para identificar quantas famílias tinham renda que permitia adquirir essa cesta básica. As pessoas que viviam em famílias com uma renda igual ou inferior ao valor da cesta básica de alimentos eram então incluídas no grupo das que passavam fome. Isso porque parte da renda precisa atender a outras despesas além da alimentação, como a moradia, o transporte, a saúde, a educação, o vestuário etc. Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Com essa concepção, chegou-se ao número de 32 milhões de pessoas que não tinham renda para garantir a sua alimentação nos níveis recomendados (figura 1).

FIGURA 1
Distribuição da população indigente – Brasil



Fonte: Peliano (1993, p. 11).

Obs.: 1. Na região Norte, não consta a indigência rural por falta de dados disponíveis.

2. A população indigente de Tocantins está incluída no estado de Goiás.

3. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

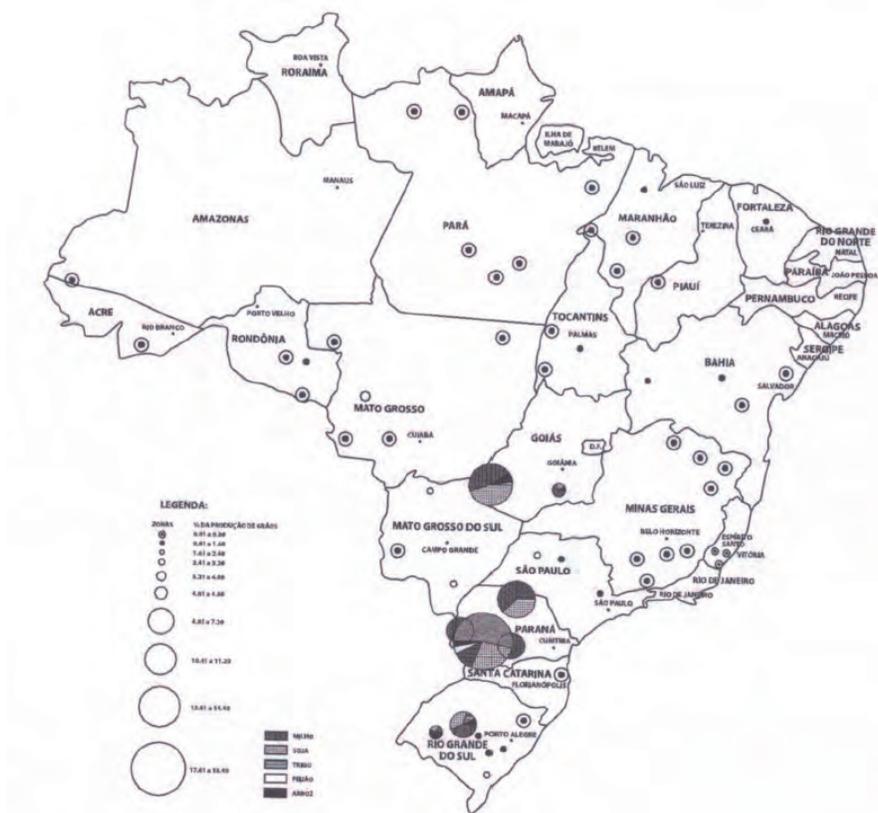
O Mapa da Fome, contudo, não se restringia ao dimensionamento da pobreza, ele trazia também um mapeamento da produção agrícola do país e sugestões para o enfrentamento do problema alimentar (figura 2). Ressaltava que a disponibilidade interna dos alimentos era superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. O Brasil dispõe de:

3.280 kcal e de 87 gramas de proteínas *per capita*/dia para uma recomendação de 2.242 kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO). (...) De imediato, a atuação do governo, com vistas ao atendimento dos objetivos de erradicação da fome e de melhoria dos padrões nutricionais, deveria se concentrar em duas providências complementares: de um lado, há que enfatizar a prioridade nas estratégias de política econômica voltadas para o combate ao desemprego, à retomada do crescimento, e à melhoria dos padrões de remuneração do trabalhador, parcialmente já contempladas na nova legislação da política salarial; de outro, impõem-se medidas urgentes para

reduzir a enorme distância que separa o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede do comércio varejista (Peliano, 1993, p. 6).

O documento segue fazendo sugestões para a questão do abastecimento alimentar e defendendo ações complementares de assistência alimentar para regiões extremamente pobres e para grupos específicos da população (reforço e aprimoramento dos programas destinados ao grupo materno-infantil, a escolares e trabalhadores).

FIGURA 2
Distribuição da produção nacional de grãos alimentícios – Brasil



Fonte: Peliano (1993, p. 12).

Obs.: 1. A produção das 63 zonas estratificadas corresponde a 81% da produção nacional de milho, feijão, arroz, soja e trigo no período 1986-1989, ou cerca de 48 milhões de toneladas.

2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O presidente Itamar Franco reuniu todos os seus ministros, com a presença de Betinho e dom Mauro Morelli, e solicitou que fossem apresentados os resultados do Mapa da Fome. Nessa mesma reunião, criou uma comissão para propor medidas de combate à fome que deveriam contemplar ações de todos os ministérios

e levar em consideração, também, as propostas do governo paralelo do PT e do Movimento pela Ética na Política.⁸

O *Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*, entregue ao presidente da República em abril de 1993, propunha, como princípios, a solidariedade, a parceria e a descentralização (Crusius, 1993). Foi apresentado um mapeamento das ações de todos os ministérios, em que se definiam objetivos, mecanismos operacionais e metas. Um plano ambicioso, que buscava envolver toda a administração pública federal, mas que nem o Consea, nem o Ipea, que funcionava como uma secretaria executiva “informal” do conselho, conseguiam coordenar e acompanhar. Foi daí que surgiu a proposta de selecionar um elenco bem menor de programas diretamente relacionados à alimentação e à nutrição e concentrar neles os esforços de aprimoramento, fortalecimento, acompanhamento e controle. Assim, foram destacados como prioridades os seguintes programas: combate à desnutrição materno-infantil; merenda escolar; alimentação do trabalhador; distribuição emergencial de alimentos; assentamentos de trabalhadores rurais; e geração de renda.

As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (Coep), com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social. Foi deflagrada a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que mobilizava a sociedade em trabalhos voluntários para atendimento aos mais pobres e foi objeto de reconhecimento internacional. Como espaço de interação entre o governo e a sociedade, foi criado o Consea, do qual participavam ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil e indicadas pela ação da cidadania.

Com o Consea foi inaugurada uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais. Seus maiores logres foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência (1993-1994): a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca. Em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação a 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximos de meio bilhão de dólares.

8. Dessa comissão, faziam parte Betinho (secretário executivo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase), dom Mauro Morelli (bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias), Denise Paiva (assessora do presidente Tamar), Josenilda Brant (presidente do Inan) e Anna Maria Medeiros Peliano (coordenadora de política social do Ipea).

No *II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1994*,⁹ elaborado pelo grupo do Ipea que acompanhava os trabalhos do Consea,¹⁰ concluiu-se que a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida era

credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e c) ter ampliado, através do Consea, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas (Peliano, 1994, p. 57).

Não obstante, a publicação acrescentava:

o conteúdo deste documento permite concluir que essas contribuições estiveram quase que exclusivamente limitadas à esfera das políticas compensatórias (especialmente a distribuição de alimentos). Esta característica pode merecer duas leituras. A primeira, positiva, salienta que através dessa distribuição rompeu-se uma inércia secular na sociedade brasileira diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu-se dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, ao flagelo da falta de alimentação das populações miseráveis. A segunda leitura enfatiza o lado negativo dessa concentração nas políticas compensatórias: não se utilizou a mobilização da sociedade civil, e a influência lograda, pelo Consea, na ação governamental, para a formulação de políticas públicas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias. Como afirmou-se na Apresentação, toda conquista social é relativa: avançou-se, mas poder-se-ia ter avançado mais (*idem, ibidem*).

4.2 Qual a contribuição do Comunidade Solidária?

Em meados da década, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi instituído, como compromisso de campanha, o Comunidade Solidária, com foco mais centrado no combate à pobreza. Para conduzir a estratégia prevista, foi criada uma secretaria executiva, vinculada à Casa Civil, e um conselho composto majoritariamente por membros da sociedade civil, com a atribuição de estimular o diálogo entre governo e sociedade. Uma descrição dos pressupostos da proposta foi publicada em 2000 pelo Ipea, na qual se destaca:

A preocupação em se evitar o surgimento de uma estrutura autônoma, que operasse à margem da administração direta, não apenas balizou o desenho como a implementação da estratégia do Comunidade Solidária. A essa decisão somou-se outra, também inovadora: a secretaria executiva não executaria quaisquer programas ou projetos. Seu papel seria de capacitação dos agentes e de indução, articulação, acompanhamento e coordenação das políticas de combate à fome e à miséria implementadas por outras instituições. Caberia aos próprios ministérios setoriais, ou às entidades a

9. Ver capítulo 6 desta obra.

10. Sob a coordenação de Anna Maria Medeiros Peliano, a equipe técnica do Ipea era composta por: Ana Lúcia Lobato, Carlos Alberto Ramos, Enid Rocha, Guilherme Delgado, Nathalie Beghin, Ronaldo Coutinho e Valéria Rezende.

eles vinculadas, a responsabilidade pela gestão técnica e financeira dos programas. Uma das principais justificativas para essas decisões foi a crença de que o rompimento do círculo vicioso da pobreza somente se daria com a adequada implementação de políticas sustentáveis ao longo do tempo. A criação de uma estrutura autônoma, com poderes e recursos próprios, não fortaleceria as instituições públicas formalmente responsáveis pela execução dessas políticas. Ao contrário, induziria à criação de estruturas superpostas, com desperdícios de recursos humanos, administrativos e financeiros (Resende, 2000, p. 22).

Neste contexto, a fome saiu da cena principal e foi inserida, com ênfase, no elenco de problemas que afetam a pobreza. Assim foi que o Comunidade Solidária incorporou todos os programas definidos como prioritários no Consea e ampliou o leque para incluir programas na área da saúde (combate à mortalidade infantil e saúde da família); da educação (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e da geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores). No conjunto foram selecionados dezesseis programas que fizeram parte da chamada Agenda Básica. No primeiro ano da agenda, foram aplicados cerca de US\$ 1,1 bilhão, elevando-se para US\$ 2,6 bilhões, aproximadamente, no final dos primeiros quatro anos. Os programas de assistência alimentar foram todos ampliados e a estratégia adotada de integrar esforços em municípios mais pobres tem muita semelhança com o programa atual dos territórios da cidadania.

Em substituição ao Consea, foi instituído o Conselho do Comunidade Solidária, que, entre outras atividades, promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre o tema da segurança alimentar, da reforma agrária, entre outros. Para registrar o processo de debates e encaminhamento das propostas, foram publicados pelo Ipea os *Cadernos Comunidade Solidária*. Na publicação que trata da segurança alimentar, encontra-se assinalado:

a segurança alimentar e nutricional ainda não se constitui em objetivo estratégico do atual governo. Entretanto, está sendo tratada em diferentes âmbitos nos quais sempre se faz presente o Comunidade Solidária. Ou seja, de diversas formas, por aproximações sucessivas, a Segurança Alimentar e Nutricional vai progressivamente “contaminando” as políticas públicas no Brasil. Assim, verificam-se várias iniciativas diretamente voltadas para a questão da Segurança Alimentar e Nutricional: a estratégia de combate à fome e à miséria implementada pelo Comunidade Solidária; a constituição de um Comitê Setorial de Segurança Alimentar no âmbito do conselho; a organização de um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; e a participação do Brasil no World Food Summit, em novembro de 1996, em Roma (Ipea, 1996a, p. 22).

Quanto à reforma agrária, o depoimento de João Pedro Stédile, membro da Direção Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ilustra o esforço realizado pelo conselho:

o Conselho do Comunidade Solidária recolheu antecipadamente as propostas de todas as entidades presentes, e aglutinou, em 32 pontos, os quais foram detalhados e/ou complementados durante a reunião. Todas as propostas foram aprovadas por consenso e todos os presentes concordaram que o aceleração da reforma agrária depende da implementação das propostas apresentadas. (...) O nosso balanço da reunião é extremamente positivo. Não pela oportunidade de discutirmos a questão da reforma agrária no Comunidade Solidária, mas, sobretudo, pelas reais contribuições que a reunião representou para o avanço dessa luta no Brasil. Hoje, uma exigência de toda sociedade brasileira (Ipea, 1996b).

Nem o conselho, nem a secretaria executiva tiveram força suficiente para fazer implementar todas as recomendações, mas o esforço de dialogar com o movimento esteve presente na secretaria executiva em todo o primeiro mandato de vigência do Comunidade Solidária.

Muitos criticaram a substituição do Consea e o esvaziamento das políticas de segurança alimentar nesse período. De fato, os temas da fome e da segurança alimentar se diluíram na proposta de combate à pobreza. Mas eles permaneceram presentes no leque das atividades do programa. Em 1997-1998, foi criado, no âmbito da secretaria executiva, um grupo para a construção de um primeiro sistema de indicadores de segurança alimentar, com a participação do Ipea, do Ibase, da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e da Relatoria dos Direitos Humanos. De novo, vale ressaltar que todos os programas que eram acompanhados pelo Consea foram absorvidos pelo Comunidade Solidária, tendo sido fortalecidos e ampliados. A distribuição nos municípios mais pobres dos alimentos disponíveis nos estoques do governo permaneceu sendo feita de acordo com a sistemática anterior. Na área do trabalho foi consolidada a proposta do programa de microcrédito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que havia sido concebida, em 1994, pelo Consea, iniciada no Comunidade Solidária e, posteriormente, fortalecida no governo Lula. Outro exemplo de aprendizagem e continuidade foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), desenhado e iniciado pelo Ministério da Agricultura, em parceria com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, e aprimorado e fortalecido no atual governo.

No segundo mandato, mudou a equipe da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e ela se distanciou dessa estratégia, que foi transferida para a Secretaria de Assistência Social e incorporada no Projeto Alvorada. A secretaria se concentrou em estimular o desenvolvimento local em um conjunto de municípios mais pobres.

4.3 O que ficou da experiência da década de 1990?

Entre 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de indigentes; e 10,1 milhões, da condição de pobreza (Barros, Henriques e Mendonça, 2000). Sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda, ocorrida em meados dos anos 1990, o que reforça a tese de que os ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica.

Não obstante, sob a ótica das políticas sociais de alimentação e nutrição, a década deixou um legado de experiências que também reforça a visão de que a melhoria dos programas de alimentação e nutrição requer integração e convergência das diversas políticas públicas; descentralização da execução dos programas; eliminação de superposições; e mobilização, participação e controle social.

No campo dos programas federais, muitos avanços foram observados, tanto na redução das superposições quanto na descentralização e convergência de esforços intersetoriais. Neste sentido, foi concentrado no MS o atendimento aos grupos da população em risco nutricional, universalizando o acesso e acoplando o repasse de recursos para os municípios às transferências do Sistema Único de Saúde (SUS). O combate à desnutrição, efetuado no âmbito local, foi submetido ao controle dos conselhos municipais e estaduais de saúde.¹¹ O MEC, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), descentralizou o programa da merenda escolar até o nível da transferência direta de recursos para as escolas que são controladas pelos conselhos da merenda escolar, dos quais participam pais de alunos. No Ministério da Agricultura, a Conab estimulou a integração da assistência alimentar às famílias de baixa renda nos municípios mais pobres com as demais ações de caráter social. As comissões comunitárias, exigidas pelo programa de distribuição de cestas básicas, se constituíram em um espaço de parceria entre o governo local e as comunidades para a implantação de programas inovadores. O uso dos estoques governamentais de alimentos e a compra de produtos diretamente das regiões produtoras, em caráter incipiente, renovaram as esperanças de se utilizarem os programas de alimentação como instrumento de apoio ao setor agrícola.

Avaliação realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) nos municípios mais pobres atendidos pelo Comunidade Solidária apontou, ainda, avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação (Marinho, 1998). Pode-se citar como exemplo a distribuição de cestas básicas associada à manutenção das crianças na escola e à vacinação infantil em dia. É a essa integração que se creditaram, em

11. Ver, a respeito, o documento *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*, do Ministério da Saúde, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999 (Brasil, 2000).

grande parte, os resultados obtidos, por exemplo, na área de nutrição dos municípios do Comunidade Solidária: uma queda de 54% nas internações e de 68% nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais entre 1994 e 1997.¹²

Apesar dos avanços, a década se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais, entre elas falta de prioridade política efetiva; recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado à população carente; descontinuidade de programas em andamento; ausência, por parte do governo federal, de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular; falta de flexibilidade administrativa para atender às demandas das comunidades, respeitando-se as diferenças regionais e locais; dificuldades de promover o monitoramento e a avaliação de resultados; e um efetivo controle e participação das comunidades. O terceiro ato se encerra, deixando claro para o espectador que havia ainda muito a ser apresentado pela frente.

5 QUARTO ATO: A FOME NO SÉCULO XXI

Em que pesem todos os avanços mencionados, o Brasil entrou no século XXI com um contingente elevado de 23 milhões de pessoas que ainda não possuíam renda para garantir uma alimentação adequada (Barros, Henriques e Mendonça, 2000). Já no período de campanha eleitoral, o presidente Lula assumiu o compromisso com a erradicação da fome e, eleito, introduziu em cena, com todos os holofotes de prioridade de governo, o programa Fome Zero, com direito a um ministério específico, um grupo de trabalho interministerial de acompanhamento e monitoramento das ações governamentais no âmbito do programa e a reconstituição do Consea.

No campo das políticas governamentais, foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas historicamente considerados como fundamentais para uma política de alimentação e nutrição, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fortemente defendido por aqueles envolvidos com a proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar aos programas de apoio à agricultura familiar. Mais um passo nessa linha foi a aprovação, no âmbito da merenda escolar, o maior e mais antigo programa de alimentação do país, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas (Brasil, 2009, art. 14).

As experiências e os programas recentes serão analisados com mais profundidade ao longo do livro *Fome Zero: uma história brasileira* e, portanto, não são explorados neste capítulo, que visa apresentar os antecedentes históricos da construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

12. Segundo dados do Datasus/MS de 1998.

Não obstante, não se pode deixar de mencionar que de todos os programas governamentais abrangidos pelo Fome Zero, sem dúvida, o que dominou a cena foi o Bolsa Família, que unificou, aprimorou e ampliou os diversos programas de transferência de renda, até então dispersos em vários ministérios. Para aqueles que participaram da trajetória de unificação dos programas, fica o aprendizado de um processo de construção coletivo, de amplos e longos debates, que visavam garantir que o seu lançamento fosse precedido de um amadurecimento e aprimoramento das experiências anteriores. Sob a coordenação da Casa Civil, de Miriam Belchior, o governo enfrentou o desafio de superar resistências de órgãos setoriais, de compatibilizar visões e posições distintas e de lançar um programa de porte mais compatível com a dimensão das carências brasileiras. Se há o que se reparar é que, apesar de todo o impacto que ele gera na renda das famílias mais pobres e na economia local, o Bolsa Família está longe de esgotar uma política de segurança alimentar ou de substituir os esforços necessários para garantir a toda a população os seus direitos sociais básicos, que vão muito além da transferência de renda. Essa perspectiva, no entanto, estava presente na equipe que elaborou a proposta e, também, naquela que é responsável pela sua implementação.

A trajetória e as conquistas do Consea no período serão, da mesma forma, apresentadas em diversos capítulos, mas merece ser destacada, em qualquer análise da evolução da política de segurança alimentar no país, a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – Losan (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que eleva a alimentação ao patamar dos direitos constitucionais.

Ao final do mandato do presidente Lula, os avanços obtidos no combate à fome são reconhecidos não só internamente, mas também internacionalmente e são citados nas mais diversas publicações. Muitos atribuem a altíssima aprovação do governo às políticas sociais nas quais os programas de transferência de renda e o Fome Zero se destacam. Os indicadores sociais divulgados reforçam esse otimismo generalizado. O número de pessoas extremamente pobres reduziu-se, nessa primeira década do século, 47%.¹³ A desnutrição desceu a patamares de países desenvolvidos. Mais uma vez, muito desses avanços devem ser atribuídos ao crescimento econômico e à valorização do salário mínimo. Não obstante, diversos estudos têm evidenciado o impacto positivo do Bolsa Família na elevação de renda das populações mais pobres.

Fecham-se as cortinas e o espectador sai e pergunta se tudo já foi feito e se os problemas estão resolvidos. Não. Não há motivos para acomodações. O Brasil ainda

13. Foram consideradas como extremamente pobres aquelas pessoas que vivem em famílias com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, de acordo com cálculos realizados em 2010 pelo Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

é um país extremamente desigual, convive com um contingente de 20 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza.¹⁴ A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 evidencia que 35,6% das famílias entrevistadas declararam ser insuficiente a quantidade de alimentos ingeridos diariamente e, nas regiões mais pobres, como a região Norte, a desnutrição atinge 8,5% das crianças com menos de 5 anos. No campo das políticas públicas, o desafio é consolidar a questão alimentar e nutricional entre as prioridades nacionais; avançar no aprimoramento e na integração dos diversos programas governamentais; obter a adesão dos governos subnacionais; fortalecer a mobilização nacional; e garantir participação e o controle social. Urge, enfim, reavaliar profundamente todos os acertos e erros cometidos ao longo do tempo e elevar as políticas desse governo ao patamar de política de Estado, de garantia do direito humano à alimentação.

O espetáculo tem que continuar.

REFERÊNCIAS¹⁵

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 21-47. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZIBVGW>>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 15173, 7 ago. 1940. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3EBSBPj>>.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: MS, 2000.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZDtPzv>>.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**. 3. ed. São Paulo: Ed. Brasileira, 1965.

CRUSIUS, Y. R. (Coord.). **Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo**. Brasília: Ipea, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ew6wWZ>>.

14. Dados de 2009 calculados pelo Ninsoc/Disoc/Ipea.

15. Muito do exposto neste depoimento foi extraído do que já escrevi, individualmente ou em parcerias. Por isso, a bibliografia se concentra nesses textos concebidos ao longo dos anos que participei na elaboração, implementação e avaliação de programas e políticas de alimentação e nutrição. Parte deles fica aqui registrada como contribuição para aqueles que se interessam pelo processo histórico em que se construiu a política atual de segurança alimentar e nutricional do país.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3bqUEsP>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Informativo**, Brasília, ano VI, n. 9, set. 1994.

_____. Segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, v. 2, nov. 1996a. Disponível em: <<https://bit.ly/3w56iD5>>.

_____. A reforma agrária no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, v. 1, set. 1996b. Disponível em: <<https://bit.ly/3EB9EB1>>.

MARINHO, H. (Coord.). **Avaliação da estratégia da Comunidade Solidária**. Brasília: Ibam; Ipea; PNUD, 1998.

PELIANO, A. M. M. **O II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – Pronan e a política social**. Brasília: UnB, jul. 1983.

_____. Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. *In*: CHAHAD, J. P. Z.; CERVINI, R. (Org.). **Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo: IPE/USP; UNICEF, 1988.

_____. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil**. Ipea. Brasília: Ipea, abr. 1992. (Texto para Discussão, n. 253). Disponível em: <<https://bit.ly/3muSqip>>.

_____. **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

_____. (Coord.). **II balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1994. Brasília: Ipea, dez. 1994.

_____. **A assistência alimentar nas políticas governamentais**. Brasília: Conab, 1999.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **A descentralização da merenda escolar**. Brasília: Ipea, out. 1992.

_____. **Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 1990**. Brasília: Ipea, abr. 1994.

RESENDE, L. F. de L. **Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais**. Brasília: Ipea, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 725). Disponível em: <<https://bit.ly/3brQ2CU>>.



PARTE II
Trajetória

ANNA PELIANO E AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL¹

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a história recente da política de alimentação e nutrição se confunde com a de Anna Peliano, pesquisadora do Ipea, que dedicou boa parte de sua vida profissional a refletir sobre as causas da fome. Ela também foi personagem importante no desenho e na implementação de relevantes iniciativas federais na área.

2 AS ORIGENS

Como ela gostava de lembrar, uma das principais referências do tema, tanto no Brasil como no mundo, foi o pernambucano Josué de Castro, que, de maneira inovadora, mostrou que a fome era essencialmente um problema político. Seu pensamento se caracterizou por romper com algumas falsas convicções que imperavam à época (e que ainda se fazem presentes) de que a fome e a miséria do mundo eram resultantes do excesso populacional e da escassez de recursos naturais.

Em seus livros, Castro provou que a fome não era uma questão de quantitativo de alimentos ou de número de habitantes, mas, sim, de má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de poucas pessoas. Por isso, acreditava que a problemática da fome não seria resolvida com a ampliação da produção de alimentos, mas com a distribuição dos recursos e da terra para os trabalhadores nela produzirem, tornando-se um ferrenho defensor da reforma agrária.

Josué de Castro também está na origem dos primeiros passos da política de alimentação e nutrição que foram dados no âmbito das políticas trabalhistas do governo Getúlio Vargas. Foi fundador e dirigente dos primeiros órgãos voltados para a questão alimentar. Em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), com o objetivo de promover a instalação de refeitórios em empresas maiores; fornecer refeições nas menores; vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa; proporcionar educação alimentar; formar pessoal técnico especializado; e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população.

1. Originalmente publicado como: Beghin, N. Anna Peliano e as políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Blog do Inesc*, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BB0qCK>>.

Cinco anos depois, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com o fim de definir a política nacional de alimentação; estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e aos problemas de alimentação; trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando campanhas educativas; e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. Em janeiro de 1946, fundou-se o Instituto Nacional de Nutrição (INN).

Desse projeto ambicioso sobreviveu apenas a merenda escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955. Na época, a merenda recebia significativo apoio do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (PMA/ONU) e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (US Agency for International Development – USAID), que atuaram para introduzir alimentos formulados no programa.

Nos anos 1950 e 1960, vários estudos e inquéritos revelaram a gravidade da situação alimentar no Brasil: todos apontavam para altos índices de desnutrição, com *deficit* calórico e proteico acompanhado de anemia e, ao menos em algumas regiões do Nordeste, hipovitaminose A. Paralelamente, um amplo estudo do Ministério da Saúde, em 1955, identificava o bócio endêmico como grave problema de saúde pública.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Um fato novo ocorreu em 1972, quando foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, com o objetivo de assistir o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN); elaborar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), promovendo e fiscalizando a sua execução e avaliando os seus resultados; e estimular a pesquisa científica.

É nesse momento que Anna Peliano entra em cena como jovem pesquisadora, participando da elaboração das duas edições do Pronan, entre 1973 e 1979. O programa definiu como público prioritário as gestantes, as nutrizes e as crianças até 7 anos de idade na população de baixa renda, bem como os escolares de 7 a 14 anos.

O Pronan ofereceu o primeiro modelo de PNAN, incluindo distribuição de cesta de alimentos *in natura*; amparo ao pequeno produtor rural por meio da aquisição de sua produção; combate às carências nutricionais específicas (anemia ferropriva, hipovitaminose A e bócio); promoção do aleitamento materno; acompanhamento da alimentação do trabalhador; e apoio à realização de pesquisas e à capacitação de recursos humanos. Além da merenda, que passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos anos seguintes, sob a égide do Pronan, doze programas e ações de alimentação e

nutrição foram implementados por diversos ministérios e órgãos federais (por exemplo, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério da Agricultura e Legião Brasileira de Assistência – LBA).²

4 OS FRACASSOS

Como dizia Anna Peliano, “o que foi bom não funcionou e o que funcionou não foi bom”. Ainda que esses programas, juntos, tenham mobilizado recursos da ordem de US\$ 1 bilhão em 1989 e que possuísem desenho adequado, também apresentaram diversos problemas, tais como irregularidade no atendimento; baixa cobertura; distribuição de alimentos de má qualidade; distribuição de alimentos formulados caros e pouco aceitos pelos beneficiários; centralização da gestão em Brasília, o que contribuiu para episódios de corrupção; e superposição de programas, gerando desperdício de recursos, entre outros.

Em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, como desdobramento da famosa VIII Conferência Nacional de Saúde, na qual se reivindicam a participação social e a alimentação como direitos de cidadania. Ali se começa a gestar para o Brasil a ideia de segurança alimentar e nutricional.

Diante das inúmeras dificuldades vivenciadas nos anos 1970 e 1980, o Inan acaba sendo extinto em 1997. O PCCNE e o PNIAM foram absorvidos por áreas do Ministério da Saúde. O PNAE e o PAT se mantêm ativos até hoje. Os demais foram extintos ou reeditados anos depois.

5 AS REVIRAVOLTAS

Com a redemocratização do país e a fome resultantes da década de 1980, chamada de “perdida”, a sociedade pressiona o poder público por respostas. Em 1992, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida mobiliza o Brasil e insta o presidente Itamar Franco a tomar medidas.

Anna Peliano entra novamente em cena. Como diretora do Ipea, coordena a elaboração do Mapa da Fome, que identificou e localizou 32 milhões de pessoas passando fome no país.³ A convite de Itamar, organizou a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Também ajudou a criar, no âmbito da Presidência da

2. No âmbito do Ministério da Saúde: Programa de Suplementação Alimentar (PSA); Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab); Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab); Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM); Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE); e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). No âmbito do Ministério da Educação: PNAE; e Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie). Na LBA: Programa de Complementação Alimentar (PCA). No Ministério do Trabalho: Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Na Presidência da República: Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). No Ministério da Agricultura: Programa de Alimentação Popular (PAP).

3. Ver capítulo 4 desta obra.

República, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), integrado majoritariamente por membros da sociedade civil (inclusive presidido por um, o bispo dom Mauro Morelli). Anna Peliano assume como conselheira e, ao mesmo tempo, exerce o papel de secretária executiva do conselho, com o apoio da equipe do Ipea. Em 1994, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que contou com a presença do presidente Itamar Franco e reuniu em Brasília mais de 1 mil representantes da sociedade civil e do governo.

Sob a égide do Consea foram desenhadas e implementadas diversas iniciativas, especialmente nas áreas de distribuição de alimentos e de fortalecimento do PNAE. Contudo, conforme constatou o próprio Ipea, no geral, essas iniciativas limitaram-se à esfera das políticas compensatórias. Tal constatação merece duas análises. A primeira, positiva, salienta que a distribuição de alimentos rompeu a inércia secular da sociedade brasileira diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, à falta de alimentação das populações empobrecidas. A segunda análise enfatiza o lado negativo dessa concentração em políticas compensatórias: não se utilizaram a mobilização da sociedade civil e a influência lograda pelo Consea na ação governamental para a formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais e que permitissem reduzir a necessidade de compensações.

De todo modo, avaliou-se na época que a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida tinha alcançado três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: i) ter politizado o problema da fome; ii) ter logrado uma mobilização ímpar da sociedade civil; e iii) ter ampliado, por meio do Consea, a participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o tema da fome sai da agenda pública e entra o da pobreza. A experiência do Consea foi insumo para a estratégia de ação intitulada Comunidade Solidária. Anna Peliano foi convidada a ser a secretária executiva do Comunidade Solidária, abrigado na Presidência da República, com o apoio do Ipea. A partir dos erros e acertos da implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, do presidente Itamar, criou-se uma intervenção que, de forma inovadora para a época, buscou articular e coordenar ações – federais, estaduais e municipais – em territórios empobrecidos, a partir de um pacto federativo. Apostava-se que a convergência e a integração das ações contribuiriam para que tais territórios pudessem se desenvolver.

De fato, a avaliação externa do Comunidade Solidária revelou, nos municípios mais pobres onde atuou, avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação. É a essa integração que se creditou, em grande parte, uma queda expressiva nas

internações e nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais entre 1994 e 1997. É também dessa época a elaboração da PNAN no âmbito do Ministério da Saúde, que foi sendo atualizada até recentemente.

Contudo, apesar dos avanços no combate à fome, à miséria e à pobreza, a década de 1990 se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais: falta de prioridade política, recursos insuficientes para garantir um atendimento adequado, ausência de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular, falta de flexibilidade para atender às demandas das comunidades locais e de um efetivo controle e participação da sociedade. Assim, o Comunidade Solidária, no seu formato original, acabou sendo abandonado no segundo mandato de FHC.

6 OS ANOS 2000 E A ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, o tema da fome voltou com toda a força para a agenda nacional. Foi recriado o Consea, lançado o Fome Zero e elaborados os planos nacionais de segurança alimentar e nutricional, além de criado o Sisvan, ancorado num pacto federativo.

A pergunta recorrente à época era: qual a melhor forma de assegurar alimentação para as pessoas que passavam fome? A experiência com os programas de distribuição de alimentos ensinou que esse *modus operandi* não servia mais. O governo anterior tinha posto em marcha diversos programas de transferência de renda que também apresentavam problemas, pois tinham baixa cobertura, eram fragmentados e, em alguns casos, superpostos. Daí veio a ideia de promover a fusão e a expansão desses programas, foi quando nasceu o Bolsa Família. Anna Peliano também fez parte do grupo interministerial que, durante semanas, debateu qual seria o melhor formato desse novo programa. O Bolsa Família passou a ser o carro-chefe do Fome Zero.

Outra iniciativa importante liderada pelo conselho foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), semelhante ao Procab, dos anos 1970. A proposta era, por um lado, assegurar mercado institucional para os agricultores familiares e, por outro, abastecer entidades sociais com alimentos *in natura* ou pouco processados.

A grande conquista dos anos 2000 foi a aprovação pelo Congresso Nacional, em 2010, de emenda constitucional que transformou a alimentação em direito social (Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010). O Consea teve papel decisivo nesse resultado, que, havia anos, constituía-se em demanda de importantes setores da sociedade.

No primeiro mandato da presidenta Dilma, novamente a fome sai de cena e entra o tema da extrema pobreza. Assim, é lançado, em 2012, o Brasil sem Miséria,

que se articulou em torno de três eixos: i) garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; ii) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e iii) inclusão produtiva, para aumentar a capacidade e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade.

O resultado desse acúmulo, que passou por altos e baixos, avanços e retrocessos, é que, em 2014, o país saiu do Mapa da Fome da ONU. Finalmente se havia erradicado a fome no Brasil, ainda que ela permaneça inaceitavelmente presente em populações específicas, como a indígena.

7 O FINAL NÃO É FELIZ

No entanto, num curto espaço de tempo, especialmente nos últimos três anos, o governo desfez quase tudo o que tinha sido construído até então. Ao abandono dos empobrecidos pelo Estado soma-se uma grave crise econômica que se arrasta há tempos e leva consigo milhões de pessoas que não conseguem se alimentar adequadamente. A situação só não é pior porque ainda sobrou o Bolsa Família (apesar de este também estar sendo progressivamente dilapidado).

É nesse quadro de grandes retrocessos que Anna Peliano sai de cena, deixando-nos órfãos de sua experiência e grandes ideias. O que podemos e devemos fazer em sua homenagem é lutar por um Brasil não somente livre da fome, mas capaz de alimentar seu povo adequadamente, com produtos pouco processados, oriundos da agricultura familiar e que respeitem a diversidade cultural da nossa população.

Anna Peliano faleceu no dia 19 de agosto de 2021. Por pelo menos vinte anos, tive o privilégio de trabalhar, conviver e aprender com ela. Faz-me imensa falta.

BRASIL: OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990¹

1 INTRODUÇÃO

A reconstituição da história dos programas de alimentação e nutrição no início dos anos 1990 se apresenta hoje como um árduo desafio: arquivos com informações essenciais foram destruídos, alguns programas implementados ficaram sem registros sobre o seu desempenho e, como agravante, diversas equipes técnicas que coordenavam os tais programas foram totalmente desestruturadas ou extintas.

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

Os resultados obtidos estão reunidos neste texto em duas partes distintas. Na primeira (seção 2), é apresentada uma avaliação do triênio 1990-1992, que se notabilizou por uma significativa deterioração da atuação governamental, culminando com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição existentes no país. Além de uma caracterização geral do período, também é apresentada, nessa parte, a análise de cada um dos programas vigentes no triênio, inclusive daqueles que funcionaram apenas em 1990.

Na segunda parte (seção 3), é analisada a reviravolta ocorrida nos programas de alimentação com a nova administração que assumiu o governo no final de 1992. Da mesma forma, a análise desse período inicia-se com um panorama geral da ação do governo e é acompanhada de uma avaliação mais detalhada de cada um dos programas de alimentação e nutrição selecionados como prioritários no bojo do Plano de Combate à Fome e à Miséria.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M.; Beghin, N. *Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90*. Brasília: Ipea, abr. 1994.

2 O RETROCESSO NO TRIÊNIO 1990-1992

2.1 Uma breve caracterização do período

O governo federal encerrou a última década operando doze programas² de alimentação e nutrição que, juntos, gastaram mais de US\$ 1 bilhão em 1989. Durante os anos 1980, os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento ou uma racionalização da intervenção estatal. Por exemplo, chegaram a coexistir quatro programas distintos de distribuição gratuita de alimentos, apenas para o grupo de crianças menores de 7 anos, os quais absorviam dois terços dos recursos financeiros.

Foram instaladas várias comissões³ que levavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas, unificando as ações e os recursos de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar a sua eficiência e eficácia; privilegiar o grupo materno-infantil, principalmente as crianças menores de 36 meses; distribuir alimentos ao grupo prioritário de forma integrada às ações básicas de saúde; e, finalmente, concentrar o atendimento na região Nordeste. Contudo, todas as recomendações caíam invariavelmente no vazio.

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

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

Iniciou-se com a extinção do Proab e do Procab⁴ sem nenhuma explicação oficial sobre os motivos que a justificassem. Em seguida, foram progressivamente

2. Programa de Suplementação Alimentar (PSA); Programa de Complementação Alimentar (PCA); Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie); Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab); Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab); Programa de Combate ao Bócio Endêmico (PCBE); Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM); e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

3. Grupo de Trabalho Interministerial para Coordenação das Ações na Área de Alimentação e Nutrição (GTCA), em 1985; Grupo Executivo Interministerial para Assuntos de Alimentação Popular (Geiap), em 1986; e Conselho Consultivo Técnico-Científico do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (CCT/Inan), em 1987.

4. Os dois programas não chegaram a funcionar em 1990 e, portanto, não estão incluídos neste texto.

desestruturados os demais programas de alimentação e nutrição, a ponto de se chegar a 1992 sem nenhum atendimento para o alvo considerado prioritário: o grupo materno-infantil. Todos os programas de suplementação alimentar (PSA, Programa de Apoio Nutricional – PAN, PNLCC e Paie) deixaram de operar e as intervenções de combate às carências nutricionais específicas – hipovitaminose A e anemia ferropriva – e de incentivo ao aleitamento materno entraram em processo de hibernação. O PCBE, embora mantido, apresentou uma significativa diminuição do ritmo de aquisições do iodato de potássio. O Programa da Merenda Escolar/PNAE provavelmente só não acabou por estar assegurado pela própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Entretanto, não esteve muito longe disso. Em 1992, as crianças receberam alimentação durante apenas 38 dias dos 200 dias letivos – o pior resultado apresentado na história do PNAE. Foi o PAT que menos sofreu com essa “operação desmonte”, uma vez que continuou a expandir sua cobertura, ainda que em escala bem mais reduzida.

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

Assim, as subseções seguintes desenvolverão, de forma mais detalhada, o processo de agonia vivenciado pelos programas de alimentação e nutrição no triênio 1990-1992.

2.2 A desativação dos programas materno-infantis

O Brasil ingressou na década de 1990 operando quatro programas de alimentação e nutrição voltados para o grupo materno-infantil, quais sejam: o PAN, da Legião Brasileira de Assistência (LBA); o PSA, do Inan; o PNLCC, da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária do Ministério da Ação Social (Sehac/MAS); e o Paie, da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Em 1990, esse conjunto de ações superpostas e desarticuladas mobilizou recursos da ordem de US\$ 870 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Ao final de 1992, as crianças menores de 7 anos, as gestantes e as nutrizes carentes do país estavam totalmente desassistidas pela União, uma vez que todos esses programas foram indiscriminadamente e irresponsavelmente desativados, como já mencionado.

2.2.1 O PAN

O PAN, executado pela LBA, tinha como objetivo atender a gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses distribuindo um conjunto de alimentos formulados, associado a ações básicas de saúde, por meio das unidades de apoio comunitário (UACs) da própria LBA. As crianças desnutridas recebiam um tratamento especial

e uma complementação alimentar adicional com leite nos centros de atenção aos desnutridos (CADs).

Avaliações realizadas no início da década apontavam para a necessidade de informações mais confiáveis sobre o programa (beneficiários efetivamente atendidos, alimentos distribuídos, custos) e questionavam a utilização de produtos formulados. Vale destacar que a distribuição desse tipo de alimento foi severamente condenada por auditoria do Tribunal de Contas da União, principalmente no que se refere ao desperdício de recursos públicos: relação custo-benefício muito mais alta do que a dos produtos básicos, perdas significativas de alimentos devido à sua rejeição pelos beneficiários etc. (TCU, 1993).

Assim, procedeu-se a uma nova contagem dos usuários e estabeleceu-se uma série de normas para a redefinição das ações do PAN, incluindo a recomendação do abandono definitivo dos produtos formulados. A partir dessas providências e de uma aparente vontade institucional de redirecionar o programa, podia-se imaginar que o PAN ganharia um novo fôlego, reforçado pelo fato de estar sendo comandado pela primeira-dama da nação Rosane Collor (de março de 1990 a setembro de 1991). Entretanto, a partir de 1990, houve drástica redução de recursos, que culminou na desativação do PAN no segundo semestre de 1991, no meio de um festival de denúncias de irregularidades e corrupção.

Em 1990, foram atendidos cerca de 1 milhão de beneficiários,⁵ envolvendo recursos da ordem de US\$ 88,6 milhões para a aquisição de 11,4 mil toneladas de alimentos (tabela A.2 do apêndice A). Adicionalmente, no último mês do ano, foram liberados recursos para a aquisição de 1.603.723 cestas básicas pelas superintendências regionais, não havendo informações sobre a composição destas cestas nem sobre os beneficiários contemplados.

Para o exercício de 1991, foi alocado ao programa o equivalente a US\$ 158,7 milhões. Entretanto, apenas US\$ 5,9 milhões (3,7%)⁶ foram destinados à aquisição de 2.439 t de leite para as crianças desnutridas, não existindo, igualmente, informações sobre o número de beneficiários.

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

5. Esse atendimento representou uma redução de 42% do número de beneficiários atendidos em 1989 (1,8 milhão de usuários).

6. Do restante dos recursos, US\$ 56 milhões foram repassados ao Ministério da Agricultura para financiar parte da segunda etapa do programa Gente da Gente (como será analisado na subseção 2.5) e US\$ 96,8 milhões voltaram para os cofres do Tesouro.

2.2.2 O PNLCC

O PNLCC⁷ dirigia-se a famílias com crianças de até 7 anos e que auferiam uma renda mensal de até dois salários mínimos. Por meio das associações comunitárias, eram fornecidos tíquetes para a aquisição mensal de 30 l de leite tipo C no comércio local.

Em 1990, o programa distribuiu 1.157.326.484 l de leite atendendo a 7,818 milhões de crianças a um custo de aproximadamente US\$ 669 milhões. Naquele ano o PNLCC absorveu mais da metade do total de recursos federais despendidos na área de alimentação e nutrição (tabelas A.1 e A.3 do apêndice A).

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

2.2.3 O PSA

O PSA, coordenado pelo Inan, era direcionado para crianças de 6 a 36 meses, gestantes e nutrízes pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. A meta consistia na distribuição, por meio da rede básica de saúde pública, de uma cesta mensal de alimentos *in natura* para 6,7 milhões de beneficiários. Para tanto, seria necessária a aquisição de aproximadamente 360 mil toneladas de alimentos.

Em 1990, adquiriu-se apenas 60.401 t (aproximadamente 17% da meta) a um custo de US\$ 115,5 milhões. O desempenho do programa foi ainda pior em 1991: foram compradas apenas 36.484 t de alimentos (equivalentes a 10% do mínimo necessário) e despendidos cerca de US\$ 47,7 milhões (tabelas A.1, A.4, A.5 e A.6 do apêndice A).

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

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

No primeiro semestre de 1992, o Inan distribuiu 2.899 t de leite para 2,78 milhões de beneficiários (tabela A.7 do apêndice A) com os recursos provenientes do extinto PNLCC. Vale destacar que nesse período a instituição estava totalmente abandonada. Ficou praticamente nove meses sem presidente titular (de outubro de 1991 a junho de 1992) e o seu quadro de técnicos, já precário, esvaziou-se ainda mais.

Em junho, assumiu uma nova administração disposta a reativar a área e proceder a uma ampla discussão quanto aos rumos da política nacional de alimentação e nutrição. Os resultados desse processo levaram à suspensão oficial do PSA com a seguinte argumentação:

o Inan não questiona a necessidade do desenvolvimento de programas de distribuição gratuita de alimentos a grupos específicos da população, executados pelo setor público para o enfrentamento do problema alimentar do país. Porém, entende que estes devem estar inseridos numa política intersetorial de governo que trate da problemática de forma global e seus diferentes e complexos níveis de determinação. O equacionamento da questão da fome, portanto, não é função social apenas do setor saúde e nem é de competência da rede de saúde a distribuição de alimentos. A este compete (...) elaborar programas de assistência alimentar e educação nutricional, promovendo a articulação intersetorial do governo para o enfrentamento da questão, já que as consequências da má alimentação são, em última instância, referenciadas ao sistema de saúde. Desta forma, o Inan decidiu pela desativação do PSA, resgatando suas atribuições legais (Inan, 1992).

Todavia, essa decisão não acarretou a adesão de todos os especialistas da área. Alguns contra-argumentaram que a desnutrição, principalmente aquela que afeta milhares de crianças menores de 2 anos, é um problema típico de saúde pública e que seu enfrentamento exige a distribuição gratuita de alimentos desde que acoplada às ações básicas de saúde. Outros afirmaram que o reconhecimento de que as agências federais haviam se mostrado incompetentes na implementação de programas de alimentação e nutrição não se constituía em argumento suficiente para acabar com todo tipo de intervenção nessa área. Assim, caberia aos especialistas das diversas instituições envolvidas com a questão alimentar e nutricional procurar alternativas técnico-políticas que superassem os erros cometidos no passado e que contribuíssem para erradicar a desnutrição no país.

Uma nova diretoria no Inan, que assumiu o órgão no final de 1992, pertencia a essa última corrente de pensamento. Nesse sentido, participou da elaboração de um novo programa de combate à desnutrição materno-infantil, que foi lançado em 1993 e que será analisado na seção 3 deste documento.

2.2.4 O Paie

O Paie tinha por objetivo distribuir alimentos para os irmãos – de 4 a 6 anos – dos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino da rede pública e filantrópica. O volume de produtos distribuídos deveria ser suficiente para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de cada criança. O programa, acoplado ao PNAE, era coordenado pela FAE. Às secretarias estaduais de educação (SES) cabia a definição da estratégia a ser adotada para a operacionalização do programa localmente. Geralmente, os alimentos eram distribuídos pelas escolas por meio de cestas mensais ou as SES credenciavam algumas instituições de assistência que se encarregavam do atendimento (consumo local ou domiciliar).

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

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

Esse insatisfatório desempenho foi associado a uma série de dificuldades na operacionalização e no acompanhamento do programa: ausência de infraestrutura nas escolas para o preparo dos alimentos e/ou para a distribuição das cestas; descontinuidade do programa uma vez que geralmente, na escassez de recursos, a merenda tinha prioridade etc.

2.3 O desempenho insatisfatório do PNAE

O PNAE, inserido como direito do escolar na CF/1988, tem como meta a distribuição de uma refeição diária a 30 milhões de pré-escolares e escolares entre 7 e 14 anos matriculados nas escolas públicas e filantrópicas, durante os duzentos dias do ano letivo. Para garantir esse atendimento, seriam necessárias aproximadamente 460 mil toneladas de alimentos. Em 1990, a FAE adquiriu 138.116 t de produtos alimentares – entre básicos e formulados – a um custo total de US\$ 402 milhões. Ou seja, a merenda foi distribuída durante apenas sessenta dias (30% da meta inicialmente prevista). No ano seguinte, foi adquirido praticamente o mesmo volume de alimentos – 134 mil toneladas – por um valor bem mais reduzido: US\$ 281 milhões (tabelas A.1, A.9, A.10 e A.11 do apêndice A).

Vale aqui destacar a queda brutal dos valores *per capita* da merenda, que pas- sam de aproximadamente US\$ 0,23 em 1990 para US\$ 0,15 em 1991, chegando a US\$ 0,13 em 1992. É provável que parcela significativa dessa diminuição encontre explicação tanto na retração dos preços dos produtos formulados como no abandono

progressivo pela FAE da compra desses produtos que sempre encareceram absurdamente os programas institucionais de alimentação e nutrição.

TABELA 1
Evolução do preço/tonelada dos produtos formulados consumidos pelo PNAE (1990-1992)

Ano	Beneficiários	Formulados (t)	Valor (US\$)	US\$/t	Kg/beneficiário
1990	29.680.968	51.748	238.167.169	4.602	1,74
1991	29.065.105	42.330	162.903.720	3.848	1,45
1992	30.600.250	8.077	25.954.114	3.213	0,26

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

O exercício de 1992 apresentou o pior resultado jamais conhecido pela instituição: menos de 19% da meta foi atingida. Foram distribuídas apenas 93 mil toneladas de alimentos,⁸ o que correspondeu a 33 dias de distribuição da merenda.

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

2.4 O retrocesso no PAT

O PAT, executado pelo Ministério do Trabalho, tem como objetivo melhorar as condições de saúde e alimentação da classe trabalhadora, com repercussões na melhoria da produtividade e na redução de acidentes do trabalho. Segundo dados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição, em 1989, existiam 13 milhões de brasileiros maiores de 18 anos com baixo peso, sendo que, destes, aproximadamente 20% pertenciam a famílias com renda mensal de meio salário mínimo *per capita* (Inan, 1990). Este contingente de desnutridos (efetivos ou em potencial) encontrava-se concentrado no Sudeste urbano (4,7 milhões) e no Nordeste (4,6 milhões).

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

A participação governamental se dá por meio do incentivo fiscal, permitindo às empresas integrantes do programa uma dedução de até 5% do imposto de renda

8. No primeiro trimestre de 1992, a FAE distribuiu ainda mais 1.349 t de leite em pó com os US\$ 6,9 milhões oriundos do extinto PNLCC.

devido calculado sobre o lucro real ou presumido. Os encargos sociais sobre o valor do benefício também se beneficiam da isenção fiscal. Quanto aos trabalhadores, eles colaboram financiando, no máximo, 20% do valor da refeição recebida.

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

No início dos anos 1990, a desestruturação da máquina administrativa atingiu também o Ministério do Trabalho. A equipe que coordenava o programa foi reduzida a um único técnico. Com isso, passaram-se três anos sem um levantamento das informações básicas, tais como beneficiários atendidos, empresas cadastradas, perfil dos usuários, atendimento por região, custos etc.⁹

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

Entretanto, nesses primeiros anos da década de 1990, o PAT evoluiu em um ritmo menos acelerado. Em termos de beneficiários, em 1991, a taxa de crescimento foi de apenas 6%, uma das mais baixas desde a criação do programa (1976). Em 1992,¹⁰ a incorporação de novos trabalhadores foi bem maior – em torno de 15% –, atingindo um total de 7,8 milhões de assalariados (tabela A.12 do apêndice A).

A adesão de novas empresas ao programa, por sua vez, foi da ordem de 10% em 1990 e 1991, caindo para um crescimento de apenas 3,8% em 1992 – um dos piores índices desde 1976. Naquele mesmo ano, o número de empresas participantes atingiu 39.181 (tabela A.13 do apêndice A).

No que se refere ao tipo de atendimento, também ocorreram algumas modificações no perfil do programa durante o período. Em 1990, pouco mais da metade dos trabalhadores era atendida por tíquetes (refeição-convênio); o restante recebia suas refeições no próprio local de trabalho. Em 1992, a alimentação via cupons

9. Os dados apresentados neste documento foram levantados em abril de 1994 e estão sujeitos a eventuais correções.

10. Os dados para 1992 estão sujeitos a modificações.

(38,8%) perdeu espaço a favor da distribuição de cestas (12,2%). A alimentação fornecida no local de trabalho manteve sua cobertura de 48% (tabela A.14 do apêndice A).

No triênio 1990-1992, cerca de 60% dos usuários do programa percebiam uma renda mensal de até cinco salários mínimos, faixa prioritária do atendimento do programa (tabela A.15 do apêndice A). Grande parte desse resultado se explica pelo tipo de beneficiário do PAT: 75% vivem no Sudeste, onde o salário médio percebido pelos trabalhadores urbanos gira em torno de cinco salários mínimos (6,7 salários mínimos no estado de São Paulo).

O impacto desse programa sobre a renda familiar não é negligenciável: mais de 30 milhões de pessoas estariam sendo beneficiadas de modo indireto. A título de exemplo, a complementação de renda decorrente do auxílio-alimentação por meio do tíquete chega a representar até 50% do salário mensal do trabalhador. Atribuindo-se um preço médio de refeição de US\$ 1,5, o que equivale a US\$ 33 mensais (22 refeições por mês), a complementação de renda para os trabalhadores que ganham até cinco salários mínimos está descrita na tabela 2.

TABELA 2

Complementação de renda decorrente do auxílio-alimentação, por faixa de salário mínimo

Salário mínimo	Complementação (%)
1	50,7
2	25,4
3	17,0
4	12,6
5	10,1

Elaboração: Ana Lúcia Lobato da CPS/Ipea.

Obs.: Para um salário mínimo correspondente a US\$ 65.

Com praticamente 8 milhões de trabalhadores beneficiados, o PAT chegou a apenas 32% do universo de empregados com carteira assinada e a não mais do que 44% daqueles que ganham até cinco salários mínimos. Quanto às empresas, em 1992, estavam cadastradas apenas 39 mil das 500 mil que possuem as condições necessárias para participar do programa. Observa-se, portanto, um potencial excepcional de crescimento do atendimento alimentar à classe trabalhadora do país.

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

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

No início da década de 1990, surgiu uma modalidade nova no perfil de programas de alimentação e nutrição: a utilização de estoques públicos de alimentos em ações emergenciais. Trata-se de uma reivindicação antiga dos planejadores da área que jamais havia sido atendida.

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

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

O programa denominado Gente da Gente se desenvolveu em duas etapas: a primeira se estendeu de novembro de 1990 a maio de 1991; e a segunda teve uma duração de cinco meses no período de fevereiro a junho de 1992. Seu objetivo era distribuir gratuitamente uma cesta mensal constituída de 16 kg de alimentos para 655 mil famílias nordestinas atingidas pela prolongada estiagem. Nas duas etapas, a operacionalização do programa se deu a partir de uma articulação entre várias instituições.¹¹

A seleção dos estados e municípios atendidos foi atribuída à Sudene em conjunto com as secretarias de defesa civil dos governos estaduais e municipais, tendo sido realizada em função dos prejuízos causados pela seca. Assim, para a primeira etapa (Gente da Gente I – GGI), foram identificados 9 estados e 579 municípios; e, para a segunda (Gente da Gente II – GGII), 10 estados (entrou Minas Gerais) e 739 municípios (tabelas A.16 e A.18 do apêndice A).

Para a identificação da clientela, formaram-se nos municípios selecionados comissões municipais de defesa civil (Comdecs), integradas por representantes da administração municipal, do governo estadual e da comunidade local (igreja, trabalhadores rurais etc.). A essas comissões cabia a tarefa de cadastrar as famílias beneficiadas e distribuir os tíquetes impressos pela Casa da Moeda – que eram utilizados para o recebimento da cesta. A Conab responsabilizou-se pela logística

11. Gabinete Militar da Presidência da República, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Defesa Civil, Ministério do Exército, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério da Fazenda, Banco do Brasil e Casa da Moeda.

dos programas no que tange à colocação das cestas em pontos estratégicos do Nordeste: armazéns chamados de polos regionais de distribuição (PRDs). Ao Exército, por meio do Comando Militar do Nordeste (CMNE), coube a proteção dos polos e a organização da distribuição dos alimentos dos PRDs até os beneficiários. Na prática, o Exército trabalhou de forma articulada com as Comdecs. O Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, por sua vez, procederam ao mecanismo de equalização dos estoques de alimentos, colocando-os à disposição da Conab para que pudesse viabilizar a produção das cestas. Vale aqui destacar que as duas etapas do programa diferem em alguns aspectos. A composição das cestas foi sendo aprimorada em termos de componentes alimentares (tabelas A.17 e A.19 do apêndice A). No que se refere ao aporte nutricional do programa, a tabela 3 ilustra essa informação.

TABELA 3
Aporte nutricional, por etapa do programa Gente da Gente

Necessidade nutricional mensal de uma família de quatro pessoas	Aporte	
	GGI	GGI
310.000 calorias	57.470 calorias	61.810 calorias
6.750 g de proteína	1.183 g de proteína	1.263 g de proteína

Elaboração: CPS/lpea.

Depreende-se da tabela 3, portanto, que a suplementação alimentar nas duas etapas do programa representava em torno de 20% das necessidades energético-proteicas das famílias atendidas. Também não se tem maiores informações quanto aos critérios de composição das cestas e quanto à definição do período de duração de cada intervenção, provavelmente atrelada aos recursos disponíveis.

O GGI foi totalmente financiado a partir da utilização de estoques públicos de alimentos oriundos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Importante salientar o seguinte aspecto: as informações disponíveis quanto ao valor das matérias-primas utilizadas no programa se referem ao preço de valoração dos estoques (PVE), calculado pela Conab. Entretanto, o indicador relevante para o cálculo da despesa pública não é o PVE, mas, sim, o preço de remição dos estoques,¹² cujo montante é cobrado pelo Banco do Brasil ao Tesouro em cada operação de desmobilização de estoques públicos sob sua guarda.

Não se tendo acesso aos preços de remição dos estoques utilizados, mas apenas aos PVEs, fica impossível determinar com precisão o custo real do programa para os cofres públicos. Contudo, cálculos aproximados permitem deduzir que a

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

diferença de um preço para o outro é de no mínimo 50% a mais para o preço de remição (Delgado e Beghin, 1993).

Para o GGI, foram alocadas 407.655 t de alimentos, divididas entre 323.946 t de arroz em casca (79,5%), 27.820 t de farinha de mandioca (6,8%) e 55.889 t de milho em grão (13,7%), a um custo-PVE entre novembro de 1990 e janeiro de 1991 de US\$ 60,4 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Com esses estoques, a Conab operacionalizou e financiou o programa.¹³

Assim, tomando-se como base os PVEs de novembro de 1990 a janeiro de 1991, o custo médio mensal por beneficiário do GGI seria da ordem de US\$ 13,1. Partindo-se do pressuposto de que o preço de remição dos produtos utilizados no programa seria pelo menos 50% superior ao PVE, o valor da cesta seria de no mínimo US\$ 20. Naquela época, o valor médio dessa cesta nos supermercados das principais capitais do Nordeste era próximo de US\$ 12.¹⁴

Quanto ao GGII, apenas uma parte foi financiada com estoques públicos: foram liberadas 150 mil toneladas de arroz em casca. O restante dos recursos veio do PAN da LBA, como já mencionado anteriormente. A venda do produto em Bolsa pela Conab e a aplicação dos recursos no mercado financeiro ao longo da execução do programa geraram uma renda total de aproximadamente US\$ 42,8 milhões. Entretanto, a aquisição e distribuição das 52.400 t de alimentos, transformadas em 3.275.000 cestas, custaram US\$ 35,1 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Os recursos remanescentes, US\$ 7,7 milhões, foram utilizados em outros programas sociais executados pela Conab.

A estrutura de custos foi de 65,5%¹⁵ para as mercadorias Cost, Insurance and Freight (CIF)/PRDs e 34,4% para as despesas operacionais (o CMNE recebeu aproximadamente 7% do total dos recursos, ou seja, em torno de US\$ 2,5 milhões). Assim, a cesta média mensal por beneficiário teria custado US\$ 10,7, partindo-se do pressuposto de que o valor das 150 mil toneladas de arroz em casca seria estimado pelo PVE. Nessa situação, fica ainda mais difícil aferir o custo real da cesta para o Tesouro, uma vez que só parte do programa foi financiada com estoques públicos. Como dado-referência, nas principais capitais do Nordeste, a mesma cesta era encontrada pelo valor de US\$ 9,5.

Concluindo, esse programa, em suas duas etapas, serviu como referência para uma intervenção realizada em 1993. A partir de uma série de distorções identificadas no GGI e no GGII e com a participação da sociedade civil, principalmente

13. O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dispensou o programa do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

14. Cálculo elaborado a partir de informações de pesquisas de preço fornecidas pela FAE.

15. O Confaz não dispensou o GGII do ICMS.

no desenho operacional do Gente da Gente, nasceu o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), que será analisado na subseção 3.5.2.

2.6 A precariedade dos programas de combate às carências nutricionais específicas e de incentivo ao aleitamento materno

Com exceção do PCBE, as demais linhas de ação executadas pelo Inan – de enfrentamento das carências nutricionais específicas e de estímulo à amamentação – passaram por sérias dificuldades que se refletem nos recursos financeiros despendidos: de US\$ 6,6 milhões em 1990 a US\$ 1,2 milhão em 1992 (tabela A.1 do apêndice A).¹⁶ Essas linhas de ação perderam prioridade dentro do Inan, as equipes técnicas se esvaziaram e os programas entraram em estado de letargia.

2.6.1 O PCBE

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

Para poder iodatar no teor recomendado pelo Ministério da Saúde toda a produção de sal destinada ao consumo humano e animal – em torno de 2 milhões de toneladas –, seriam necessários aproximadamente 72 mil quilos de iodato de potássio. Em 1990, o governo adquiriu 62,5 t e nos anos seguintes a compra foi da ordem de 40 t anuais.

Os dados mais recentes publicados pelo Inan sobre a análise do sal apontam que mais de 90% apresentaram teores satisfatórios de iodo metaloide.

Em termos de impacto do programa, as informações mais atualizadas se referem ao inquérito realizado em 1989-1990 nas áreas de maior prevalência, chamadas de cidades sentinelas.¹⁷ Na maioria das regiões, a prevalência do bócio, segundo a Classificação de Gandra, tinha ficado abaixo dos padrões recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não se caracterizando mais como um problema de saúde pública. Entretanto, em alguns estados como Minas Gerais e Goiás, o problema, ainda que tivesse diminuído de intensidade, permanecia.

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

17. A partir do II Inquérito Nacional de Bócio Endêmico, realizado em 1975, foram identificadas cidades sentinelas, que passaram a ser monitoradas regularmente desde 1984. Em 1989-1990, foram pesquisadas treze cidades, sendo duas em Minas Gerais, três no Pará, duas no Maranhão, quatro em Goiás e duas em Tocantins.

Assim, a um custo extremamente barato (em torno de US\$ 0,02 *per capita* no início da década) e por meio de um programa simples e desburocratizado, pode-se afirmar que, em 1990, o bócio endêmico estava praticamente sob controle no Brasil. Entretanto, nos anos seguintes, a aquisição pelo governo federal de iodato de potássio ficou muito aquém do necessário (em torno de 55%) e não foram mais realizados os inquéritos (que deveriam ser bianuais) nas cidades sentinelas.

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

2.6.2 Os programas de combate à hipovitaminose a e à anemia ferropriva

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

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

2.6.3 O PNIAM

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

Durante o triênio 1990-1992, o desempenho do PNIAM deixou a desejar por insuficiência de recursos humanos e financeiros, ficando inclusive sem coordenação de agosto de 1992 a junho de 1993.

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

A partir de 1991, o PNIAM passou a coordenar, no Brasil, a Iniciativa Hospital Amigo da Criança (Ihac), lançada pela OMS e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), num esforço de caráter internacional para incentivar o aleitamento materno. A implementação da Ihac demandou um processo complexo de adequação dos serviços de maternidade a uma série de requisitos conhecidos como os Dez Passos para o Sucesso do Aleitamento Materno. Tal processo envolveu, entre outras, quatro grandes áreas de ação: divulgação, formação de recursos humanos, assistência técnica e articulação dos serviços de maternidade com a comunidade. Assim, cabe ao PNIAM apoiar o treinamento de avaliadores e profissionais de saúde, coordenar as pré-avaliações dos hospitais, editar – em conjunto com o UNICEF – material informativo e técnico sobre os dez passos do Ihac. Alguns esforços também foram despendidos nas áreas de produção e distribuição de material educativo e de apoio a pesquisas.

3 A MUDANÇA EM 1993

3.1 Um panorama geral

O quadro de atuação governamental encontrado pelo governo Itamar Franco (outubro de 1992) na área do atendimento alimentar, conforme demonstrado anteriormente, era desolador. Estudo realizado pelo Ipea e apresentado no Mapa da Fome informava que 32 milhões de brasileiros não tinham renda suficiente para se alimentar adequadamente (Peliano, 1993).¹⁸

Ao tomar conhecimento dessa situação, o presidente da República declarou o país em estado de calamidade social. Na mesma ocasião, solicitou a todos os ministros que apresentassem programas nas suas respectivas pastas que pudessem contribuir para a atenuação da fome. Também criou uma comissão integrada por membros do governo e da sociedade civil¹⁹ para organizar todo esse material e elaborar um plano de ação (março de 1993).

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

18. Ver capítulo 4 desta obra.

19. Fizeram parte dessa comissão: Herbert de Souza (Betinho), sociólogo; dom Mauro Morelli, bispo da Diocese de Duque de Caxias; Josenilda Brant, presidente do Inan; Denise Paiva, assessora especial para assuntos sociais da Presidência da República; Anna Maria Medeiros Peliano, coordenadora da CPS/Ipea; e Yeda Crusius, ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

Assim, em abril de 1993, a comissão apresentou ao presidente Itamar Franco o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Crusius, 1993). A proposta engloba um conjunto de ações que são norteadas por três princípios básicos que deveriam permear todas as atividades de enfrentamento da miséria: solidariedade, parceria e descentralização.

A aderência a esses princípios foi refletida ainda na forma concebida para a execução do plano. Assim, o órgão máximo na sua estrutura organizacional é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Conselho assessor do presidente da República, é integrado por nove ministros de estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social, Secretaria Geral da Presidência da República e Justiça) e por 21 cidadãos brasileiros identificados com os diversos segmentos da sociedade civil.

É no âmbito do Consea que se materializa a grande articulação entre governo e sociedade civil para o encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria. Por meio do Consea, abriu-se um canal direto de participação da sociedade na medida em que os membros do conselho definem prioridades para a ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução e coordenam atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida²⁰ que contam com o apoio de instituições oficiais. Nesse sentido, o Consea é uma proposta de democratização das políticas governamentais, uma forma de controle social do Estado e de maior transparência da gestão pública.

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

Na subseção a seguir, serão apresentados com mais detalhes os programas federais de alimentação e nutrição implementados em 1993, num contexto de prioridade nacional para essa área. Cabe salientar que intervenções que não foram reforçadas pelo Consea continuaram extremamente frágeis na sua atuação: trata-se essencialmente do combate às carências nutricionais específicas e do incentivo ao aleitamento materno.

20. Movimento que representa a sociedade civil organizada.

3.2 A implementação de um programa de combate à desnutrição materno-infantil

Na subseção anterior, ficou evidenciado que o grupo biologicamente mais vulnerável à fome e à miséria – mães e crianças menores de 2 anos – ficou totalmente desassistido no exercício de 1992, com exceção de algumas toneladas de leite distribuídas por meio do PSA.

No início da nova gestão do presidente Itamar Franco, foi constituído um grupo de trabalho para definir um programa específico de atendimento ao grupo materno-infantil. O objetivo principal consistia no desenho de uma proposta que recuperasse a experiência adquirida, evitando-se os erros cometidos no passado. Assim, surgiu o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde,²¹ implementado pelo Inan/Ministério da Saúde a partir de outubro de 1993.

O programa tem três objetivos básicos:

- reduzir a prevalência da desnutrição;
- reforçar a prestação das ações básicas de saúde; e
- contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços.

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

A suplementação alimentar é realizada com leite integral na proporção de 120 g/dia de leite em pó ou 1 l/dia de leite fluido pasteurizado para a criança desnutrida e exatamente a metade dessa dosagem para os irmãos e as gestantes. No caso do desnutrido, além do leite integral, é fornecido óleo vegetal (24 ml/dia) com a finalidade de suplementar a quota calórica diária. Com este volume de

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

alimentos distribuídos, estima-se um aporte de aproximadamente 820 calorias/dia e 36 g de proteína/dia.

A operacionalização do programa é simples: o Ministério da Saúde repassa os recursos equivalentes à aquisição dos alimentos aos municípios, que, por sua vez, executam o programa. Entretanto, para se habilitarem, as prefeituras devem atender a alguns critérios: dispor de conselho municipal de saúde em funcionamento; dispor de fundo municipal de saúde ou de conta especial no Banco do Brasil; ter implantado nas unidades de saúde as ações básicas de saúde da mulher e da criança e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), que lhes permite identificar o número exato de sua clientela.

Vale destacar que este programa tem quatro características que o distinguem dos anteriores, elencadas a seguir.

- 1) A seleção da clientela se dá por um critério que não é mais o da renda: crianças desnutridas menores de 24 meses, seus irmãos de até 5 anos e as gestantes em risco nutricional.
- 2) A execução do programa fica totalmente a cargo do município que aderir à proposta.
- 3) O programa contribui para a implementação do SUS no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços. Não deve ser considerado o aspecto financeiro do programa como apelo à adesão dos municípios dentro dos critérios do SUS; aderir ao programa representa aporte não negligenciável de recursos para as prefeituras.²²
- 4) Nota-se maior controle social e transparência na administração do programa, alcançados essencialmente por dois instrumentos:
 - a) identificação do usuário na rede de saúde por meio de critérios clínicos facilmente verificáveis; e
 - b) existência e funcionamento de um conselho municipal de saúde.

O programa prevê uma implementação gradativa, devendo alcançar 100% da meta em 1995, com o atendimento a 10 milhões de beneficiários, o que corresponderá a um custo total anual estimado em US\$ 1 bilhão. Em 1993, o programa dispôs de recursos da ordem de US\$ 32,4 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Com esses recursos, o Inan/Ministério da Saúde assinou convênios com 286 prefeituras, o que correspondeu a um atendimento, até fevereiro de 1994, de 723 mil beneficiários, ou seja, 7% do universo. Do total de beneficiários, cerca de 203 mil eram crianças desnutridas; 393 mil, seus irmãos de até 5 anos; e 127 mil, gestantes

22. Estima-se o custo médio mensal dos alimentos em torno de US\$ 9 por beneficiário.

em risco nutricional. Mais de 60% dessa clientela estava localizada nas 24 capitais que ingressaram no programa. Ficam faltando ainda Vitória-ES, Florianópolis-SC e Campo Grande-MS (tabelas A.20 e A.21 do apêndice A).

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

3.3 A descentralização do PNAE

O debate em torno da descentralização da merenda escolar ganhou força em meados da década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país. Na época, o governo federal lançou-se em uma experiência-piloto: descentralizou a alimentação escolar para algo em torno de duzentos municípios. Entretanto, rapidamente, as esperanças transformaram-se em frustrações: a experiência foi abandonada; o discurso oficial, esquecido; e as propostas técnicas, engavetadas.

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

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

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

Conseqüentemente, 1993 se caracterizou pela implementação progressiva da descentralização. Em uma primeira etapa, os recursos foram transferidos para os estados. No segundo semestre iniciou-se de fato a municipalização: as prefeituras

que aderiram passaram a receber recursos diretamente da FAE. Praticamente todas as capitais já se habilitaram. Quanto aos 565 municípios de população acima de 50 mil habitantes, 368 prefeituras (65%) manifestaram adesão. Entretanto, habilitaram-se de fato 286 (50%), sendo que as demais não apresentaram a documentação requerida (tabelas A.22 e A.23 do apêndice A).

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

Vale aqui fazer um comentário quanto à disponibilidade de recursos da FAE para o programa. É bem verdade que em termos orçamentários a merenda nunca havia sido tão bem agraciada como em 1993: o equivalente a US\$ 770 milhões.²³ Entretanto, cabe ressaltar que este é um valor que dista da realidade, porque não sofre nenhum tipo de correção monetária, conforme mencionado anteriormente. Na realidade, a FAE administrou em torno de US\$ 456 milhões, o que correspondeu a aproximadamente 113 dias de atendimento, pouco mais de 50% da meta inicial. Outros fatores explicam o não atingimento das metas previstas, como explicado a seguir.

- 1) Atraso na aprovação do orçamento de 1993 – o programa só foi financeiramente complementado no início do segundo semestre, quando o Congresso Nacional votou um ajuste no OGU, que praticamente dobrou o orçamento da merenda. Com isso, durante os primeiros seis meses do ano, a FAE restringiu o atendimento em função do orçamento anunciado, que correspondia a menos da metade do necessário.
- 2) Morosidade por parte do Tesouro Nacional na liberação financeira dos recursos – a título de exemplo, até junho de 1993, a FAE tinha recebido apenas 13% do inicialmente previsto.
- 3) Dificuldades dos estados e municípios no cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos convênios – a falta de experiência com a gestão local do programa tem induzido atrasos nas prestações de contas,

23. O valor inicialmente alocado no OGU para a FAE correspondia ao equivalente a US\$ 400 milhões. Em julho de 1993, contudo, o Congresso Nacional votou um ajuste no orçamento e, com o apoio do Consea, o programa da merenda foi suplementado em mais US\$ 370 milhões.

comprometendo mais ainda o ritmo de transferência de recursos, já que cada parcela repassada pela FAE está condicionada à prestação de contas da parcela anterior.

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

3.4 A revisão do PAT

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

Neste sentido, em 1993, no âmbito do Ministério do Trabalho e com a colaboração da CPS/Ipea, foi criada uma comissão técnica que tinha como missão coordenar o debate, com a sociedade civil, sobre as propostas de aperfeiçoamento, ampliação e flexibilização do PAT. Esperava-se com isto atingir um maior número de trabalhadores do setor formal; tentar incluir no atendimento aquela parcela da população sistematicamente excluída de programas dessa natureza; conscientizar os trabalhadores da existência de um benefício que lhes poderia ser atribuído; e, finalmente, informar as empresas que, ao aderirem ao programa, estariam contribuindo de forma direta para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus empregados.

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

Quanto à flexibilidade e ao aperfeiçoamento do programa, o Ministério do Trabalho, por meio da comissão técnica, esforçou-se para incorporar as sugestões oriundas dos diversos debates ocorridos ao longo de 1993. Foram redigidas duas novas portarias que deverão, entre outras atribuições, auxiliar de forma mais eficiente os fiscais das delegacias regionais do trabalho (DRTs) na sua tarefa de fiscalização do PAT. Esses instrumentos também outorgam aos sindicatos dos trabalhadores mais responsabilidades quanto ao acompanhamento do programa e incluem

medidas que podem contribuir para melhorar significativamente as condições de alimentação do usuário.²⁴

Enfim, tendo em vista que esse processo de revisão do PAT foi iniciado recentemente e envolve no debate três setores com interesses tão diferenciados, ainda não foi possível discutir e analisar todas as propostas existentes. Igualmente, os efeitos dos esforços de divulgação e de normatização do programa somente deverão ser sentidos em 1994, pois os critérios estabelecidos nas novas portarias entrarão em vigor para os credenciamentos realizados a partir de dezembro de 1993. De qualquer forma, ressalta-se um crescimento de empresas cadastradas da ordem de 8% em 1993, *vis-à-vis* uma variação de 3,8% no ano anterior (tabela A.13 do apêndice A).

3.5 A utilização de estoques públicos de alimentos em programas emergenciais

A utilização de estoques públicos de alimentos em programas emergenciais já vinha sendo implementada desde 1990. Entretanto, o que diferencia os dois programas analisados a seguir dos demais é a ampliação do conceito de parceria. Nas intervenções anteriores existia uma divisão de tarefas entre diversas instituições governamentais federais, regionais, estaduais e municipais. Contudo, a execução era totalmente financiada pela União. Nos programas desenvolvidos a partir de 1993, parte da responsabilidade (técnico-financeira) foi assumida pelos estados, pelas prefeituras e pela sociedade civil organizada. Mais ainda, o Prodea foi inteiramente desenhado a duas mãos: governo e sociedade civil, configurando-se como um verdadeiro marco de democratização efetiva das políticas públicas.

3.5.1 A Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente

Essa operação teve por objetivo distribuir até 100 mil toneladas de feijão para famílias com renda de no máximo dois salários mínimos. Na realidade, esse programa surgiu da necessidade de se esvaziar parte dos armazéns localizados essencialmente no Sul – que estocavam feijão principalmente da safra de 1991-1992 –, de forma a poder acolher a nova produção.

O governo não podia desovar os estoques no mercado interno, uma vez que os preços já estavam bastante deprimidos. Assim, optou-se pela sua doação para a população carente. O programa foi implementado a partir de uma articulação entre várias instituições, que se deu de acordo com os procedimentos a seguir.

- 1) O Ministério do Bem-Estar Social definiu os critérios para determinar o quantitativo de feijão que seria doado para cada prefeitura participante

24. A alimentação deve ser ingerida quente; os trabalhadores subcontratados passam a ter os mesmos direitos alimentares que os vinculados diretamente à empresa participante; o programa não pode ser utilizado como instrumento de punição e/ou premiação por assiduidade etc.

do programa. Ficou determinado que 15 mil toneladas seriam destinadas à reserva técnica para atendimento às Forças Armadas e às instituições públicas e privadas que desenvolviam programas de cunho social.²⁵

- 2) O Banco do Brasil, por meio de suas agências espalhadas em todo o país, serviu de meio de comunicação entre Brasília e os municípios. Ele também emitia a documentação fiscal do produto, assim como providenciava sua liberação.
- 3) A Comissão de Operação do programa, formada pela Conab e pelo Ministério do Exército, elaborava o cronograma de retirada do produto e informava os prefeitos e as demais instituições sobre os locais e as datas em que deveriam buscar o feijão.
- 4) As prefeituras providenciavam o transporte do produto, do armazém de origem até seus beneficiários.

A operação se estendeu de fevereiro até setembro de 1993, sendo que a maior parte do produto foi retirada entre março e maio (tabela A.24 do apêndice A). No total, foram doadas 94.317 t, mas foram efetivamente retiradas 87.882 t (tabela A.25 do apêndice A). A desistência na busca do produto, que correspondeu a 6.435 t, se deveu principalmente aos elevados custos de transporte.

Quanto ao custo financeiro do programa, as informações são bastante imprecisas. Utilizando-se os PVEs dos meses de funcionamento do programa (em torno de US\$ 319/t), obtém-se um valor de aproximadamente US\$ 28 milhões. Entretanto, vale destacar que o preço de remição dos estoques, como mencionado na subseção 2.5, deve ter ficado, no mínimo, 50% mais elevado. Isso significa que, para os cofres do Tesouro, só a doação do feijão significou um ônus de aproximadamente US\$ 42 milhões.

Finalmente, o programa não sofreu isenção do ICMS, ficando a cargo do governo federal o pagamento do imposto. Até o momento não estão disponíveis as informações definitivas sobre o desempenho do programa.²⁶ A partir de dados preliminares fornecidos pela Conab, estima-se, entretanto, um acréscimo próximo de US\$ 3,1 milhões para o pagamento do ICMS. Assim, o programa teve um custo financeiro da ordem de US\$ 31,1 milhões (tabela A.1 do apêndice A).

25. Fundação Nacional do Índio (Funai), FAE, Conab, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação das Mulheres do Brasil etc.

26. A Conab ainda não concluiu seu relatório do programa.

3.5.2 O Prodea

A seca que afetou o Nordeste nos últimos anos agravou significativamente a pobreza naquela região. Havia consenso no âmbito do governo federal e da sociedade civil de que algo deveria ser feito em termos de distribuição emergencial de alimentos. Assim, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara) apresentou uma proposta de atendimento com um perfil semelhante ao do GGI. Esse projeto foi discutido no âmbito do Consea, que questionou vários pontos, dentre os quais: a ausência de transparência em relação ao dispêndio público envolvido e aos mecanismos previstos de trocas e vendas de estoques de alimentos; e o elevado fator de conversão de alimentos *in natura* em produtos beneficiados. A partir do debate travado em cima da proposta do Maara, nasceu o Prodea, baseado nos seguintes princípios:

- transparência dos dispêndios públicos; e
- parceria do governo com a sociedade civil, destacando-se os comitês da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, igrejas, entidades civis etc.

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

Os beneficiários do Prodea são os mesmos que participam do programa Frentes Produtivas de Trabalho.²⁷ Cada família cadastrada adquiriu o direito de receber 25 kg de alimentos por mês com a seguinte composição: 12 kg de arroz em casca, 4 kg de feijão, 6 kg de milho em grão e 3 kg de farinha de mandioca.

Esses alimentos são doados *in natura*, o que gerou sérias controvérsias no âmbito do setor público, mas vários argumentos fundamentam essa opção:

- a urgência – posta pela situação de calamidade pública na região;
- o grupo alvo do programa – trabalhadores rurais acostumados com o manuseio de gêneros não processados;

27. Este programa foi criado pela Lei nº 8.651, de 28 de abril de 1993, e coordenado pela Sudene, tendo como objetivo organizar frentes produtivas de trabalho nas áreas atingidas pela seca na região Nordeste. O programa atingiu cerca de 2.055 trabalhadores (chefes de família), remunerando-os com meio salário mínimo por mês por três dias de trabalho por semana em atividades emergenciais.

- a eliminação da intermediação no processo de beneficiamento dos alimentos, o que contribuiria para reduzir os custos do programa e principalmente os riscos de desvios; e
- o favorecimento da organização comunitária – isto é, a população a ser atendida assumiria um papel ativo na distribuição, podendo inclusive organizar-se para beneficiar, eventualmente, os produtos antes de consumi-los.

Para gerir o programa, foi criada a Comissão Nacional Executiva (Conex), coordenada pela Conab e integrada por representantes dos ministérios da Agricultura, da Integração Regional, do Exército e da Fazenda, além de representantes do Banco do Brasil e de dois membros da ação da cidadania indicados pelo Consea. A Conex tem como função supervisionar a execução do programa e decidir sobre eventuais problemas durante a sua implementação. Em nível regional, foi criada, no gabinete da superintendência da Sudene, a Comissão de Coordenação Regional, composta por representantes da Conab, da Defesa Civil, do Ministério do Exército, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e da ação da cidadania, com a atribuição de acompanhar e supervisionar as operações do programa na própria região.

O Prodea foi inicialmente orçado em US\$ 50 milhões, considerando-se o PVE dos alimentos, o que levaria a um custo unitário da cesta de US\$ 6,7. Em 1993, foram liberados US\$ 19,7 milhões (tabela A.1 do apêndice A), sendo US\$ 1,8 milhão para o Exército e a diferença para cobrir custos de frete e demais despesas operacionais do programa (armazenagem, sacaria, braçagem, classificação, diárias e passagens). Ressalta-se que a Conab e o Banco do Brasil dispensaram a cobrança de qualquer tipo de comissão para a implementação do Prodea e que o Confaz isentou o programa de ICMS.

Avaliações preliminares do Prodea, além de apontarem para os atrasos ocorridos na distribuição dos alimentos, indicaram que não está havendo o envolvimento da população no programa: sequer as comissões municipais participaram da intervenção (Rocha, 1994). Isto fez com que o Exército acabasse assumindo as funções que eram das comissões, quais sejam: organizar, acompanhar e fiscalizar a distribuição das cestas.

Quanto aos alimentos *in natura*, não houve rejeição significativa. Entretanto, há informações de que os alimentos processados e devidamente empacotados apresentam melhor aceitação por parte da população. Tal opção, contudo, fica prejudicada pela necessidade de redução dos custos relativos de atendimento.

3.6 Programas de combate às carências nutricionais específicas e de incentivo ao aleitamento materno

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

No que se refere ao PNIAM, o avanço observado em meados de 1993 foi de reestruturação da equipe técnica responsável pelo programa. Por ter ficado meses sem comando, o PNIAM precisa de um tempo para se reorganizar. Nesse primeiro momento, foram reforçadas as atividades desenvolvidas anteriormente.

Quanto à Ihac, em 1993, já estavam credenciados 5 hospitais e 27 tinham sido avaliados em quinze estados. Foram realizados quatro cursos para avaliadores (três no Instituto Materno-Infantil de Pernambuco – Imip e um no Centro de Lactação de Santos), sendo treinados 79 profissionais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de alimentação e nutrição seguiram trajetórias opostas nesse início da década de 1990. Em um primeiro momento (1990-1992), observou-se uma desestruturação total da área e, em seguida (1993), uma reviravolta de rumo, com tais programas transformando-se na prioridade da política social do país.

Destacam-se dois fatos novos nessa recuperação dos programas alimentares: a descentralização de sua execução e a parceria com a sociedade civil. O chamamento à sociedade brasileira para se engajar no combate à fome resultou em uma grande mobilização nacional. Segundo pesquisas do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), cerca de 2,8 milhões de brasileiros se declararam envolvidos de alguma maneira na denominada Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

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

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

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

A despeito desses limites, apresentam-se como desafios para o governo federal em 1994:

- consolidar a municipalização da merenda escolar em todo o território nacional, atingindo 30 milhões de alunos;
- ampliar o atendimento aos desnutridos por meio do SUS para cerca de 7 milhões de crianças e gestantes de risco nutricional; e
- estender o PAT para setores até hoje pouco atingidos (construção civil e setor rural), de forma a se chegar a uma cobertura de 10 milhões de trabalhadores.

Não bastassem esses desafios, é também forte a pressão para a distribuição dos estoques públicos de alimentos em bolsões de pobreza em operações semelhantes à do Prodea.

REFERÊNCIAS

CRUSIUS, Y. R. (Coord.). **Plano de combate à fome e à miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília: Ipea, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ew6wWZ>>.

DELGADO, G.; BEGHIN, N. **Nota técnica sobre o Programa Emergencial Nordeste de Segurança Alimentar (Pensar)**. Brasília: Ipea, 1993.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3bqUEsP>>.

_____. **Diretrizes gerais do Inan/MS para uma política nacional de alimentação e nutrição** – proposta. Brasília: Inan, out. 1992.

MAZZON, J. A. **PAT**: uma avaliação histórica e impactos sócio-econômicos. São Paulo, set. 1992.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

ROCHA, E. **Uma avaliação do Prodea**. Brasília: CPS/Ipea, abr. 1994. (Nota técnica).

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal**. Brasília: TCU, 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COITINHO, C. D. *et al.* **Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos**. Brasília: Inan/MS, 1991.

DELGADO, G.; SILVA, A. R. E. **Estoques públicos**: avaliação para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília: CPS/Ipea, 1993.

LOBATO, A. L.; PORTO, E. **Programa de Alimentação do Trabalhador**. Brasília: MTb; CPS/Ipea, 1994. (Nota técnica).

MAZZON, J. A. (Coord.). **O Programa de Alimentação do Trabalhador e o sistema de refeições** – convênio. São Paulo, 1992.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1993. Brasília: CPS/Ipea, 1994.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **Programas de alimentação e nutrição para crianças e adolescentes**: qual o destino? Brasília: CPS/Ipea, 1992. (Relatório Interno, n. 3).

_____. **O papel do Estado na área de alimentação e nutrição**. Brasília: CPS/Ipea, 1992. (Relatório Interno, n. 7).

SILVA, A. R. E. **Uma avaliação do Prodea**. Brasília: CPS/Ipea, 1994. Mimeografado.

APÊNDICE A

TABELA A. 1
Despesas realizadas em programas de alimentação e nutrição – Brasil (1990-1993)
(Em US\$)

Programa	1990	1991	1992	1993
PNAE	402.275.512 ¹	280.767.469 ²	155.140.405 ³	455.941.664 ⁴
PSA	115.587.409 ⁵	47.786.962 ⁶	16.428.887 ⁷	-
Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde	-	-	-	32.450.090 ⁸
PCA/PAN	88.661.759 ⁹	5.965.477 ¹⁰	-	-
PNLCC	669.356.757 ¹¹	6.643.581 ¹²	-	-
GGI	-	60.458.624 ¹³	-	-
GGII	-	-	35.113.820 ¹⁴	-
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente	-	-	-	31.155.445 ¹⁵
Prodea	-	-	-	19.693.969 ¹⁶
Programas de combate às carências nutricionais específicas e de incentivo ao aleitamento materno/Inan ¹⁷	6.614.960	2.910.719	1.293.255	841.046
Total	1.282.497.397	404.532.832	207.976.367	540.082.214

Fontes: Balanços gerais da União de 1990 a 1992 (*Despesa realizada*), Inan (1990, 1991, 1992, 1993); FAE (1986; 1990, 1991, 1992, 1993); FLBA (1990, 1991a; 1991b); Conab (1991; 1992); BB (1993); Brasil (1993); e entrevistas com técnicos e dirigentes dos diversos órgãos.

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

Notas: ¹ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1990 no valor de US\$ 67,78, já que o programa funcionou ao longo do ano. Está incluído o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie).

² A conversão foi feita pelo dólar médio de 1991 no valor de US\$ 410,16, tendo o programa operado ao longo do ano.

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

⁴ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1993 no valor de US\$ 86,91.

⁵ A conversão foi feita pelo dólar médio de julho a dezembro de 1990 no valor de US\$ 97,05, uma vez que as aquisições só foram efetivadas no segundo semestre.

⁶ A conversão foi feita pelo dólar médio de julho a dezembro de 1991 no valor de US\$ 575,73, tendo em vista que os gêneros alimentares foram comprados nesse período.

⁷ O PSA não funcionou em 1992. Os valores apresentados correspondem aos recursos repassados pelo extinto PNLCC para a aquisição de leite em pó. Na época da compra – fevereiro e março de 1992 –, a conversão foi feita no valor de US\$ 1.655,73. Vale ressaltar que aproximadamente 3% desse total se refere a recursos oriundos do orçamento do Inan para ressarcimento de despesas com frete e armazenagem do leite e viagens de supervisão.

⁸ A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro e novembro de 1993 no valor de US\$ 171,23, quando praticamente todo o recurso foi transferido para as prefeituras.

⁹ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1990 no valor de US\$ 67,78, uma vez que o programa funcionou ao longo do ano.

¹⁰ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1991 no valor de US\$ 410,15. Vale destacar que, no Orçamento Geral da União (OGU) daquele ano, tinham sido consignados aproximadamente US\$ 158,7 milhões para o PAN, tendo sido executado apenas 3,7% do disponível. Uma parte desses recursos destinou-se ao financiamento do programa GGI e o resto foi devolvido aos caixas do Tesouro (*Crédito não utilizado*).

¹¹ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1990 no valor de US\$ 67,78, já que o programa funcionou ao longo do ano.

¹² A conversão foi feita pelo dólar médio de 1991 no valor de US\$ 410,16. Cabe ressaltar que tinham sido consignados no OGU para o PNLCC aproximadamente US\$ 106,8 milhões. Os US\$ 6,6 milhões disponíveis em 1991 se referem exclusivamente a gastos com indenizações e restituições ao Banco do Brasil. Foram para *Crédito não utilizado* em torno de US\$ 7,3 milhões e o restante, cerca de US\$ 93 milhões em 1991, destinaram-se ao Inan e à FAE para aquisição de leite em pó. Salienta-se que esses recursos só foram utilizados no exercício de 1992, tendo sofrido uma desvalorização de quase 70%.

¹³ O cálculo do custo do programa foi feito a partir dos preços de valoração dos estoques (PVEs) de novembro de 1990 a janeiro de 1991. O valor médio do dólar daquele período foi de US\$ 156,04. Como não se dispôs do cronograma preciso de escoamento dos estoques, partiu-se do pressuposto de que a maior parte dos alimentos *in natura* foi vendida e/ou trocada no mercado no período de novembro de 1990 a janeiro de 1991.

¹⁴ A conversão foi feita pelo dólar médio de fevereiro a junho de 1992 no valor de US\$ 2.209,04, o que correspondeu ao período de implementação do programa. Uma parte dessa intervenção foi financiada com estoques públicos de alimentos vendidos no mercado, sendo o resultado dessas transações incorporados no custo do programa.

¹⁵ O cálculo do custo da distribuição do feijão foi feito a partir do PVE médio do produto no período de vigência do programa, ou seja, a US\$ 319/t. As estimativas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foram transformadas pelo dólar médio de março a maio de 1993 – no valor de US\$ 29.458,72 –, período correspondente à maior retirada do produto.

¹⁶ A conversão foi feita pelo dólar médio de dezembro de 1993 no valor de US\$ 277,75, quando os recursos foram alocados na conta da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e do Exército.

¹⁷ A conversão foi feita pelo dólar médio de cada ano.

Obs.: 1. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; PSA – Programa de Suplementação Alimentar; PCA – Programa de Complementação Alimentar; PAN – Programa de Apoio Nutricional; PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes; GGI – Gente da Gente I; GGII – Gente da Gente II; Prodea – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos; Inan – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição.

2. Convém ressaltar que os dados correspondem apenas aos recursos alocados pelo governo federal nos programas alimentares, não permitindo uma avaliação mais precisa dos custos do atendimento. As informações disponíveis não permitem essa análise porque os números não refletem os gastos com recursos humanos, físicos e administrativos nas diversas esferas de governo e na contrapartida local. Entretanto, foi feito um esforço no sentido de que a transformação dos cruzeiros correntes para dólares fosse a mais fiel possível aos períodos de aquisição dos alimentos (essas informações estão indicadas nas notas da tabela). Com isso, obtém-se um resultado mais próximo da despesa real efetuada pela União em programas de alimentação e nutrição.

TABELA A.2

PAN: beneficiários, volume de alimentos distribuídos e recursos financeiros alocados (1990 e 1991)

Ano	Beneficiários (1 mil)	Alimentos (t)	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990 ¹	1.078	11.398	88,6
1991 ²	-	2.439	5,9

Fonte: Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Foram distribuídas adicionalmente 1.603.723 cestas de alimentos básicos, não se dispondo de informações sobre sua composição e volume distribuído. As cestas foram compradas e distribuídas pelas superintendências regionais da LBA.

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

TABELA A.3

PNLCC: beneficiários, volume de leite distribuído e recursos financeiros alocados (1990 e 1991)

Ano	Beneficiários (1 mil)	Leite (l)	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990 ¹	7.818	1.157.316.484	669,3
1991 ²	-		6,6

Fonte: Brasil (1990; 1993).

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Neste ano, o programa passou para o Ministério de Ação Social (MAS), ficando a cargo da Secretaria Nacional de Promoção Social (Senpros) a normalização e coordenação, e a cargo da LBA a sua execução. A faixa etária das crianças beneficiárias passou de 0 a 7 anos para 6 meses a 6 anos, mantendo-se a renda familiar de até dois salários mínimos.

² Por decreto presidencial de 17 de janeiro de 1991, o programa foi suspenso.

TABELA A.4

PSA: beneficiários, volume de alimentos distribuídos e recursos financeiros alocados (1990-1992)

Ano	Beneficiários (1 mil)	Alimentos (t)	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990	6.667	60.401	115,5
1991	6.667	36.484	47,7
1992	2.786	2.899 ¹	16,4

Fonte: Inan.

Elaboração: CPS/lpea.

Nota: ¹ Corresponde à distribuição de leite em pó com recursos financeiros provenientes do extinto PNLCC.

Obs.: Para atender adequadamente (dez cestas anuais) a 6,7 milhões de beneficiários (1,8 milhão de mães e 4,9 milhões de crianças menores de 36 meses), seriam necessárias 360 mil toneladas de alimentos.

TABELA A.5
PSA (1990 e 1991)

A.5A – Volume de alimentos distribuídos, por região (t)

Região	Arroz		Feijão		Macarrão		Leite em pó		Mistura láctea		Fiambre e carne enlatada		Total	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Norte	1.743	1.091	1.228	763	1.305	763	681	425	51	261	141	-	5.149	3.303
Nordeste	10.821	5.688	7.533	3.977	9.318	3.977	4.830	2.215	621	1.359	752	-	33.875	17.216
Centro-Oeste	1.018	797	715	573	714	573	352	321	-	210	101	-	2.900	2.474
Sudeste	4.562	3.022	3.248	2.148	3.397	2.148	1.163	1.201	675	764	380	-	13.425	9.283
Sul	1.736	1.370	1.208	974	1.208	973	577	545	152	346	171	-	5.052	4.208
Total	19.880	11.968	13.932	8.435	15.942	8.434	7.603	4.707	1.499	2.940	1.545	-	60.401	36.484

A.5B – Composição da cesta do programa, por beneficiário (kg)

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

Fonte: Inan.
Elaboração: CPS/Ipea.

TABELA A.6
PSA: distribuição dos beneficiários e do volume de alimentos, por região

Região	Beneficiários		Alimentos			
			1990		1991	
	N	%	t	%	t	%
Norte	598.510	8,9	5.149	8,5	3.303	9,1
Nordeste	3.121.220	46,8	33.875	56,1	17.216	47,2
Centro-Oeste	461.149	6,9	2.900	4,8	2.474	6,7
Sudeste	1.711.048	25,7	13.425	22,3	9.283	25,5
Sul	775.654	11,7	5.052	8,3	4.208	11,5
Total	6.667.581	100,0	60.401	100,0	36.484	100,0

Fonte: Inan.
Elaboração: CPS/Ipea.

TABELA A.7
PSA: volume de leite em pó adquirido com recurso do PNLCC e beneficiários, por Unidade da Federação (UF)

UF	Leite em pó (kg)	Beneficiários ¹
Norte	328.350	314.350
RO	50.000	50.000
AC	25.000	21.520
AM	61.425	58.316

(Continua)

(Continuação)

UF	Leite em pó (kg)	Beneficiários ¹
RR	25.000	25.000
PA	125.000	125.000
AP	25.000	18.418
TO	16.925	16.096
Nordeste	1.438.425	1.340.159
MA	174.525	165.707
PI	100.050	84.289
CE	225.000	203.398
RN	77.175	73.292
PB	125.000	104.698
PE	235.750	234.433
AL	83.500	79.290
SE	49.000	44.627
BA	350.425	350.425
Centro-Oeste	198.575	198.575
MS	36.050	36.050
MT	41.325	41.325
GO	85.625	85.625
DF	35.575	35.575
Sudeste	621.600	621.600
MG	247.150	247.150
ES	30.025	30.025
RJ	127.525	127.525
SP	216.900	216.900
Sul	312.050	312.050
PR	131.100	131.100
SC	74.775	74.775
RS	106.175	106.175
Total	2.889.000	2.786.734

Fontes: Inan e DEMOPB.

 Nota: ¹ Mães e crianças.

TABELA A.8
PNAE: estimativa dos beneficiários, por região (1990)

Região	Peae		Paie		Total	
	N	%	N	%	N	%
Norte	2.431.776	10,0	471.123	8,9	2.902.899	9,8
Nordeste	9.555.603	39,2	2.683.814	50,5	12.244.417	41,3
Sudeste	6.514.215	26,7	1.019.448	19,2	7.533.663	25,4
Sul	3.797.931	15,6	872.435	16,4	4.670.266	15,7

(Continua)

(Continuação)

Região	Peae		Paie		Total	
	N	%	N	%	N	%
Centro-Oeste	2.061.552	8,5	268.171	5,0	2.329.723	7,8
Total	24.361.077	100,0	5.314.991	100,0	29.680.968	100,0

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

Obs.: O Programa Estadual de Alimentação Escolar (Peae) envolve os pré-escolares e escolares do primeiro grau de toda a rede pública nacional, assim como os alunos das escolas filantrópicas.

TABELA A.9

PNAE: alunos atendidos, volume de alimentos distribuídos e recursos financeiros alocados (1990-1992)

Ano	Alunos (1 mil)	Alimentos (t) ¹	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990	29.681	138.116	402,2
1991	29.065	134.685	280,7
1992	30.600	92.918 ²	155,1

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Incluindo alimentos formulados.² Não estão incluídas as 1.349 t de leite em pó distribuídas com os recursos do extinto PNLCC. Vale destacar que, no final do ano, a FAE repassou recursos diretamente para os estados num valor equivalente a cinco dias de merenda, que não estão computados nesta tabela.

Obs.: Para atender adequadamente (15% das necessidades diárias do aluno) a 30,6 milhões de crianças (na pré-escola, no primeiro grau e em escolas filantrópicas), seriam necessárias cerca de 500 mil toneladas de alimentos.

TABELA A.10

PNAE: distribuição de produtos básicos e formulados, por região (1990-1992)
(Em t)

Região	1990			1991			1992		
	Produtos básicos	Produtos formulados	Total	Produtos básicos	Produtos formulados	Total	Produtos básicos	Produtos formulados	Total
Norte	7.809	5.766	13.575	6.293	3.828	10.121	8.918	861	9.779
Nordeste	36.109	19.953	56.062	30.198	12.576	42.774	35.477	1.928	37.405
Sudeste	18.587	13.954	32.541	33.893	17.381	51.274	22.918	3.576	26.494
Sul	14.100	8.891	22.991	15.084	5.600	20.684	11.306	1.330	12.636
Centro-Oeste	9.763	3.184	12.947	6.886	2.945	9.831	6.221	382	6.603
Total	86.368	51.748	138.116	92.354	42.330	134.684	84.840	8.077	92.918

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

TABELA A. 11

PNAE: evolução dos beneficiários e do volume de alimentos distribuídos, por região (1990-1992)

Região	1990		1991		1992	
	Beneficiários	Alimentos (t)	Beneficiários	Alimentos (t)	Beneficiários	Alimentos (t) ¹
Brasil	29.680.968	138.116	29.065.105	134.684	30.600.250	92.918
Norte	2.902.899	13.575	2.636.985	10.121	2.884.913	9.779
Nordeste	12.244.417	56.062	9.156.100	42.774	9.581.943	37.405
Sudeste	7.533.663	32.541	11.191.449	51.274	11.693.837	26.495
Sul	4.670.266	22.990	4.007.316	20.684	4.279.976	12.636
Centro-Oeste	2.329.723	12.948	2.073.255	9.831	2.159.581	6.603

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/Ipea.

 Nota: ¹ Não estão incluídas as 1.349 t de leite em pó distribuídas com os recursos do extinto PNLCC. Vale destacar que, no final do ano, a FAE repassou recursos diretamente para os estados num valor equivalente a cinco dias de merenda, que não estão computados nesta tabela.

TABELA A. 12

PAT: trabalhadores beneficiados, por região (1990-1992)¹

Região	1990		1991		1992	
	N	%	N	%	N	%
Norte	170.209	2,65	178.404	2,61	145.597	1,86
Nordeste	605.010	9,41	679.855	9,96	573.140	7,30
Sudeste	4.426.076	68,82	4.687.565	68,70	5.945.760	75,77
Sul	1.002.019	15,58	985.989	14,45	940.184	11,98
Centro-Oeste	228.379	3,55	291.104	4,27	242.732	3,09
Total	6.431.693	100	6.822.917	100	7.847.413	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

 Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

TABELA A. 13

PAT: empresas participantes, por região (1990-1993)¹

Região	1990		1991		1992		1993	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Norte	530	1,91	822	2,18	1.194	2,23	1.459	3,46
Nordeste	2.952	8,68	3.198	8,47	4.172	8,12	5.186	12,29
Sudeste	22.790	67,03	25.998	68,87	24.964	69,94	27.626	65,44
Sul	6.340	18,65	6.307	16,71	6.846	15,73	6.303	14,93
Centro-Oeste	1.267	3,73	1.426	3,78	2.005	3,97	1.639	3,88
Total	33.999	100	37.751	100	39.181	100	42.213	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

 Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 e 1993 são ainda preliminares.

TABELA A. 14

PAT: proporção de trabalhadores beneficiados, por tipo de serviço (1990 e 1992)¹
(Em %)

Ano	Convênio	Fornecedor	Próprio	Cesta	Total
1990	51,7	23,6	24,7	-	100
1992	38,8	29,6	19,3	12,2	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

TABELA A. 15

PAT: trabalhadores beneficiados, por faixa de salário mínimo (1992)¹

Salário mínimo	Beneficiados	
	N	%
Até 2,5	1.589.554	20,25
De 2,5 a 3	1.359.883	17,32
De 3 a 5	1.825.436	23,26
Mais de 5	3.072.540	39,15
Total	7.847.413	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

TABELA A. 16

GGI: municípios atendidos, polos de distribuição, famílias beneficiadas e volume de alimentos distribuídos, por estado (nov. 1990-maio 1991)

Estado	Municípios	Polos de distribuição	Famílias	Alimentos (kg)
Alagoas	22	1	21.229	2.377.648
Bahia	30	2	33.472	3.748.864
Ceará	117	7	188.896	21.156.352
Maranhão	19	1	38.696	4.333.952
Minas Gerais	-	-	-	-
Paraíba	100	4	73.638	8.247.456
Pernambuco	54	4	105.350	11.799.200
Piauí	96	2	120.210	13.463.520
Rio Grande do Norte	128	3	62.483	6.998.096
Sergipe	13	1	11.174	1.251.488
Total	579	25	655.148	73.376.576

Fonte: Diretoria de Operações e Abastecimento (Dirab)/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Para atender a 655.148 famílias durante sete meses, foram distribuídas 4.586.036 cestas de 16 kg de alimentos.

TABELA A.17

GGI: volume mensal de cada alimento distribuído na cesta do programa, por estado (nov. 1990-maio 1991)
(Em kg)

Estado	Arroz	Farinha	Feijão	Fubá	Total
Alagoas	212.290	63.687	21.229	42.458	339.664
Bahia	334.720	100.416	33.472	66.944	535.552
Ceará	1.888.960	566.688	188.896	377.792	3.022.336
Maranhão	386.960	116.088	38.696	77.392	619.136
Minas Gerais	-	-	-	-	-
Paraíba	736.380	220.914	73.638	147.276	1.178.208
Pernambuco	1.053.500	316.050	105.350	210.700	1.685.600
Piauí	1.202.100	360.630	120.210	240.420	1.923.360
Rio Grande do Norte	624.830	187.449	62.483	124.966	999.728
Sergipe	111.740	33.522	11.174	22.348	178.784
Total	6.551.480	1.965.444	655.148	1.310.296	10.482.368

Fonte: Dirab/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Houve alteração na composição das cestas a partir da terceira distribuição: fase inicial (primeira e segunda distribuição) – 10 kg de arroz, 3 kg de fubá e 3 kg de farinha; segunda fase (a partir da terceira distribuição): 10 kg de arroz, 3 kg de farinha, 2 kg de fubá e 1 kg de feijão.

TABELA A.18

GGII: municípios atendidos, polos de distribuição, famílias beneficiadas e volume de alimentos distribuídos, por estado (fev.-jun. 1992)

Estado	Municípios	Polos de distribuição	Famílias	Alimentos (kg)
Alagoas	37	1	31.900	2.552.000
Bahia	105	5	111.100	8.888.000
Ceará	120	6	98.900	7.912.000
Maranhão	44	4	27.200	2.176.000
Minas Gerais	15	1	15.000	1.200.000
Paraíba	128	4	86.000	6.880.000
Pernambuco	62	6	124.000	9.920.000
Piauí	65	3	54.900	4.392.000
Rio Grande do Norte	134	4	86.000	6.880.000
Sergipe	29	1	20.000	1.600.000
Total	739	35	655.000	52.400.000

Fonte: Dirab/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Para atender a 655 mil famílias durante cinco meses, foram distribuídas 3.275.000 cestas de 16 kg de alimentos.

TABELA A.19
GGII: volume mensal de cada alimento distribuído na cesta do programa, por estado (fev.-jun. 1992)
 (Em kg)

Estado	Arroz	Farinha	Feijão	Fubá	Açúcar	Óleo de soja	Total
Alagoas	159.500	95.700	95.700	63.800	63.800	31.900	510.400
Bahia	555.500	333.300	333.300	222.200	222.200	111.100	1.777.600
Ceará	494.500	296.700	296.700	197.800	197.800	98.900	1.582.400
Maranhão	136.000	81.600	81.600	54.400	54.400	27.200	435.200
Minas Gerais	75.000	45.000	45.000	30.000	30.000	15.000	240.000
Paraíba	430.000	258.000	258.000	172.000	172.000	86.000	1.376.000
Pernambuco	620.000	372.000	372.000	248.000	248.000	124.000	1.984.000
Piauí	274.500	164.700	164.700	109.800	109.800	54.900	878.400
Rio Grande do Norte	430.000	258.000	258.000	172.000	172.000	86.000	1.376.000
Sergipe	100.000	60.000	60.000	40.000	40.000	20.000	320.000
Total	3.275.000	1.965.000	1.965.000	1.310.000	1.310.000	655.000	10.480.000

Fonte: Dirab/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Composição das cestas de 16 kg de alimentos: 5 kg de arroz, 3 kg de farinha, 3 kg de feijão, 2 kg de fubá, 2 kg de açúcar e 1 lata de óleo de soja.

TABELA A.20
Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde: municípios atendidos, beneficiários e recursos financeiros repassados pela União, por UF (1993)

UF	Municípios	Beneficiários				Recursos (US\$) ²
		Crianças desnutridas	Contatos ¹	Gestantes	Total	
Brasil	286	202.527	392.778	127.204	722.509	32.479.290
Norte	23	23.206	46.412	13.403	83.021	3.765.277
AC	1	1.312	2.624	876	4.812	196.097
AM	2	8.095	16.190	2.608	26.893	1.325.107
AP	1	1.195	2.390	798	4.383	178.613
RR	1	1.122	2.244	749	4.115	167.694
RO	4	2.998	5.996	2.001	10.995	448.079
PA	7	6.538	13.076	5.052	24.666	1.158.214
TO	7	1.946	3.892	1.319	7.157	291.474
Nordeste	147	87.856	163.436	53.298	304.590	13.941.498
AL	1	6.020	12.040	1.850	19.910	1.037.156
BA	12	7.624	15.248	4.720	27.592	1.326.212
CE	62	27.303	42.330	18.496	88.129	3.890.402

(Continua)

(Continuação)

UF	Municípios	Beneficiários				Recursos (US\$) ²
		Crianças desnutridas	Contatos ¹	Gestantes	Total	
MA	7	9.324	18.648	6.362	34.334	1.497.877
PB	30	7.271	14.542	4.845	26.658	1.151.705
PE	5	8.098	16.196	4.938	29.232	1.444.570
PI	17	10.696	21.392	5.228	37.316	1.761.198
RN	7	6.075	12.150	4.713	22.938	928.360
SE	6	5.445	10.890	2.146	18.481	904.018
Sudeste	60	68.000	136.000	40.698	244.698	10.883.357
ES	5	1.305	2.610	3.441	7.356	252.632
MG	38	13.008	26.016	15.396	54.420	2.087.213
RJ	3	21.116	42.232	7.180	70.528	3.311.623
SP	14	32.571	65.142	14.681	112.394	5.231.889
Sul	22	11.281	22.562	9.352	43.195	1.894.343
PR	9	3.501	7.002	3.859	14.362	602.360
RS	12	5.575	11.150	3.840	20.565	908.768
SC	1	2.205	4.410	1.653	8.268	383.214
Centro-Oeste	34	12.184	24.368	10.453	47.005	1.994.816
DF	1	720	1.440	275	2.435	126.146
GO	29	9.330	18.660	7.624	35.614	1.543.849
MS	1	464	928	547	1.939	70.387
MT	3	1.670	3.340	2.007	7.017	254.434

Fonte: Inan.

Elaboração: CPS/Ipea.

 Notas: ¹ Crianças de 2 a 5 anos que sejam irmãs dos desnutridos menores de 2 anos inscritos no programa.

² A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro e novembro de 1993 no valor de US\$ 171,23.

TABELA A.21

Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde: beneficiários e recursos financeiros repassados pela União, por capital (1993)

Capital	Beneficiários		Beneficiários nas capitais/total de beneficiários	Recursos (US\$) ¹
	N	%		
Brasil	460.026	100,0	63,7	21.789.020
Norte	60.979	13,3	73,5	2.834.787
Rio Branco	4.812	1,0	100,0	196.097
Manaus	26.693	5,8	99,3	1.317.113
Macapá	4.383	1,0	100,0	178.613
Boa Vista	4.115	0,9	100,0	167.694
Porto Velho	7.453	1,6	67,8	303.719
Belém	12.690	2,8	51,4	637.609
Palmas	833	0,2	11,6	33.942

(Continua)

(Continuação)

Capital	Beneficiários		Beneficiários nas capitais/total de beneficiários	Recursos (US\$) ¹
	N	%		
Nordeste	169.712	35,9	55,7	8.274.641
Maceió	19.910	4,3	100,0	1.037.156
Salvador	16.722	3,6	60,6	853.963
Fortaleza	32.672	7,1	37,1	1.629.573
São Luís	18.435	4,0	53,7	752.091
João Pessoa	6.340	1,4	23,8	329.535
Recife	20.553	4,5	70,3	1.039.103
Teresina	25.593	5,6	68,6	1.285.926
Natal	16.227	3,5	70,7	656.091
Aracaju	13.260	2,9	71,7	691.203
Sudeste	185.649	40,4	75,9	8.630.533
Vitória	-	-	-	-
Belo Horizonte	17.158	3,7	31,5	602.552
Rio de Janeiro	65.000	14,1	92,2	3.117.493
São Paulo	103.491	22,5	92,1	4.910.488
Sul	23.524	5,1	54,5	1.113.689
Curitiba	8.524	1,9	59,4	398.817
Porto Alegre	15.000	3,3	72,9	714.872
Florianópolis	-	-	-	-
Centro-Oeste	20.162	4,4	42,9	935.371
Distrito Federal	2.435	0,5	100,0	126.146
Goiânia	11.625	2,5	32,6	587.723
Campo Grande	-	-	-	-
Cuiabá	6.102	1,3	87,0	221.502

Fonte: Inan.

Elaboração: CPS/Ipea.

Nota: ¹ A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro e novembro de 1993 no valor de US\$ 171,23.

TABELA A.22

PNAE: distribuição dos beneficiários e dos recursos financeiros repassados pela União, por região (1993)

Região	Beneficiários		Recursos (US\$ 1 milhão)	Recursos (%)		Total
	N	%		Para os estados	Para os municípios ¹	
Brasil	30.600.250	100,0	455,9	80,0	20,0	100,0
Norte	2.884.913	9,4	48,3	9,7	0,9	10,6
Nordeste	9.581.943	31,3	171,9	32,7	5,0	37,7
Sudeste	11.693.837	38,2	125,4	17,3	10,2	27,5
Sul	4.279.976	14,0	72,9	13,4	2,6	16,0
Centro-Oeste	2.159.581	7,1	37,4	6,9	1,3	8,2

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/Ipea.

Nota: ¹ Aderiram à descentralização do programa 23 capitais e 286 municípios com população acima de 50 mil habitantes.

TABELA A.23

PNAE: municípios candidatos e municípios habilitados para a descentralização do programa, por UF (1993)

UF	Municípios candidatos ¹	Alunos	Municípios habilitados ²	Alunos
Brasil	591	11.438.547	309	6.054.988
Norte	45	727.687	23	304.856
AC	2	18.241	2	25.782
AM	7	78.437	2	93.044
AP	2	14.337	2	11.605
RR	1	0	1	1.148
RO	8	145.149	8	82.707
PA	22	433.396	5	65.910
TO	3	38.127	3	24.660
Nordeste	180	2.729.408	86	1.442.718
AL	8	117.465	6	68.758
BA	41	646.774	10	150.115
CE	23	312.054	17	231.088
MA	24	539.417	15	362.837
PB	19	177.306	11	85.255
PE	30	592.074	13	166.150
PI	19	196.503	7	199.690
RN	9	82.222	3	122.092
SE	7	65.593	4	56.733
Sudeste	205	5.706.839	100	3.140.998
ES	10	308.621	3	32.632
MG	66	1.295.267	45	929.168
RJ	29	875.989	8	103.365
SP	100	3.226.962	44	2.075.833
Sul	140	1.866.780	85	844.400
PR	39	632.841	31	475.736
RS	65	817.386	40	243.783
SC	36	416.553	14	124.881
Centro-Oeste	21	407.833	15	322.016
DF	0	0	0	0
GO	10	213.102	5	107.631
MS	5	82.837	4	143.887
MT	6	111.894	6	70.498

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

 Notas: ¹ Inclui capitais (26 – o DF é considerado Estado), municípios com população acima de 50 mil habitantes e municípios que participaram da experiência de descentralização em 1986-1989 (565).

² Número de municípios que preencheram os requisitos de participação do programa e que foram efetivamente incorporados.

TABELA A.24
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente: distribuição mensal (fev.-set. 1993)
 (Em t)

Mês	Distribuição
Fevereiro	1.698
Março	27.056
Abril	18.049
Maio	12.784
Junho	8.941
Julho	8.416
Agosto	9.170
Setembro	1.768
Total	87.882

Fonte: BB (1993).

TABELA A.25
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente: volume de feijão doado, retirado e não retirado, por região (1993)
 (Em t)

Região	Feijão doado	Feijão retirado	Feijão não retirado
Norte	2.968	2.444	524
Nordeste	51.862	49.228	2.634
Sudeste	22.177	19.603	2.574
Sul	10.592	10.272	320
Centro-Oeste	6.718	6.335	383
Total	94.317	87.882	6.435

Fonte: BB (1993).

TABELA A.26
Prodea: municípios atendidos, famílias beneficiadas e volume de alimentos distribuídos, por estado (1993)

Estado	Municípios	Famílias	Alimentos (t) ¹
Maranhão	38	128.290	12.829,0
Piauí	148	238.865	23.886,5
Ceará	181	369.000	36.900,0
Rio Grande do Norte	136	153.750	15.375,0
Paraíba	159	252.765	25.276,5
Pernambuco	135	345.901	34.590,1
Alagoas	34	71.171	7.117,1

(Continua)

(Continuação)

Estado	Municípios	Famílias	Alimentos (t) ¹
Sergipe	35	62.756	6.275,6
Bahia	246	372.767	37.276,7
Minas Gerais	50	54.735	5.473,5
Total	1.162	2.050.000	205.000

Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Elaboração: CPS/Ipea.

Nota: ¹ Informações preliminares. Deverá ser distribuída uma cesta de 25 kg de alimentos, durante quatro meses, para 2.050.000 famílias.

REFERÊNCIAS

BB – BANCO DO BRASIL. **O Banco do Brasil na Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente**. Brasília: Deape, 1993.

BRASIL. Ministério da Ação Social. **Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC: relatório 1990**. Brasília: Senpros, 1990.

_____. Ministério do Bem-Estar Social. **Ação emergencial de distribuição de alimentos à população pobre: metodologia e operacionalização**. Brasília: Sehaç, 1993. (Relatório Técnico, n. 2).

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatórios parciais sobre o programa Gente da Gente I**. Brasília: Conab, 1991.

_____. **Relatórios parciais sobre o programa Gente da Gente II**. Brasília: Conab, 1992.

FAE – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. **Proposta para atendimento ao Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – Paie**. Brasília: FAE, 1986.

_____. **Relatório anual de atividades de 1990**. Brasília: FAE, 1990.

_____. **Relatório anual de atividades de 1991**. Brasília: FAE, 1991.

_____. **Relatório anual de atividades de 1992**. Brasília: FAE, 1992.

_____. **Relatório anual de atividades de 1993**. Brasília: FAE, 1993.

FLBA – FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. **Plano diretor LBA – triênio 1991/1993**. Brasília, 1990.

_____. **Relatório de atividades**. Brasília, ago. 1991a.

_____. **LBA relatório geral – 1990**. Brasília, 1991b.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO.

Balanço anual de 1990. Brasília: Inan, 1990.

_____. **Balanço anual de 1991.** Brasília: Inan, 1991.

_____. **Balanço anual de 1992.** Brasília: Inan, 1992.

_____. **Balanço anual de 1993.** Brasília: Inan, 1993.

O MAPA DA FOME: SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

Segurança alimentar significa o acesso por todas as pessoas e em todos os momentos a uma alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável.

Há indicações claras de que o combate à fome foi incorporado pelo governo federal como a grande prioridade nacional. Por meio de uma proposta de mobilização conjunta de esforços do setor público, dos partidos políticos e da sociedade civil, a questão da segurança alimentar deverá assumir uma nova feição no Brasil, com uma importância proporcional, espera-se, à dimensão e à gravidade do problema. A manifestação concreta dessa prioridade é a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), presidido pelo próprio presidente da República, que se responsabilizará pelo encaminhamento da Política Nacional de Segurança Alimentar.

O Ipea tem acompanhado todas as etapas de implementação de tal empreendimento. Coube-nos, até agora, a tarefa de dimensionar a população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar (o Mapa da Fome), além da condução de propostas iniciais para quatro questões identificadas como de prioridade imediata:

- redução dos preços dos produtos que compõem a cesta básica;
- descentralização da merenda escolar;
- implantação de um programa de atendimento ao desnutrido; e
- revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Este documento é o primeiro resultado da análise da questão alimentar no Brasil. Nele são expostos os indicadores da indigência e da fome (desagregados por áreas metropolitanas, urbanas e rurais de cada Unidade da Federação), os dados regionalizados sobre a produção de alimentos e algumas considerações sobre as prioridades de intervenção para o enfrentamento do problema alimentar no país.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. (Coord.). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

2. O texto original contou com a colaboração de Alfonso Rodrigues Arias, Guilherme Costa Delgado, Lúcia Manalti Panariello, Luis Carlos dos Santos, Marco Antonio Lima Lincon, Maria Alice C. Barbosa, Marly Izaltina dos Santos Pinto, Nathalie Beghin e Sebastião Francisco Camargo.

2 O MAPA DA FOME: O QUE REVELAM OS INDICADORES?

Trinta e dois milhões de brasileiros – uma população equivalente à da Argentina – defrontam-se, diariamente, com o problema da fome. São 9 milhões de famílias cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais. Esse foi o limite utilizado para se determinar a população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar (apêndice A).

A metade dos brasileiros cuja renda não permite sequer acesso a uma quantidade adequada de alimentos localiza-se nas cidades. A parcela mais significativa destes – cerca de 7,2 milhões de pessoas indigentes – está no Nordeste. Outra parcela significativa dos famintos urbanos está nas regiões metropolitanas – 4,5 milhões de pessoas, ou cerca de 30% do total de indigentes que vivem nas cidades brasileiras. Apesar da concentração no Nordeste e nas grandes cidades, a fome urbana dissemina-se por todo o território nacional.

Se observarmos apenas a indigência na área rural, o predomínio da região Nordeste é absoluto. Ali se concentram mais de 60% das pessoas cuja renda não lhes permite sustentar um padrão aceitável de alimentação. Cabe atentar, no entanto, para o fato de que na área rural o consumo de alimentos é mais alto do que nas áreas urbanas (7,5% em média), o que se explica pela maior possibilidade de acesso a alimentos que não passam pelo mercado.³

Bahia, Minas Gerais e Ceará, nessa ordem, lideram a relação dos estados que abrigam um maior número de habitantes em condições de indigência – um terço do total. São Paulo, Maranhão e Pernambuco reúnem um contingente do mesmo tamanho – cerca de 2 milhões de pessoas indigentes cada. Paraná e Rio de Janeiro (ambos com pouco menos de 2 milhões) fecham a lista dos oito estados que apresentam os índices mais elevados de carências alimentares.

O Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja). A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Dispõe-se de 3.280 kcal e de 87 g de proteína *per capita* dia para uma recomendação de 2.242 kcal e 53 g de proteína da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

3. A ocorrência de índices mais elevados de desnutrição nas áreas rurais deve-se a maiores dificuldades de acesso a serviços de saúde e saneamento.

Em outras palavras, a fome que aflige 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos. O problema alimentar reside no descompasso entre o poder aquisitivo de um amplo segmento da população e o custo de aquisição de uma quantidade de alimentos compatível com a necessidade de alimentação do trabalhador e de sua família.

Não é de hoje que o paradoxo da fome em um país que possui condições plenas para garantir uma oferta abundante de alimentos vem desafiando os governantes brasileiros. A cada ano, uma parcela expressiva da produção agrícola (cerca de 20%) é perdida por deficiências de armazenagem, transporte e manuseio, ao mesmo tempo que aumenta o número de brasileiros que não conseguem manter padrões mínimos de alimentação. Alimentos se deterioram em algumas regiões mais desenvolvidas do país, enquanto nos rincões mais distantes das regiões mais pobres uma quantidade expressiva de pessoas não dispõe do que comer.

O Mapa da Fome permite ainda concluir que o problema não está na disponibilidade global de alimentos, mas, sim, no desencontro geográfico entre a existência dos produtos e a localização das famílias mais necessitadas. Quase 90% da produção localiza-se no Sul, no Sudeste e na porção meridional do Centro-Oeste, enquanto cerca de 60% dos famintos habitam o Norte e o Nordeste. No curto prazo, uma operação logística de grande envergadura, apoiada em recursos financeiros significativos, poderia atenuar o problema. Contudo, o mais importante a se destacar é que o equacionamento definitivo da questão alimentar depende de ações voltadas para a convergência entre o poder aquisitivo da maioria dos trabalhadores brasileiros e os preços de uma alimentação adequada.

3 O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA ALIMENTAR

A prioridade ao combate à fome só será efetiva se for entendida como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país. Ainda que ações emergenciais voltadas para a distribuição de alimentos aos mais necessitados sejam importantes para aliviar o sofrimento de um grande número de brasileiros, é preciso ficar claro para todos que a fome é um subproduto direto da indigência. Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas que contribuem para a perpetuação de condições sociais inaceitáveis para os padrões de riqueza – real e potencial – ostentados pelo Brasil. Nesse sentido, urge atribuir uma importância renovada ao papel que a educação deverá desempenhar em uma estratégia de desenvolvimento. No aprimoramento do indivíduo estão depositadas as esperanças de um futuro no qual a organização social, o sistema político e as relações de trabalho irão adquirir formas compatíveis com o propósito de se conciliarem o crescimento econômico e o progresso social.

De imediato, a atuação do governo, com vistas ao atendimento dos objetivos de erradicação da fome e de melhoria dos padrões nutricionais, deveria se concentrar em duas providências complementares: de um lado, há que se enfatizar a prioridade nas estratégias de política econômica voltadas para o combate ao desemprego, a retomada do crescimento e a melhoria dos padrões de remuneração do trabalhador, parcialmente já contempladas na nova legislação da política salarial; de outro, impõem-se medidas urgentes para se reduzir a enorme distância que separa o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede do comércio varejista.

As tradicionais deficiências do sistema de abastecimento inscrevem-se, pois, como uma das questões prioritárias a serem enfrentadas. Sistemas arcaicos de comercialização e deficiências acumuladas nas redes de transporte e armazenamento estão entre os problemas de cuja solução depende a obtenção de resultados positivos no tocante ao barateamento dos preços para o consumidor. A modernização do abastecimento deve ser impulsionada de modo a se aumentar a competitividade de toda a cadeia de distribuição de alimentos e se evitar que a oligopolização do setor concentre o poder de formação de preços no varejo em índices incompatíveis com os objetivos pretendidos. Assim, recomenda-se que sejam removidos os entraves que impedem a expansão do cooperativismo nesse importante segmento da atividade econômica, que deveria merecer estímulos governamentais para ampliar sua participação no mercado alimentar.

Não basta, todavia, assegurar a modernização e a competitividade nas atividades de distribuição para se sustentar uma estratégia voltada para a garantia continuada de preços compatíveis com o poder aquisitivo da população. A alimentação dos 107 milhões de brasileiros que já estão nas cidades – e dos 2,8 milhões que a eles se juntarão a cada ano no restante desta década – é uma tarefa de grande peso. Requer a operação em grande escala, e de forma coordenada, de atividades que abrangem o setor de insumos da agropecuária, a produção de alimentos, o beneficiamento de produtos, a industrialização e a comercialização. Preços mais baixos somente serão sustentados por um esforço voltado para o aumento da competitividade e a melhoria da produtividade ao longo de toda a cadeia produtiva. O esforço direcionado para a melhoria da produtividade precisa ser devidamente concatenado. Não basta assegurar ganhos de produtividade na produção agrícola se esses não puderem ser transferidos ao consumidor em função de distorções acumuladas a jusante do processo que leva os alimentos às gôndolas dos supermercados.

Produtividade e competitividade são as palavras-chave de uma estratégia voltada para o equacionamento do abastecimento alimentar. O objetivo desta estratégia é obter uma redução progressiva dos preços de alimentos para o consumidor, sustentada ao longo do tempo e compatível com o incremento da demanda decorrente do crescimento da população urbana, da expansão do emprego e da melhoria dos padrões salariais.

A curto prazo, a redução dos preços poderá ser alcançada por meio de acordos negociados entre o governo e os principais representantes do complexo agroalimentar, bem como das redes de supermercados, com o propósito de se estabelecer uma regra de reajuste de preços que tenha por referência a política salarial. Esse acordo deverá restringir-se a um grupo de dez alimentos que compõem o cardápio tradicional da família brasileira e contemplar, como contrapartida do governo, a redução dos impostos que oneram a produção e a comercialização dos produtos.

4 AÇÕES COMPLEMENTARES DE CARÁTER ASSISTENCIAL

A atuação do governo no campo da alimentação completa-se por medidas de cunho assistencial. A despeito da progressiva concentração do problema alimentar nas áreas urbanas, 50% das pessoas indigentes no Brasil ainda se encontram na área rural, onde se observam índices alarmantes de fome e desnutrição, e precisam ser atendidos com urgência. Medidas assistenciais na área rural abrangem providências voltadas para viabilizar a atividade de pequenos produtores em regiões-problema, mediante ações diferenciadas que incluem o acesso à terra, o fornecimento de sementes, os projetos especiais de irrigação, a assistência técnica e a distribuição de implementos agrícolas, por exemplo.

Ainda na área da assistência, a distribuição gratuita de alimentos para grupos específicos da população não pode ser descartada. A garantia da merenda escolar e a distribuição de leite para as crianças desnutridas deveriam se configurar como a ação prioritária do novo governo em uma cruzada contra a fome.

Para assegurar a merenda escolar aos 30 milhões de alunos de primeiro grau, durante todo o ano letivo, o esforço governamental deverá ser o de promover uma suplementação orçamentária de US\$ 280 milhões e o cumprimento de um cronograma de liberação adequado, de forma a evitar discontinuidades no atendimento. Paralelamente, deverão ser implementadas as medidas voltadas para a descentralização imediata do programa, o que trará repercussões diretas sobre a melhoria dos serviços, a redução dos custos e o apoio à economia local.

O problema da alimentação infantil é verificado ainda pelo fato de estimar-se, hoje, que um contingente de 2,7 milhões de crianças menores de 2 anos apresenta deficiências de nutrição. Sabe-se que é nesta fase do desenvolvimento que as sequelas da desnutrição são mais graves, e até mesmo irreparáveis. O atendimento a essas crianças e suas famílias corresponderia a um total de 10,2 milhões de beneficiários. Para esse grupamento populacional, foi proposta a implantação, neste ano, de um programa de distribuição de leite, pela rede pública de saúde, atingindo 20% da respectiva clientela – cerca de 2 milhões de pessoas. Urge, entretanto, identificar uma fonte de financiamento para custear esse programa, cujo valor está estimado em US\$ 105 milhões.

Finalmente, ainda em caráter emergencial, deverá ser revisto e ampliado o PAT, visando estender a cobertura do seu atendimento, que hoje atinge cerca de 8 milhões de trabalhadores, concentrados nas empresas de maior porte das regiões Sul e Sudeste. Reformulação dos mecanismos de incentivo fiscal, maior divulgação do programa, vinculação com o seguro-desemprego e melhor controle gerencial, por exemplo, são medidas a serem implementadas para ampliar o atendimento desse programa e que deverão ser analisadas em conjunto com entidades representativas da classe trabalhadora e da classe empresarial.

5 PRÓXIMOS PASSOS

O trabalho do Ipea, em seguida, estará voltado para o detalhamento de propostas para cada uma das questões inicialmente consideradas e que abrangem o barateamento da cesta básica e os programas governamentais de alimentação. A esse respeito, atenção especial deverá ser atribuída ao problema da garantia de recursos indispensáveis ao atendimento das metas, previstas especialmente para o programa de merenda escolar e de atenção aos desnutridos.

O detalhamento das propostas mencionadas no parágrafo anterior será realizado em conjunto com os ministérios setoriais envolvidos e o seu resultado, debatido com os diversos segmentos da sociedade. Os documentos finais serão encaminhados à apreciação do Consea.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATISTA FILHO, M.; BARBOSA, N. de P. **Pró-memória** – alimentação e nutrição no Brasil: 1974-1984. Brasília: Inan/MS, 1984. 87 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3wogdUt>>.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **O papel do Estado na área de alimentação e nutrição**. Brasília: CPS/Ipea, dez. 1992. (Documento de Trabalho, n. 7).

SAMPAIO, Y.; VITAL, T. W. **Alimentação e nutrição**: a situação atual, a política de alimentação e nutrição e suas perspectivas. SAE, nov. 1992. (Projeto Alimentos, n. BRA-91/014). Mimeografado.

APÊNDICE A¹

FIGURA A.1
Distribuição da população indigente – Brasil

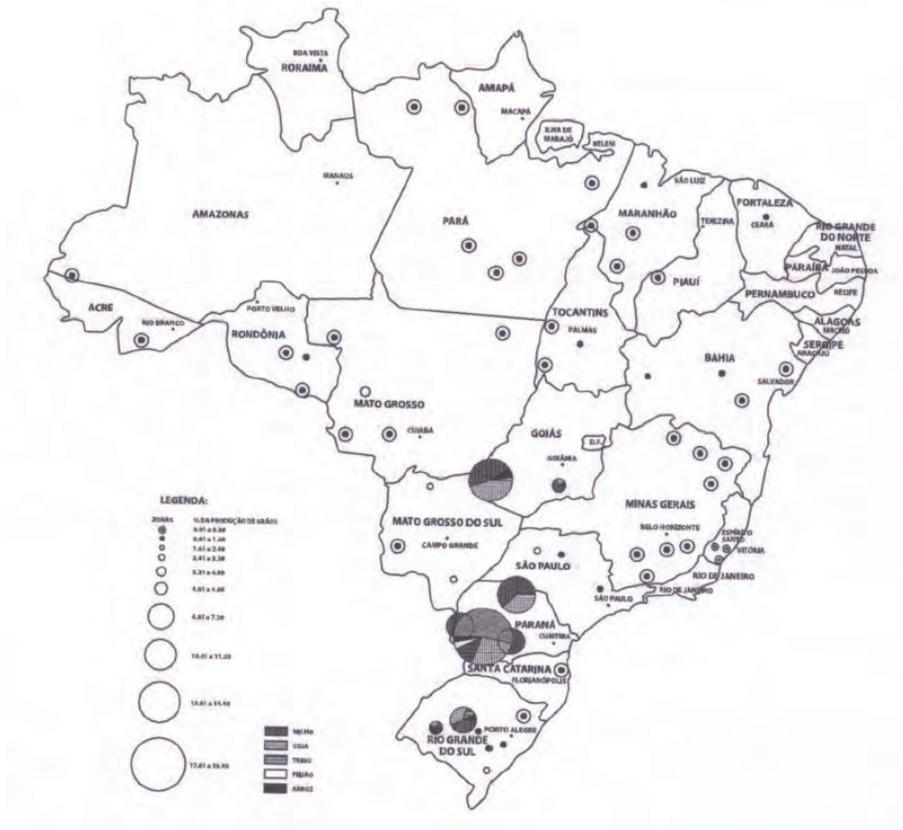


Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.
 Obs.: 1. Na região Norte, não consta a indigência rural por falta de dados disponíveis.
 2. A população indigente de Tocantins está incluída no estado de Goiás.
 3. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

1. Entendem-se pessoas indigentes como aquelas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição de uma cesta básica de alimentos que atendam, para a família como um todo, aos requerimentos nutricionais recomendados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

FIGURA A.2

Distribuição da produção nacional de grãos alimentícios – Brasil



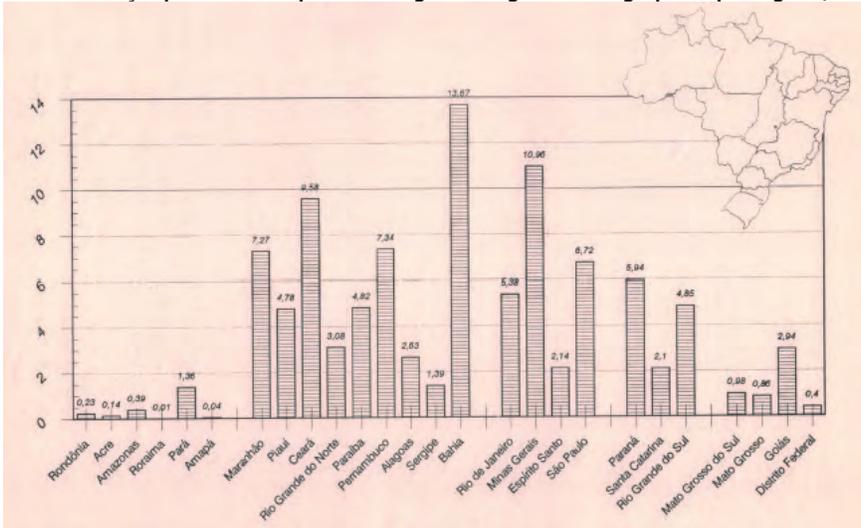
Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. A produção das 63 zonas estratificadas corresponde a 81% da produção nacional de milho, feijão, arroz, soja e trigo de 1986 a 1989, ou cerca de 48 milhões de toneladas.

2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO A.1

Distribuição percentual de pessoas indigentes, segundo UFs agrupadas por região (1990)¹



Fonte: Árias *et al.* (1993).

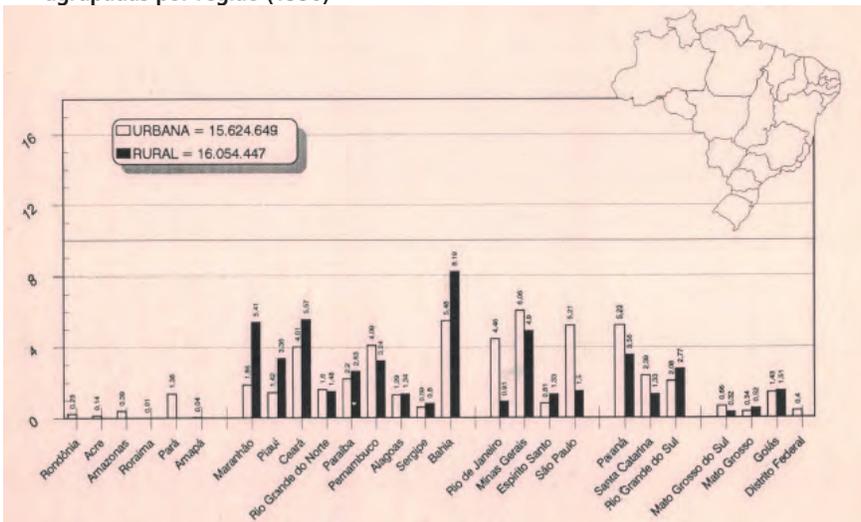
Nota: ¹ Em relação ao total de 31.679.096 pessoas indigentes no país.

Obs.: 1. UFs – Unidades da Federação.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO A.2

Distribuição percentual de pessoas indigentes nas áreas urbana e rural, segundo UFs agrupadas por região (1990)¹

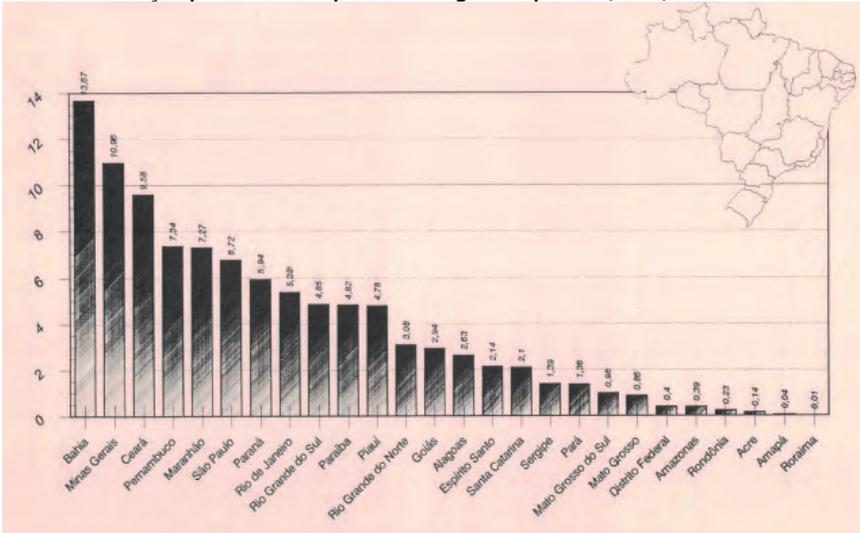


Fonte: Árias *et al.* (1993).

Nota: ¹ Em relação ao total de 31.679.096 pessoas indigentes no país.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO A.3
Distribuição percentual de pessoas indigentes, por UF (1990)¹

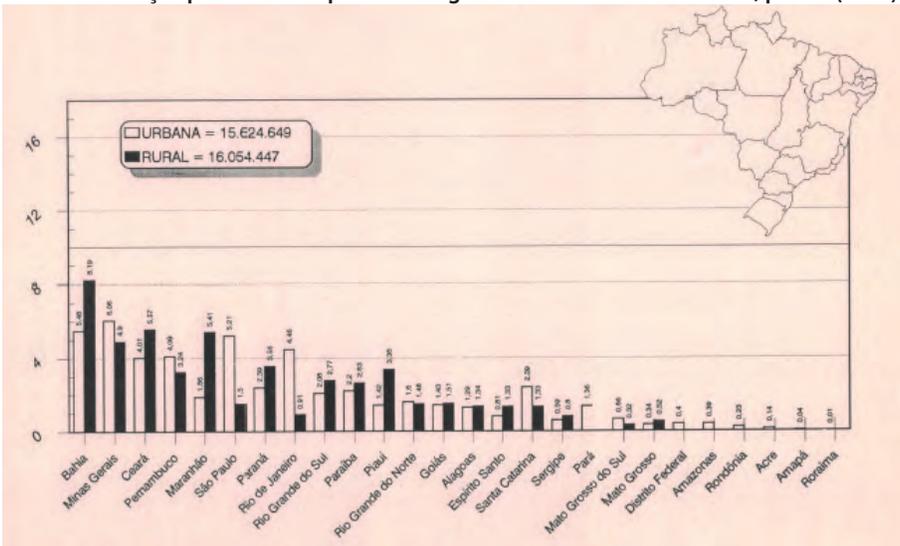


Fonte: Árias et al. (1993).

Nota: ¹ Em relação ao total de 31.679.096 pessoas indigentes no país.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO A.4
Distribuição percentual de pessoas indigentes nas áreas urbana e rural, por UF (1990)¹



Fonte: Árias et al. (1993).

Nota: ¹ Em relação ao total de 31.679.096 pessoas indigentes no país.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA A.1

Estimativa de pessoas indigentes por área de domicílio, segundo UF (1990)

UF	Total	Área metropolitana	Área urbana não metropolitana	Área rural
Norte ¹	685.204	131.418	553.786	-
RO	74.052	-	74.052	-
AC	43.134	-	43.134	-
AM	122.411	-	122.411	-
RR	2.849	-	2.849	-
PA	429.871	131.418	298.453	-
AP	12.887	-	12.887	-
Nordeste	17.288.528	1.493.438	5.649.353	10.145.737
MA	2.304.066	-	589.545	1.714.520
PI	1.515.266	-	450.303	1.064.963
CE	3.034.518	484.126	786.467	1.763.925
RN	977.175	-	507.268	469.908
PB	1.527.826	-	696.037	831.789
PE	2.325.719	634.469	663.470	1.027.780
AL	833.077	-	408.304	424.774
SE	439.617	-	186.005	253.612
BA	4.331.264	374.842	1.361.956	2.594.466
Sudeste	7.982.453	2.397.912	2.845.149	2.739.392
RJ	1.703.824	1.172.334	242.134	289.356
MG	3.471.834	382.546	1.535.999	1.553.289
ES	678.556	-	257.720	420.837
SP	2.128.239	843.032	809.296	475.911
Sul	4.082.314	373.653	1.281.801	2.426.859
PR	1.883.043	147.708	607.278	1.128.057
SC	664.375	-	241.545	422.831
RS	1.534.895	225.946	432.979	875.971
Centro-Oeste	1.640.597	-	898.138	742.459
MS	310.858	-	209.869	100.990
MT	273.465	-	109.176	164.289
GO	930.806	-	453.626	477.180
DF ²	125.468	-	125.468	-
Brasil³	31.679.096	4.396.421	11.228.228	16.054.447

Fonte: Dados brutos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Excluídas as pessoas da área rural.

² Inclusive as pessoas da área rural.

³ Excluídas as pessoas da área rural da região Norte.

TABELA A.2

Proporção de pessoas indigentes em relação ao total de pessoas por área de domicílio, segundo UF (1990)

UF	Total	Área metropolitana	Área urbana não metropolitana	Área rural
Norte ¹	13,87	10,90	14,82	-
RO	13,54	-	13,54	-
AC	20,65	-	20,65	-
AM	8,62	-	8,62	-
RR	3,26	-	3,26	-
PA	16,70	10,90	21,83	-
AP	12,24	-	12,24	-
Nordeste	40,91	19,92	34,14	55,68
MA	44,93	-	31,36	52,79
PI	57,54	-	36,70	75,73
CE	47,21	22,28	49,43	66,23
RN	42,26	-	33,26	59,71
PB	47,23	-	33,44	72,11
PE	32,39	21,35	31,75	48,47
AL	34,45	-	29,35	41,36
SE	31,36	-	24,91	38,72
BA	37,58	15,93	33,94	50,27
Sudeste	12,38	7,54	12,18	29,46
RJ	12,23	10,46	14,51	27,36
MG	22,25	10,53	19,54	37,75
ES	27,10	-	15,86	47,84
SP	6,56	4,97	6,63	14,66
Sul	18,10	6,94	13,09	32,91
PR	20,70	6,25	15,75	39,21
SC	14,97	-	9,10	23,70
RS	17,02	7,48	13,18	32,28
Centro-Oeste	16,12	-	11,9	28,24
MS	17,73	-	15,40	25,91
MT	15,91	-	10,93	22,84
GO	19,00	-	13,42	31,39
DF ²	6,94	-	6,94	-
Brasil³	21,94	9,58	18,41	42,79

Fonte: Dados brutos da PNAD 1990/IBGE.

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Exclusive as pessoas da área rural.

² Inclusive as pessoas da área rural.

³ Exclusive as pessoas da área rural da região Norte.

TABELA A.3

Distribuição percentual de pessoas indigentes por área de domicílio, segundo UF (1990)

UF	Total	Área metropolitana	Área urbana não metropolitana	Área rural
Norte ¹	2,16	0,41	1,75	-
RO	0,23	-	0,23	-
AC	0,14	-	0,14	-
AM	0,39	-	0,39	-
RR	0,01	-	0,01	-
PA	1,36	0,41	0,94	-
AP	0,04	-	0,04	-
Nordeste	54,57	4,71	17,83	32,03
MA	7,27	-	1,86	5,41
PI	4,78	-	1,42	3,36
CE	9,58	1,53	2,48	5,57
RN	3,08	-	1,60	1,48
PB	4,82	-	2,20	2,63
PE	7,34	2,00	2,09	3,24
AL	2,63	-	1,29	1,34
SE	1,39	-	0,59	0,80
BA	13,67	1,18	4,30	8,19
Sudeste	25,20	7,57	8,98	8,65
RJ	5,38	3,70	0,76	0,91
MG	10,96	1,21	4,85	4,90
ES	2,14	-	0,81	1,33
SP	6,72	2,66	2,55	1,50
Sul	12,89	1,18	4,05	7,66
PR	5,94	0,47	1,92	3,56
SC	2,10	-	0,76	1,33
RS	4,85	0,71	1,37	2,77
Centro-Oeste	5,18	-	2,84	2,34
MS	0,98	-	0,66	0,32
MT	0,86	-	0,34	0,52
GO	2,94	-	1,43	1,51
DF ²	0,40	-	0,40	-
Brasil³	100,00	13,88	35,44	50,68

Fonte: Dados brutos da PNAD 1990/IBGE.

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Excluídas as pessoas da área rural.

² Inclusive as pessoas da área rural.

³ Excluídas as pessoas da área rural da região Norte.

TABELA A.4

Distribuição percentual de pessoas indigentes em relação ao total de pessoas por área de domicílio, segundo UF (1990)

UF	Total	Área metropolitana	Área urbana não metropolitana	Área rural
Norte ¹	2,16	2,99	4,93	-
RO	0,23	-	0,66	-
AC	0,14	-	0,38	-
AM	0,39	-	1,09	-
RR	0,01	-	0,03	-
PA	1,36	2,99	2,66	-
AP	0,04	-	0,11	-
Nordeste	54,57	33,97	50,31	63,20
MA	7,27	-	5,25	10,68
PI	4,78	-	4,01	6,63
CE	9,58	11,01	7,00	10,99
RN	3,08	-	4,52	2,93
PB	4,82	-	6,20	5,18
PE	7,34	14,43	5,91	6,40
AL	2,63	-	3,64	2,65
SE	1,39	-	1,66	1,58
BA	13,67	8,53	12,13	16,16
Sudeste	25,20	54,54	25,34	17,06
RJ	5,38	26,67	2,16	1,80
MG	10,96	8,70	13,68	9,68
ES	2,14	-	2,30	2,62
SP	6,72	19,18	7,21	2,96
Sul	12,89	8,50	11,42	15,12
PR	5,94	3,36	5,41	7,03
SC	2,10	-	2,15	2,63
RS	4,85	5,14	3,86	5,46
Centro-Oeste	5,18	-	8,00	4,62
MS	0,98	-	1,87	0,63
MT	0,86	-	0,97	1,02
GO	2,94	-	4,04	2,97
DF ²	0,40	-	1,12	-
Brasil³	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Dados brutos da PNAD 1990/IBGE.

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Exclusive as pessoas da área rural.

² Inclusive as pessoas da área rural.

³ Exclusive as pessoas da área rural da região Norte.

TABELA A.5
Proporção de pessoas indigentes por área de domicílio, segundo UF (1990)

UF	Total	Área metropolitana	Área urbana não metropolitana	Área rural
Norte ¹	100,00	19,18	80,82	-
RO	100,00	-	100,00	-
AC	100,00	-	100,00	-
AM	100,00	-	100,00	-
RR	100,00	-	100,00	-
PA	100,00	30,57	69,43	-
AP	100,00	-	100,00	-
Nordeste	100,00	8,64	32,68	58,68
MA	100,00	-	25,59	74,41
PI	100,00	-	29,72	70,28
CE	100,00	15,95	25,92	58,13
RN	100,00	-	51,91	48,09
PB	100,00	-	45,56	54,44
PE	100,00	27,28	28,53	44,19
AL	100,00	-	49,01	50,99
SE	100,00	-	42,31	57,69
BA	100,00	8,65	31,44	59,90
Sudeste	100,00	30,04	35,64	34,32
RJ	100,00	68,81	14,21	16,98
MG	100,00	11,02	44,24	44,74
ES	100,00	-	37,98	62,02
SP	100,00	39,61	38,03	22,36
Sul	100,00	9,15	31,40	59,45
PR	100,00	7,84	32,25	59,91
SC	100,00	-	36,36	63,64
RS	100,00	14,72	28,21	57,07
Centro-Oeste	100,00	-	54,74	45,26
MS	100,00	-	67,51	32,49
MT	100,00	-	39,92	60,08
GO	100,00	-	48,73	51,27
DF ²	100,00	-	100,00	-
Brasil³	100,00	13,88	35,44	50,68

Fonte: Dados brutos da PNAD 1990/IBGE.

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Excluídas as pessoas da área rural.

² Inclusive as pessoas da área rural.

³ Excluídas as pessoas da área rural da região Norte.

TABELA A.6
População residente por área de domicílio, segundo UF (1990)

UF	Total	Área metropolitana	Área urbana não metropolitana	Área rural
Norte ¹	4.941.651	1.206.108	3.735.543	-
RO	546.943	-	546.943	-
AC	208.921	-	208.921	-
AM	1.419.603	-	1.419.603	-
RR	87.293	-	87.293	-
PA	2.573.571	1.206.108	1.367.463	-
AP	105.320	-	105.320	-
Nordeste	42.264.091	7.496.686	16.545.436	18.221.969
MA	5.127.772	-	1.879.976	3.247.796
PI	2.633.200	-	1.226.973	1.406.227
CE	6.427.695	2.173.004	1.591.174	2.663.517
RN	2.312.310	-	1.525.332	786.978
PB	3.236.088	-	2.081.588	1.154.500
PE	7.181.242	2.971.310	2.089.681	2.120.251
AL	2.418.107	-	1.391.155	1.026.952
SE	1.401.811	-	746.844	654.967
BA	11.525.866	2.352.372	4.012.713	5.160.781
Sudeste	64.472.369	31.808.612	23.365.773	9.297.984
RJ	13.929.217	11.202.703	1.668.738	1.057.776
MG	15.606.971	3.631.431	7.861.250	4.114.290
ES	2.504.154	-	1.624.562	879.592
SP	32.432.027	16.974.478	12.211.223	3.246.326
Sul	22.554.056	5.384.607	9.794.562	7.374.887
PR	9.096.924	2.362.826	3.856.770	2.877.328
SC	4.437.013	-	2.653.275	1.783.738
RS	9.020.119	3.021.781	3.284.517	2.713.821
Centro-Oeste	10.179.387	-	7.403.004	2.776.383
MS	1.752.919	-	1.363.129	389.790
MT	1.718.408	-	998.976	719.432
GO	4.900.216	-	3.380.183	1.520.033
DF ²	1.807.844	-	1.660.716	147.128
Brasil³	144.411.554	45.896.013	60.844.318	37.671.223

Fonte: Dados brutos da PNAD 1990/IBGE.

Elaboração: CPS/Ipea.

Notas: ¹ Exclui as pessoas da área rural.

² Inclusive as pessoas da área rural.

³ Exclui as pessoas da área rural da região Norte.

TABELA A.7
Mapeamento da produção agrícola do Brasil

Zona	Estado de ocorrência	Área (km ²)	Território nacional (%)	Municípios	Produtos	Produção (t)	Produção nacional (%)
1	PI, SE, AL, SP, SC e RS	101.359	1,19	24	Arroz, milho, feijão e soja	1.070.092	2,23
10	MT, MS e GO	102.820	1,21	12	Arroz, milho e soja	820.243	1,71
11	MG e RO	115.695	1,36	4	Arroz e feijão	26.210	0,05
12	RO	64.310	0,76	1	Arroz e feijão	6.584	0,01
13	RJ	25.803	0,30	1	Arroz e feijão	7.513	0,02
15	MS	126.618	1,49	2	Arroz, milho e soja	90.189	0,19
16	MT, GO e TO	86.403	1,02	5	Arroz e soja	104.443	0,22
17	PI, CE, RN, PB, PE, BA e SE	366.661	4,21	100	Arroz, milho e feijão	393.842	0,82
18	RO	20.672	0,24	1	Arroz, milho e feijão	25.257	0,05
19	MT	37.625	0,44	8	Arroz, feijão e soja	233.851	0,49
20	MA e TO	122.776	1,44	8	Arroz e milho	71.782	0,15
21	PA	47.817	0,56	1	Arroz, milho e feijão	49.062	0,10
22	TO	63.511	0,75	2	Arroz	21.290	0,04
23	SC	26.090	0,31	15	Arroz, milho e feijão	199.756	0,42
30	AC	103.664	1,22	1	Arroz, milho e feijão	23.718	0,05
31	MA e PA	377.654	4,44	4	Arroz, milho e feijão	195.070	0,41
34	PA	164.915	1,94	1	Arroz	17.020	0,04
35	PA	390.639	4,59	9	Arroz, milho e feijão	143.623	0,30
36	AC, RO e MA	451.340	5,30	5	Arroz, milho e feijão	141.925	0,30
38	MT	57.133	0,67	1	Arroz	5.026	0,01
39	PA	341.205	4,01	2	Milho e feijão	17.958	0,04
40	MA e PI	137.986	1,62	43	Arroz, milho e feijão	554.552	1,16
43	PI, CE, RN, PB, PE, AL e SE	410.449	4,82	132	Arroz, milho e feijão	420.884	0,88
44	BA e MG	60.667	0,71	8	Arroz, milho e feijão	42.819	0,09
46	RS	32.588	0,38	7	Arroz, milho, feijão e soja	591.598	1,23
47	RS	20.517	0,24	8	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	474.029	0,99
48	MG e RJ	43.570	0,51	13	Arroz, milho e feijão	103.579	0,22
49	BA e MG	57.678	0,68	3	Feijão	11.714	0,02
50	MG e ES	43.332	0,51	16	Arroz, milho e feijão	173.727	0,36
51	MG e ES	23.009	0,27	10	Arroz, milho e feijão	104.413	0,22
52	RJ	8.082	0,11	2	Arroz	12.325	0,03
53	MG, ES, RJ e SP	35.877	0,42	12	Arroz, milho e feijão	121.491	0,25

(Continua)

(Continuação)

Zona	Estado de ocorrência	Área (km ²)	Território nacional (%)	Municípios	Produtos	Produção (t)	Produção nacional (%)
54	RS	76.611	0,90	25	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	2.136.238	4,45
55	BA e MG	84.120	0,99	9	Arroz, milho e feijão	394.388	0,82
58	PI, MA, TO e GO	243.454	2,86	27	Arroz, milho e feijão	372.274	0,78
59	GO e TO	126.613	1,49	28	Arroz, milho, feijão e soja	674.506	1,41
61	MT	140.715	1,65	10	Arroz, milho, feijão e soja	1.256.159	2,62
61	MG, GO, MS, MT e DF	411.684	4,84	114	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	6.755.203	14,08
62	PR	7.269	0,09	2	Arroz e feijão	15.087	0,03
63	MG	21.981	0,26	3	Feijão	3.976	0,01
64	MT	240.762	2,83	8	Arroz, milho, feijão e soja	249.632	0,52
66	AC	20.506	0,24	1	Arroz, milho e feijão	19.277	0,04
67	PR, SC, RS e SP	166.444	1,96	204	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	8.737.776	18,21
68	MG	77.592	0,91	34	Arroz, milho e feijão	373.443	0,78
69	RS e SC	18.480	0,22	2	Arroz e milho	21.337	0,04
70	PR, SC, RS e SP	65.658	0,77	47	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	3.251.904	6,78
71	RS	10.154	0,12	10	Arroz, milho e soja	443.808	0,93
72	SP	56.075	0,66	43	Arroz, milho, feijão e soja	479.820	1,00
73	ES e RJ	49.765	0,58	6	Arroz, milho e feijão	35.664	0,07
74	MG	12.235	0,14	8	Milho e feijão	128.024	0,27
75	PR	27.376	0,32	32	Milho, feijão, soja e trigo	3.217.401	6,71
76	SP e ES	58.246	0,68	42	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	845.018	1,76
77	SP, PR e MS	45.453	0,53	12	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	1.139.047	2,37
78	BA, PB e AL	77.036	0,91	16	Arroz, milho e feijão	45.615	0,10
82	BA	53.581	0,63	3	Feijão	3.916	0,01
83	RO e MT	68.228	0,80	11	Arroz, milho e feijão	401.789	0,84
86	ES	48.803	0,57	3	Feijão	10.228	0,02
87	RS, SC e SP	58.437	0,69	92	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	3.366.777	7,02
89	MA		0,00	8	Arroz, milho e feijão	115.101	0,24
90	SP	54.256	0,64	33	Arroz, milho e feijão	394.763	0,82

(Continua)

(Continuação)

Zona	Estado de ocorrência	Área (km ²)	Território nacional (%)	Municípios	Produtos	Produção (t)	Produção nacional (%)
91	MG e GO	78.749	0,93	37	Arroz, milho, feijão e soja	1.650.027	3,44
92	SP, PR, MG e GO	78.255	0,92	124	Arroz, milho, feijão, soja e trigo	5.161.546	10,76
Total		6.547.003	76,85	1,455		47.975.329	100,00

Fonte: Embrapa (1992).

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Com o objetivo de mapear a produção agrícola, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) elaborou um delineamento macroagroecológico do Brasil. Obedecendo critérios técnicos, identificou 92 zonas, das quais 61 respondiam pela produção de cinco grãos: arroz, feijão, milho, soja e trigo. Essas 61 zonas são responsáveis por 81% da produção média de 1986 a 1989, ou seja, o equivalente a 48 milhões de toneladas. Os 1.455 municípios que compõem essa mostra representam: 76% da produção de arroz, 69% da de feijão, 77% da de milho, 89% da de soja e 90% da de trigo.

REFERÊNCIAS

ÁRIAS, A. R. *et al.* **Brasil**: estimativas das pessoas indigentes, por situação do domicílio, segundo Unidades da Federação, 1990. Brasília: CPS/Ipea, mar. 1993. Mimeografado.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Mapeamento da produção de grãos no Brasil**. SAE, 1992. (Projeto Alimentos, n. BRA-91/014). Mimeografado.

UM BALANÇO DAS AÇÕES DE GOVERNO NO COMBATE À FOME E À MISÉRIA – 1993^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

Já em 1951, Josué de Castro, em sua *Geopolítica da Fome*, premonitoriamente nos alertava:

no mundo atual, constituído como um organismo vivo e unitário, com todas as suas partes indissolivelmente ligadas, não é mais possível deixar-se impunemente uma região sofrendo fome, apodrecendo e morrendo de fome sem que o mundo inteiro venha a sofrer as consequências dessa infecção local, e fique também ameaçado de morte (Castro, 1951).

No Brasil de hoje, essa afirmação, escrita há 43 anos, ilustra o conflito entre uma estrutura econômica e social, cuja principal característica é a exclusão, e um sistema político-institucional no qual as liberdades individuais e o conceito de cidadania vão ganhando espaço.

Parafraseando Caetano, “morar em campos de concentração de renda em São Conrado” parece ser, eticamente, cada vez mais “desconfortante”. A extensão da violência cotidiana, que já não poupa nenhum setor social, reflete a inviabilidade de uma ordem social excludente. As alegações econômicas, políticas e psicológicas, que no passado recente pretendiam justificar a segmentação entre uma minoria opulenta e uma maioria marginalizada, vão perdendo cada vez mais adeptos, mesmo entre os beneficiários dessa ordem.

Nessa direção, os acontecimentos políticos de 1992 introduziram no debate público a questão da ética que, inicialmente restrita ao combate à corrupção, foi se ampliando para incorporar a solidariedade institucional e civil. Depois da experiência do governo Collor, que fez da “modernidade” seu lema, as alternativas que esta pode apresentar começam a ser repensadas e reformuladas.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. (Coord.). *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria* – 1993. Brasília: Ipea, 1993.

2. O texto original contou com a colaboração de Ana Lúcia Lobato, Carlos Alberto Ramos, Enid Rocha, Guilherme Costa Delgado, Nathalie Beghin e Ronaldo Coutinho Garcia.

O Plano de Combate à Fome e à Miséria, lançado em 1993, e as características operacionais que este adquiriu são, em grande medida, fruto dessa conjuntura. Politicamente, o governo assume o combate à miséria como objetivo prioritário. Sem perder de vista a necessidade de estabilizar a economia e retomar o crescimento, a racionalidade economicista começa a perder espaço e a dimensão social e ética vai, lentamente, se impondo à redução unidimensional, e portanto autoritária, da lógica econômica.

Porém, os frutos das mudanças sociais em curso não se restringem à prioridade dada ao Plano de Combate à Fome e à Miséria. As formas de operacionalização incorporam essas novas demandas de transparência na utilização dos recursos do Estado. A sociedade civil, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), teve um papel fundamental nas prioridades estabelecidas e nas formas de gestão. A parceria governo-sociedade foi o princípio norteador do plano.

Este documento tem como objetivo trazer um primeiro balanço das ações governamentais inscritas no Plano de Combate à Fome e à Miséria. Como se poderá apreciar no transcurso do texto, esse balanço dista de ser uma apologia da ação governamental. O plano deve ser assumido como uma das dimensões de um processo que não é linear e, seguindo os princípios de transparência e parceria, neste documento analisar-se-ão os avanços, as contradições e as limitações das medidas tomadas. Assumimos que, dada a necessidade de um controle social das ações de governo, a publicação de um balanço seria uma forma de incentivar esse controle. Desta forma, a linguagem utilizada pretende escapar dos tecnicismos que, historicamente, inviabilizavam, em nome de um falso rigor, uma leitura acessível ao cidadão não familiarizado. A busca dessa comunicação talvez outorgue certa superficialidade a algumas análises. Somos conscientes desse custo e consideramos que os benefícios de uma ampla divulgação e leitura compensam possíveis deficiências formais.

Dado esse objetivo, na seção 2 será apresentada uma breve síntese da gênese do plano, de seu conteúdo e dos princípios que direcionaram sua operacionalização. Como se poderá perceber, o grande destaque e a prioridade conferida pelo atual governo ao combate à fome e à miséria representam uma inovação no âmbito das políticas públicas destinadas aos segmentos da população historicamente marginalizados. Um segundo elemento inovador refere-se à transparência, ao controle da sociedade civil e à falta de sectarismo que caracterizaram todo o processo. Esta dinâmica é, também, inédita dentro da formulação e implementação das políticas públicas e, certamente, marca uma ruptura com respeito às práticas anteriores.

Ainda na seção 2 serão detalhadas as principais características, os avanços e as limitações dos programas prioritários: o atendimento às crianças desnutridas e às gestantes de risco nutricional, a descentralização da merenda escolar e a revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) e dos assentamentos de trabalhadores rurais. No transcurso da seção 2, poderá observar-se que a transparência, a parceria e o controle da sociedade civil não configuraram uma mera retórica, senão, pelo contrário, um princípio que permeou todas as ações. Foram justamente essas características do plano que permitiram enfrentar certas dificuldades encontradas no transcurso do ano, principalmente no caso da definição de prioridades e na alocação dos recursos públicos.

A seção 3 será dedicada à análise da política econômica, do mercado de trabalho e do setor rural. É redundante salientar a importância desses três espaços em uma estratégia de combate à fome e à miséria. Em todos os casos, pode-se perceber que a crise estrutural desenha um quadro de indefinição. Se por um lado esse impasse penaliza os setores mais vulneráveis e com menor poder de negociação, por outro lado deixa em aberto as características que definirão o futuro modelo de desenvolvimento.

Por último, na seção 4 tentamos expor os desafios no futuro imediato e de longo prazo. Assim, os avanços em termos de solidariedade e ética recentemente obtidos não são irreversíveis. Nesse sentido, as palavras de Gorz (1991, p. 124, tradução nossa) ilustram esse desafio: “não é porque tal seja o sentido da História, mas porque nós temos feito a história para que ela tome esse sentido”.³ O ano de 1993 pode ficar como um episódio transitório em uma larga história de exclusão e miséria ou como o início de uma reversão histórica desse quadro.

2 DIRETRIZES E PRIORIDADES

2.1 O Plano de Combate à Fome e à Miséria

2.1.1 Um breve retrospecto

O quadro da atuação governamental encontrado pelo governo Itamar Franco na área do atendimento alimentar era desolador. Todos os programas de alimentação e nutrição para o grupo materno-infantil haviam sido extintos pelo governo anterior; a distribuição da merenda escolar estava restrita a apenas 38 dias em todo o

3. Do original: “*ce ne sera pas parce que tel est le sens de l'Histoire mais parce que nous aurons fait l'histoire pour qu'elle prenne ce sens*”.

ano de 1992 e a cobertura do PAT representava apenas 10% do seu potencial de atendimento.⁴ Os estoques governamentais de alimentos se deterioravam diante de uma população morrendo de fome.

A prioridade imediatamente atribuída pelo novo presidente da República ao combate à miséria motivou a Frente Nacional dos Prefeitos a organizar um encontro em Brasília, em novembro de 1992, no qual foi reivindicado o apoio do governo federal para programas de geração de emprego, a descentralização da merenda escolar e a transferência de parte dos estoques públicos de alimentos para os municípios, com a finalidade de serem distribuídos às populações carentes.

A Assessoria Social da Presidência da República iniciou um processo de articulação entre os diversos ministérios, as representações dos governos estaduais e municipais e os segmentos organizados da sociedade, voltado para a revisão dos programas federais de alimentação. O Palácio do Planalto passou então a ser palco de discussões sobre alternativas de implementação de um programa de distribuição de leite para crianças carentes, de descentralização da merenda escolar e de ampliação do PAT.

A primeira providência de vulto foi a distribuição de 100 mil toneladas de feijão provenientes dos estoques públicos para 4.623 municípios numa operação caracterizada pela descentralização. Sob a coordenação do Ministério do Bem-Estar Social (MBES), o governo federal doou os alimentos, estabeleceu os critérios gerais da operação e acompanhou sua execução. As prefeituras se responsabilizaram pelo transporte, e a distribuição do feijão foi realizada em conjunto com os segmentos organizados das próprias comunidades.

Nesse meio tempo, com o objetivo de contribuir para o encaminhamento das questões alimentares no Brasil, o Partido dos Trabalhadores apresentou ao presidente da República, em fevereiro de 1993, um documento contendo propostas para uma política de segurança alimentar e para a criação de um conselho nacional de segurança alimentar. Foi acatada a proposta de criação do conselho, e, para liderá-lo, o presidente Itamar Franco fez o convite ao sociólogo Herbert de Souza.

Ao Ipea, que vinha assessorando tecnicamente todo esse processo, coube então a tarefa de dimensionar a população em condições mais graves de insuficiência alimentar, mapear a distribuição da produção de alimentos e formular as alternativas imediatas para o enfrentamento da fome no país. Os resultados desse trabalho, publicados no documento *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* (Peliano, 1993a),⁵ foram apresentados ao

4. Considerando que apenas 38 mil empresas participavam do programa, enquanto cerca de 380 mil poderiam fazê-lo.

5. Ver capítulo 4 desta obra.

presidente da República e a todos os seus ministros, em reunião realizada, em 18 de março de 1993.

O propósito do Mapa da Fome era estimar a dimensão da indigência no país, desagregando-a por municípios, como forma de indicar ordens de grandeza do problema, alertando as autoridades e a sociedade civil para o tamanho do drama social brasileiro. Os quase 32 milhões de indigentes encontrados no trabalho representam uma estimativa, a melhor que podia ser feita com os dados disponíveis, extraídos dos Censos Demográficos 1980 e 1991 (a primeira consolidação) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990. A metodologia utilizada foi desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O Mapa da Fome cumpriu um objetivo eminentemente político, ao contribuir para que os excluídos fossem incorporados ao debate sobre os destinos do país. A pobreza, a indigência e a fome estão inscritas em definitivo, espera-se, na agenda de temas relevantes e das preocupações nacionais. Os miseráveis, os sem-representação e os não cidadãos adquiriram voz pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, e pelas lideranças sociais e políticas que se inconformaram com a perversa situação social revelada pelo Mapa da Fome.

Tanto assim que, ao tomar conhecimento da existência de cerca de 32 milhões de indigentes, o presidente da República declarou estado de calamidade social no país. Na mesma ocasião solicitou a todos os ministros que apresentassem programas, nas suas respectivas pastas, que pudessem contribuir para a atenuação da fome, e criou uma comissão integrada por membros do governo e da sociedade civil⁶ para organizar todo esse material e elaborar um plano de ação.

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

6. Fizeram parte da referida comissão: Herbert de Souza, sociólogo; dom Mauro Morelli, o bispo da Diocese de Duque de Caxias; Josenilda Brant, presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan); Denise Paiva, assessora especial para assuntos sociais da Presidência da República; Anna Maria Medeiros Peliano, coordenadora da Coordenação de Política Social (CPS) do Ipea; e Yeda Crusius, ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan).

2.1.2 O conteúdo do plano

No Plano de Combate à Fome e à Miséria encaminhado ao presidente da República em abril de 1993, enfatizou-se a importância da retomada do crescimento econômico e destacaram-se ações prioritárias a cargo dos ministérios, das empresas estatais e dos bancos oficiais (Crusius, 1993). A seleção dos programas e das atividades governamentais foi realizada a partir dos seguintes critérios:

- o impacto no curto prazo sobre a geração de emprego;
- a melhoria do poder aquisitivo da população;
- o estímulo à produção de alimentos e o apoio aos agricultores de baixa renda;
- a ampliação do acesso aos alimentos por meio de programas alimentares;
- a mobilização da sociedade civil; e
- a implementação de ações ou programas voltados para dar suporte e garantir a complementaridade aos programas prioritários.

De um modo geral, foram acatadas todas as propostas encaminhadas pelos ministérios setoriais; algumas continham programas bem detalhados, e outras, apenas linhas de ação, que refletiam declaração de intenções a serem devidamente aprimoradas. O plano incorporou programas de grande dimensão – como o da merenda escolar, que atinge 30 milhões de crianças – e ações pontuais e de pequena cobertura. Assim, os programas que integraram a primeira versão do documento não fornecem uma visão completa e definitiva do que deveria ser contemplado ao longo do período previsto para sua execução (1993-1994). Neste sentido, o plano não pode ser defendido como uma proposta global de redirecionamento nos rumos do desenvolvimento nacional, assumido como imprescindível para a erradicação definitiva da fome. Trata-se simplesmente de um primeiro passo na explicitação da nova prioridade nacional, de um instrumento que deveria nortear a ação do governo, a ser constantemente revisado e aperfeiçoado. A ideia era dar-lhe dinamismo mediante um ajustamento permanente em função da análise dos resultados e da avaliação de alternativas mais adequadas.

O reconhecimento das dificuldades administrativas e orçamentárias enfrentadas pelo governo federal conduziu à decisão de não se propor novos projetos, e sim identificar aquelas atividades em andamento sobre as quais deveria ser concentrado todo o esforço para garantir uma ação coordenada dos vários ministérios, com o propósito de melhorar o gerenciamento, garantir a alocação de recursos em projetos prioritários e promover um acompanhamento permanente das ações. Assim, não se encontram “novidades” no âmbito do plano que traduz a prioridade absoluta anunciada pelo governo Itamar Franco. A inovação está na implementação

simultânea e articulada das ações governamentais para ampliar o seu impacto, na descentralização da execução e na parceria entre o governo e a sociedade civil. A única exceção foi a proposta contida no plano de criação de um programa de atendimento às crianças desnutridas e gestantes de risco nutricional.

Cinco grandes conjuntos englobam as diversas ações incluídas no plano: i) política econômica; ii) políticas de geração de emprego e renda; iii) políticas agrícolas e agrárias; iv) programas de alimentação; e v) programas complementares.

Como eixo da política econômica, foi destacada a retomada do desenvolvimento por meio do investimento em setores que apresentam maiores impactos sobre as populações de baixa renda, ou seja, aqueles intensivos em emprego e/ou produtores de bens essenciais de consumo.

No bloco dos programas de geração de emprego e elevação da renda, destacaram-se, entre outros, o financiamento dos bancos oficiais para setores com maior potencial para absorção de mão de obra; o incentivo a empreendimentos associativos autogestados e frentes de trabalho nas áreas urbanas e rurais; os programas de construção civil e obras de saneamento e recuperação de rodovias; e a ampliação do seguro-desemprego e do abono salarial.

No âmbito do setor agrícola, foram contemplados o crédito especial para custeio e comercialização dos alimentos básicos e para a reforma agrária, os programas de assentamentos rurais, os projetos de irrigação, o incremento da capacidade de armazenagem nas zonas produtoras, a utilização de estoques de alimentos para regulação de preços e o suprimento dos programas governamentais de alimentação.

Quanto aos programas federais de distribuição e/ou subsídios aos alimentos, está contemplada, além da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a revisão e ampliação do PAT, a mencionada criação de um programa de atendimento às crianças desnutridas e a ampliação dos programas de abastecimento em bolsões de pobreza (rede Somar, Marca Própria, Sacolão etc.).

Finalmente, entre as ações complementares, foram destacados programas e/ou atividades implementadas no âmbito de todos os ministérios, para as quais cabe apenas a indicação de alguns exemplos: no Ministério das Comunicações (MC) e no Ministério da Cultura (Minc), o desenvolvimento de ações destinadas à mobilização e à conscientização da sociedade; no Ministério das Relações Exteriores, a captação de recursos externos; no Ministério da Ciência e Tecnologia, o apoio a pesquisas voltadas para a gestão dos recursos hídricos no Nordeste, a utilização de tecnologias apropriadas à produção de alimentos em pequenas comunidades e o desenvolvimento tecnológico na produção de alimentos de uso popular; e, na Secretaria de Administração Federal, o treinamento e a capacitação dos servidores envolvidos na execução do plano.

Três princípios básicos foram selecionados como norteadores do desenvolvimento do plano: solidariedade, parceria e descentralização. Afirma-se, no documento, que a erradicação da fome e da miséria no Brasil só será alcançada pelo esforço coletivo traduzido “em uma ampla comunhão de esforços de todas as forças vivas da nação” (Crusius, 1993, p. 3); que um empreendimento dessa envergadura não pode ser executado unilateralmente, sob pena de serem reduzidas as chances de obtenção de resultados significativos. O plano teria que ser desenvolvido conjuntamente, por meio de uma colaboração efetiva, entre setor público e sociedade. As ações deveriam ser desenvolvidas no âmbito das próprias comunidades. A descentralização das ações é defendida como fundamental para a adaptação das estratégias às distintas realidades regionais, para o maior comprometimento dos governos e sociedades locais, e para garantia do controle social por parte dos diversos segmentos envolvidos. Finalmente, a solidariedade deve ser entendida como movimento social, um engajamento ético em busca da cidadania, e não como ação individual meramente assistencialista ou voluntarista.

A aderência aos princípios básicos contidos no plano foi refletida ainda na forma concebida para a sua execução. Assim, o órgão máximo na sua estrutura organizacional é o Consea, ao qual cabe traçar as diretrizes do combate à fome, conceber as estratégias apropriadas para a sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos. O Consea é integrado por oito ministros de Estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e Secretaria-Geral da Presidência da República) e por 21 cidadãos brasileiros identificados com os diversos segmentos da sociedade civil, sendo presidido por dom Mauro Morelli.

Instituído o Consea, em abril de 1993, foi atribuída à Seplan a responsabilidade pela coordenação das ações do governo e pelo apoio técnico e administrativo ao conselho, atividades essas que são realizadas pelo Ipea, por meio da CPS.

Passaram-se oito meses desde o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria pelo presidente da República. Quais foram seus resultados? Que avanços puderam ser observados? Como vem se desenvolvendo a articulação entre governo e sociedade civil? Onde se localizam as maiores dificuldades? São essas as questões que se busca responder em um primeiro balanço anual da ação governamental no âmbito do combate à fome e à miséria.

Cabe advertir, desde logo, que o julgamento do plano não pode ignorar as precárias condições de funcionamento em que se encontram as instituições públicas. As sucessivas e desastradas reformas administrativas dos últimos anos induziram à desestruturação da máquina estatal e à imobilização do funcionalismo público, com repercussões diretas no desempenho dos serviços ofertados. Funções de planejamento, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação

foram sendo gradativamente abandonadas na administração pública federal. Os empecilhos para a retomada desse processo, no curto prazo, apresentaram-se quase que intransponíveis, sobretudo se consideradas as turbulências políticas e institucionais vivenciadas pelo país nesse período. Portanto, a indispensável articulação para a convergência das ações previstas no plano ainda não foi atingida. Dadas essas dificuldades, tratou-se nesse primeiro momento de dirigir todos os esforços para um elenco bem menor de programas, identificando-se aquelas ações capazes de dar respostas mais imediatas ao problema da fome.

Com esse intuito foram selecionados pelo Consea, como eixo central da atuação do governo federal, o atendimento às crianças desnutridas e às gestantes de risco nutricional, o fortalecimento e a descentralização da merenda escolar, a revisão do PAT, a retomada do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais e, em caráter emergencial, a distribuição de alimentos às famílias atingidas pelo flagelo da seca do Nordeste. Os êxitos e as dificuldades enfrentados nessas áreas serão apresentados, a seguir, na subseção 2.2.

2.1.3 A parceria e seus desdobramentos

É no âmbito do Consea que se materializa a grande articulação entre governo e sociedade civil para o encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria. Por meio do Consea, abriu-se um canal direto de participação da sociedade, na medida em que os membros do conselho definem prioridades na ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução⁷ e coordenam atividades desenvolvidas pela ação da cidadania que contam com o apoio de instituições oficiais.⁸ Nesse sentido o Consea é uma proposta de democratização das políticas governamentais, uma forma de controle social do Estado e de maior transparência da gestão pública.

Na esfera governamental, o Ipea tem sido o elo de ligação com o Consea no que diz respeito ao desenvolvimento da parceria governo-sociedade. Cabe ao Ipea realizar estudos técnicos e prestar assessoria ao conselho no âmbito das ações desenvolvidas pelo setor público. Não obstante as limitações de diversas ordens para o desempenho dessas atribuições, a CPS vem executando para o conselho as tarefas de preparação de diagnósticos, formulação de propostas e identificação de recursos orçamentários, elaboração de pareceres técnicos, avaliação da política econômica com ênfase nos aspectos relacionados aos objetivos do plano, acom-

7. A estratégia operacional do Prodea foi estabelecida com a interferência do Consea que participa hoje da Comissão Nacional Executiva do programa com a Companhia Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Conab/Maara).

8. O Consea está coordenando a realização do movimento Criança: contra a Fome e pela Vida e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

panhamento e análise de políticas e programas prioritários anteriormente citados. Sobre aquelas linhas de ação, o Ipea tem realizado um esforço de acompanhamento e articulação das ações desenvolvidas e apresentado ao Consea relatórios bimensais, nos quais são divulgados os resultados obtidos, as dificuldades encontradas e as recomendações pertinentes. O Ipea vem ainda editando e imprimindo diversos estudos referentes ao programa.

Ainda como desdobramento direto do Plano de Combate à Fome e à Miséria, foi criado o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (Coep), por meio do qual estão se articulando para um trabalho inédito de parceria: Banco do Brasil, Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes), Banco do Nordeste (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (Caixa), Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), Companhia Energética de São Paulo (Cesp), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Eletrobras, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Furnas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Nacional de Tecnologia (INT), Light, Nuclebrás Engenharia (Nuclen), Petrobras, Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás), Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Telecomunicações do Rio de Janeiro (Telerj), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

São inúmeras as atividades desenvolvidas por esse grupo de organizações: campanhas de arrecadação e distribuição de alimentos, remédios e roupas em todas as Unidades da Federação; programas voltados para crianças e jovens especialmente na área de treinamento e orientação profissional; projetos de geração de emprego; cessão de terras públicas para hortas comunitárias e grandes plantações; programas de abastecimento d'água no Nordeste; apoio e manutenção de entidades prestadoras de serviços assistenciais; arrecadação de recursos financeiros (por meio de coleta seletiva de lixo, emissão de conta de luz dupla etc.) e doação para organizações não governamentais; divulgação do movimento; e apoio ao movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Neste campo, destaca-se pela dimensão alcançada a participação do Banco do Brasil na formação de comitês de combate à fome, estimando-se hoje a existência de 2,5 mil grupos. Esse novo trabalho de parceria, se bem estruturado, poderá representar um avanço nas relações entre o governo e a sociedade de forma a garantir o caráter público do setor estatal.

É importante ressaltar que, no âmbito de diversas instituições governamentais, os funcionários vêm se organizando para o atendimento às populações carentes, por meio de alternativas distintas de atuação. Cria-se, assim, um novo elo entre o cidadão-funcionário público e os segmentos mais pobres da população, o que pode induzir um maior comprometimento dos servidores com o atendimento às necessidades do povo brasileiro.

Entre os ministérios, o Minc tem se destacado como elemento de apoio do governo à luta contra a fome e a miséria travada pelos artistas e pelo meio cultural brasileiro. Neste sentido, até o momento, além da doação sistemática de tíquetes por parte dos próprios funcionários, o Minc realizou, em parcerias, diversos eventos voltados para a sensibilização e mobilização da sociedade, tais como: exposições, concertos, espetáculos teatrais vinculados a doações de alimentos; repasse de 10% da bilheteria por um período de dezenove dias de todos os espetáculos levados nos teatros do ministério; organização de uma exposição específica, com a doação, para o combate à fome, de dezessete quadros dos mais renomados pintores do país; e produção de filmes de divulgação e um documentário para o movimento de ação da cidadania. No Rio de Janeiro, vem sendo desenvolvido, em espaços culturais do ministério, um trabalho pioneiro de atendimento a meninos e meninas de rua.

Às iniciativas tomadas no âmbito federal somam-se as atividades empreendidas nas esferas estadual e municipal. Diversos estados e municípios proclamaram o combate à fome como uma prioridade, e alguns já se movimentam no sentido de organizar conselhos à semelhança do Consea, com o objetivo de dar concretude à prioridade anunciada. Não existem, por enquanto, informações sobre as ações desenvolvidas nas demais esferas de governo, mas pode-se prever que elas deverão ganhar ímpeto em 1994.

A enorme repercussão popular alcançada pelo movimento de combate à fome em todo o país dá testemunho eloquente das possibilidades abertas pela reunião de esforços do governo e da sociedade com o objetivo de enfrentar um problema social de grande envergadura. A prioridade política anunciada pelo governo, em março de 1993, foi um marco importante nesse processo. A isso somou-se o entusiasmo que a proposta de erradicação da fome no país despertou na população brasileira com o bem-sucedido trabalho desenvolvido pela mobilização da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, cujos esforços são hoje amplamente reconhecidos.

O movimento da ação da cidadania tem uma secretaria nacional executiva, composta pelas entidades Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), indicadas pelo Movimento pela Ética na Política, para assessorar os diversos

comitês em suas ações de combate à fome e à miséria e para participar do grupo de assessoramento do Consea, ampliando e fortalecendo a parceria entre governo federal e sociedade civil.

Apesar do êxito até agora alcançado, não devem ser esquecidos os riscos de que o movimento fique centrado numa campanha assistencial, ainda que meritória, de distribuição de alimentos. Essa é uma etapa inicial, necessária para atender à emergência da fome em um quadro de agravamento da miséria. O sucesso definitivo depende, no entanto, de a mencionada parceria transformar-se em um grande movimento de conscientização da sociedade que seja capaz de inscrever definitivamente a prioridade social na agenda da política do desenvolvimento brasileiro na próxima década.

2.2 Os programas prioritários

O balanço das atividades executadas no âmbito dos cinco programas prioritários anteriormente mencionados constitui o objeto central desta subseção. Vale ressaltar, no entanto, que a atuação governamental no combate à pobreza estendeu-se a outros setores da administração pública federal.

Várias ações contempladas no plano apresentaram avanços, segundo informes encaminhados ao Ipea por alguns ministérios. Tais resultados não podem, entretanto, ser interpretados como consequência de uma estratégia integrada de combate à fome e à miséria, uma vez que representam iniciativas isoladas.

Inclui-se neste caso, por exemplo, o esforço desenvolvido pelo Ministério da Previdência Social no sentido do pagamento em dia e em valores corrigidos a mais de 14,3 milhões de beneficiários,⁹ com um valor médio mensal (unitário) de US\$ 102,19, abrangendo aposentadorias e pensões. Ressalte-se que, do total de benefícios, 2,5 milhões (17,5%) foram concedidos nos últimos doze meses. A cobertura atual da previdência já ultrapassou aquela prevista no plano. A melhoria do atendimento tem sido o foco das preocupações deste ministério por meio da modernização e da descentralização de sua gestão.

Como um segundo exemplo pode ser citado também o MBES que buscou ganhos de eficiência e conferiu maior transparência à alocação dos recursos públicos. Não obstante, o financiamento dos programas de habitação foi prejudicado pelo adiamento para 1994 da vigência do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), tendo se reduzido a menos de 10% o cumprimento das metas previstas. Entretanto, na área do saneamento, foram reativados os programas financiados com recursos externos e que se encontravam paralisados. Somente por

9. Esses beneficiários representam, aproximadamente, 10% da população total do país, podendo atingir 20% considerando-se os dependentes indiretamente atendidos.

meio do Programa de Ação Social em Saneamento (Prosege), foram celebrados 128 convênios, no valor de US\$ 298,86 milhões, beneficiando uma população de 2,37 milhões de pessoas, superando a meta prevista para o projeto como um todo.

Na área da assistência social, o passo mais importante em 1993 foi o encaminhamento e a aprovação no Congresso Nacional da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas),¹⁰ após um amplo processo de debates com a sociedade civil. Outro fato relevante nessa mesma área foi a implantação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), prevista desde 1990 no Estatuto da Criança e do Adolescente, e a instalação de 2,3 mil conselhos de direitos tutelares com o apoio da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA).

Finalmente, segundo relatório apresentado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Finep, foram apoiadas pesquisas em diversas áreas de atuação relacionadas ao combate à fome e à miséria, destacando-se: alimentação, habitação, saneamento, saúde, educação, desenvolvimento regional e programas de atendimento à infância e à adolescência.

2.2.1 O atendimento aos desnutridos e às gestantes de risco nutricional

O retrato das crianças brasileiras revelado pela Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição mostrou que a desnutrição afeta uma em cada três crianças menores de 5 anos, o que corresponde, aproximadamente, a 5 milhões de crianças (Inan, 1990). O mesmo estudo revelou, ainda, a ocorrência de desnutrição elevada já nos seis primeiros meses de vida (22%), aumentando progressivamente até os 23 meses (32%). A partir de então, os dados sugerem aumentos inexpressivos dessas taxas. Predomina, assim, a desnutrição crônica com *deficit* de altura, geralmente irreversível. A gravidade de tal situação é acentuada pelos riscos de mortalidade nesta faixa etária e pela redução da resistência a outras enfermidades. Vale ainda destacar que morrem no Brasil, anualmente, cerca de 200 mil crianças menores de 1 ano; entre esses óbitos, 50% estão vinculados à desnutrição, como causa básica ou associada.

É reconhecido que a solução do problema alimentar brasileiro exige mudanças estruturais profundas na organização social, política e econômica do país, e que os programas alimentares não podem ser entendidos como substitutos dessas mudanças.

Entretanto, o Consea entendeu que a urgência imposta pela fome e pela desnutrição infantil não se coaduna com o tempo exigido para as transformações estruturais necessárias e que existem alternativas de curto prazo que, se bem encaminhadas, contribuem sensivelmente para redução do problema nutricional do país.

10. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Assim, o Consea elegeu o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde como uma das prioridades do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Esta escolha revela uma decisão estrategicamente correta para o enfrentamento de uma das mais dramáticas e perversas consequências da fome: a desnutrição infantil.

Por que um programa de distribuição de leite no âmbito do Ministério da Saúde?

No final de 1992, as organizações comunitárias se mobilizaram em diversas regiões do país solicitando com veemência ao presidente da República a volta do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). À pressão desses grupos somavam-se os problemas enfrentados pelo setor leiteiro que vinha se deparando com uma forte retração da demanda, além da redução nas compras governamentais para os programas sociais¹¹ e da falta ou quase inexistência de recursos para o financiamento dos estoques.

Por sua vez, os tradicionais programas de alimentação e nutrição voltados para o atendimento a crianças carentes foram progressivamente desmontados durante o governo anterior, permanecendo – para não dizer agonizando – a merenda escolar que, em 1992, atingiu apenas 19% de suas metas.

Nesse contexto, a Assessoria Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República providenciou a elaboração de um programa de distribuição de leite que atendesse o grupo populacional mais vulnerável à fome e à desnutrição. A questão era desenhar uma proposta que recuperasse a experiência adquirida de forma a evitar os erros do passado: quem atender e quais as estratégias operacionais mais adequadas?

Indiscutivelmente, por força dos argumentos apresentados anteriormente, as crianças desnutridas menores de 2 anos se afiguravam como grupo alvo prioritário. As futuras mães em estado nutricional precário também deveriam ser incluídas no programa, uma vez que a desnutrição intrauterina traz como consequência o alto risco da natimortalidade e do baixo peso ao nascer, além de outras debilidades que contribuem para a mortalidade infantil. Achou-se igualmente oportuno, como forma de prevenção da desnutrição, atender, em uma mesma família, os irmãos menores de 5 anos (no máximo dois, chamados de contatos), também expostos a sérios riscos decorrentes de insuficiência alimentar. Essa medida visa garantir o consumo dos mais necessitados e principalmente da criança desnutrida, numa tentativa de contornar o velho problema da diluição intrafamiliar dos alimentos, tão comum a programas dessa natureza.

11. Em 1989, o consumo de leite desses programas era da ordem de 2,1 bilhões de litros/ano, ou seja, aproximadamente 15,00% da produção nacional. Em 1992, esses números caíram para 118 milhões e 1,24%, respectivamente.

Por sua vez, é internacionalmente reconhecido que os melhores resultados da complementação alimentar somente são atingidos quando sua aplicação é combinada com as ações básicas de saúde, por meio das quais se consegue o controle de outros agravos, que frequentemente se associam à desnutrição para determinar os seus perfis de morbimortalidade. A distribuição do leite associada à prestação de ações básicas de saúde materno-infantil tem apresentado resultados satisfatórios em diversos programas desenvolvidos em outros países, inclusive na própria América Latina. A experiência também tem demonstrado que a adição do óleo de soja (24 ml/dia) ao leite representa um significativo reforço calórico na alimentação infantil a custos mais reduzidos.

Finalmente, havia clareza de que o atendimento efetuado pelo critério de renda, sobretudo com a distribuição gratuita de alimentos realizada de forma centralizada pelo governo federal, era inviável. O volume de recursos demandados, a ausência de canais adequados para a identificação e o atendimento dos usuários e o gigantismo da máquina burocrática exigida para a distribuição e o controle dos benefícios são obstáculos praticamente intransponíveis.

Assim, com base nesses conhecimentos e acolhendo as expectativas da sociedade e da Presidência da República, foi desenhado o programa Leite é Saúde, instituído pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 799, de 20 de julho de 1993. Nesse sentido, vale destacar que esse programa tem quatro características que o distingue dos anteriores, conforme descritas a seguir.

- 1) A seleção da clientela se dá por um critério que não é mais o da renda: crianças desnutridas menores de 24 meses, seus irmãos de até 5 anos e as gestantes em risco nutricional. Espera-se, com esta precisão na identificação do público-alvo, atingir com mais eficiência os objetivos de combater a desnutrição infantil e diminuir as oportunidades de clientelismos e desvios no programa.
- 2) A execução do programa fica totalmente a cargo do município que aderir à proposta. Não existe mais nenhuma compra centralizada. Os recursos são repassados pelo Ministério da Saúde às prefeituras em função do número de beneficiários identificados em cada município, o qual procede às aquisições do leite (fluido ou em pó) e do óleo de soja, e à sua distribuição, em conjunto com as demais ações básicas de saúde.
- 3) O programa contribui para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços. A exigência do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, a participação do estado na condição de supervisor e interveniente entre o ministério e a prefeitura, e a constituição de uma comissão executiva intersetorial dentro do ministério para coordenar o programa no nível

central são aspectos que estimulam substancialmente o processo de implantação do SUS. Paralelamente, não deve ser desconsiderado o aspecto financeiro do programa como apelo à adesão dos municípios dentro dos critérios do SUS. Aderir ao programa representa um aporte não negligenciável de recursos para as prefeituras.¹²

- 4) O controle social e a maior transparência na administração do programa deverão ser alcançados essencialmente por dois instrumentos:
 - a) identificação do usuário na rede de saúde por meio de critérios clínicos facilmente verificáveis – dessa forma, a prefeitura, para aderir ao programa, tem que dispor do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) que sinalize, de forma objetiva, a clientela do programa; e
 - b) existência e funcionamento, no município, do Conselho Municipal de Saúde – a paridade, no conselho, entre o número de representantes dos usuários do SUS e o número total de representantes do governo, dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços deve garantir o efetivo controle social do programa.

Breve balanço

Como mencionado anteriormente, o programa Leite é Saúde é uma linha de atuação do Plano de Combate à Fome e à Miséria do governo federal instituída pelo Ministério da Saúde em julho de 1993.

O programa prevê uma implementação gradativa, devendo alcançar 100% da meta em 1995 com o atendimento a 2,7 milhões de crianças desnutridas de 6 a 24 meses, 5,4 milhões de contatos menores de 60 meses e 2,1 milhões de gestantes em risco nutricional, a um custo total estimado em, aproximadamente, US\$ 1 bilhão/ano.

Em 1993, o programa dispôs de recursos da ordem de US\$ 36 milhões.¹³ Cabe aqui destacar o papel desempenhado pelo Consea na viabilização dos recursos financeiros para o programa. Em julho, o Congresso Nacional promoveu um ajuste no Orçamento Geral da União (OGU). Naquela época observaram-se cortes substanciais nos gastos do governo. Entretanto, os recursos para o Leite é Saúde foram assegurados no valor total solicitado pelo conselho.

Até o final do ano, em torno de quinhentas prefeituras tinham aderido ao programa. Todavia, menos da metade preenchia os pré-requisitos necessários para

12. Estima-se em torno de US\$ 9 o custo médio mensal dos alimentos por beneficiário.

13. CR\$ 5,5 bilhões – CR\$/US\$ = 151,225, média de outubro de 1993 (Suma Econômica, 1993, p. 34). Disponível em: <<https://bit.ly/3nNABvs>>.

recepção dos recursos do ministério (existência e funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Saúde ou conta especial no Banco do Brasil, do Sisvan, e nenhum débito com a União). Entre outubro e dezembro, foram assinados 123 convênios num valor total de, aproximadamente, US\$ 30 milhões para a União, correspondendo ao atendimento de 595 mil beneficiários até fevereiro de 1994, dos quais 170.506 são crianças desnutridas; 328.082, seus irmãos de até 5 anos; e 96.412, gestantes em risco nutricional.

Mais de 70% dessa clientela estava localizada nas 21 capitais que ingressaram no programa. Ficaram de fora, por enquanto, Vitória (Espírito Santo), Florianópolis (Santa Catarina), Macapá (Amapá), Rio Branco (Acre), Boa Vista (Roraima) e Campo Grande (Mato Grosso do Sul).

Quanto à distribuição dos usuários por região, 40,0% encontram-se no Nordeste; 37,0%, no Sudeste; 9,2%, no Norte; 7,0%, no Centro-Oeste; e 6,6%, no Sul. Vale destacar que é no Nordeste e no Sudeste que vive a grande maioria das crianças desnutridas. Cumpre ressaltar ainda que, das prefeituras que já estão operando o programa, algumas adquirem leite fluido integral e pasteurizado diretamente das cooperativas locais.

No tocante ao estabelecimento de metas para 1994, sua definição está intimamente atrelada ao número de municípios que irá aderir ao programa. No entanto, parece razoável supor que poderão ser atendidos 6,9 milhões de usuários, sendo 1,9 milhão de crianças desnutridas, 1,5 milhão de gestantes sob risco nutricional e 3,5 milhões de contatos. O custo total desse atendimento deverá ser da ordem de US\$ 586 milhões.

Em que pese o Consea e o Ministério da Saúde terem solicitado recursos no valor anteriormente referido, a programação do OGU para 1994 está prevendo um montante equivalente a US\$ 350 milhões, ou seja, 60% do necessário para o cumprimento satisfatório das metas estimadas. O programa Leite é Saúde foi aprovado pelo presidente da República e considerado pelo Consea como o mínimo a ser feito no combate à desnutrição materno-infantil. Todavia, há de se acreditar que, se o programa for implementado satisfatoriamente (cumprimento dos critérios – sem desvios nem clientelismos –, efetiva participação da população na promoção e no acompanhamento, articulação entre estados e municípios etc.), obtiver grande número de adesões das prefeituras e uma forte pressão da sociedade civil engajada no combate à fome e à miséria, os recursos serão suplementados de forma a atingir as metas previstas.

Conclusões

O programa tem o mérito de ter desenhado um esquema de atendimento que supera os pontos de estrangulamento de programas similares desenvolvidos no

passado pelo governo federal. Combater a desnutrição infantil só tem sentido se as ações de alimentação e nutrição forem integradas às ações de saúde, considerando o sinergismo existente entre processos infecciosos e desnutrição. Assim, tendo em vista a escassez de recursos e a necessidade de maximizá-los, o leite deverá ser distribuído unicamente onde houver atenção integral à saúde da mulher e da criança.

Entretanto, alguns aspectos quanto à operacionalização do programa merecem uma atenção especial e deverão ser objeto de reflexão, conforme a seguir.

Da execução das ações desenvolvidas localmente: as prefeituras, em colaboração com as secretarias estaduais de saúde, deverão desempenhar um enorme esforço para poder ingressar e permanecer no programa. Este é um programa novo e exigente em seus critérios. O não cumprimento das atribuições dos municípios e dos estados pode comprometer seriamente os resultados esperados (reabilitação nutricional dos usuários, integração das ações de saúde da mulher e da criança, e contribuição na implantação do SUS).

Da administração central do programa:

- 1) A necessidade de promover uma articulação com o Maara e com representantes do setor leiteiro no sentido de garantir a oferta do produto para o programa. A título de exemplo, para atender 10 milhões de usuários durante um ano (a meta a ser atingida em 1995), será necessário sinalizar para o setor uma demanda adicional de leite equivalente a 2,2 bilhões de litros, o que representa, aproximadamente, 15% da produção nacional.
- 2) A importância de generalizar e democratizar as informações sobre o programa no sentido de divulgá-lo para a sociedade: o que é, como funciona e quais são os instrumentos disponíveis para o acompanhamento e controle de um conjunto de ações desenvolvidas de forma descentralizada. Inclusive, este esforço poderia ser empreendido em conjunto com as demais instituições que operam programas de alimentação e nutrição, como a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a Conab e o Ministério do Trabalho (MTb); elaboração de folhetos, de manuais e de encartes a serem distribuídos a entidades organizadas (sindicatos, associações comunitárias, CNBB etc.), envios de *fax* e *telex* para diversas instituições municipais – públicas e privadas – informando datas e valores dos recursos liberados para os programas etc.
- 3) A necessidade de equipar adequadamente os órgãos responsáveis pela sua execução. A assistência técnica aos municípios é imprescindível. As entidades das administrações estaduais e municipais devem se integrar com os órgãos federais. Enfim, o combate à desnutrição materno-infantil

no Brasil exige competência e eficiência na ação dos poderes públicos nas suas diversas instâncias.

Concluindo, torna-se indispensável proceder, o quanto antes, à avaliação de todo o processo. O Leite é Saúde é um programa novo, ainda em fase experimental, podendo ser desde já aperfeiçoado a partir de sugestões de adaptações locais, caso se mostrem mais adequadas à realidade de alguns municípios.

2.2.2 A descentralização da merenda escolar

O debate em torno da descentralização da merenda escolar se aprofundou em meados da década de 1980 no bojo das discussões sobre democratização e descentralização das políticas públicas. Na época, o governo federal lançou-se em uma experiência-piloto: descentralizou a alimentação escolar para algo em torno de duzentos municípios. Entretanto, rapidamente, as esperanças transformaram-se em frustrações: a experiência foi abandonada, o discurso oficial esquecido e as propostas técnicas engavetadas.

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

O que é o PNAE e por que dar prioridade à sua descentralização?

O fornecimento da alimentação escolar teve sua origem nos anos 1930 com o financiamento das caixas escolares. Tratava-se, portanto, de um atendimento de caráter privado e executado pelas próprias escolas. Foi sendo incorporado gradativamente pelo governo e transformado em 1956 em um programa nacional, com a criação da Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME), vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A CNME, nos seus primeiros anos, viveu, basicamente, de doações dos excedentes da safra norte-americana. Com a retirada da ajuda externa, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, e em plena vigência do milagre econômico, o governo brasileiro passou a assumir totalmente os custos da campanha.

Entre 1967 e início dos anos 1990, o atendimento aumentou de 8 milhões para 30 milhões de escolares. Este processo de crescimento foi concomitante à centralização das compras dos alimentos nos órgãos federais e, até a segunda metade da década de 1970, à aquisição exclusiva de produtos formulados.

A partir da aprovação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), em 1976, foram introduzidos produtos básicos e tradicionais na alimentação das escolas (Inan, 1976). Acreditava-se, na ocasião, que um grande mercado institucional de alimentos (criado por meio da centralização das compras de todos

os programas federais) pudesse implicar ganhos devido a economias de escala e ser utilizado como mecanismo de apoio aos pequenos produtores rurais de alimentos básicos. A experiência demonstrou, entretanto, a inviabilidade de se abastecer um programa daquela dimensão por meio da compra direta de pequenos produtores dispersos e com ofertas reduzidas.

Em meados da década de 1980, a proposta de descentralização do programa começou a ganhar força, respaldada no processo de democratização do país. Em 1986, a FAE, do MEC, deu início à municipalização do programa, com uma experiência-piloto que chegou a atingir 197 municípios brasileiros. Avaliações dessa experiência demonstraram resultados em geral satisfatórios, a qual, entretanto, foi desativada devido a alterações nas prioridades políticas da fundação. Foram alegados, na ocasião, problemas para operacionalizar a prestação de contas e a morosidade no repasse de recursos. Neste retrocesso, a pressão exercida pelas indústrias de alimentos formulados teve um papel decisivo.

Em 1988, o PNAE foi incorporado como direito constitucional e, na própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ficou estabelecido que a execução dos programas assistenciais deveria ser transferida para o âmbito dos municípios. Desde então as reivindicações para a retomada do processo de municipalização têm sido reiteradas pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e pela Frente Nacional dos Prefeitos, entre outras organizações envolvidas com a questão. Os argumentos utilizados apontavam para a falácia da tese segundo a qual a centralização promoveria economias de escala e ganhos de qualidade. A centralização e o gigantismo do sistema levaram, entre outros, ao “passeio” dos alimentos, onerando excessivamente os custos de transporte e armazenagem; aos prejuízos causados pela deterioração de produtos e pela validade expirada; à inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares regionais; ao custo adicional dos testes de controle de qualidade, muitas vezes ineficazes; e aos frequentes atrasos e descontinuidades no fornecimento da merenda.

Essas reivindicações se tornaram mais potentes à medida que o desempenho do programa foi se deteriorando. Em 1991, os escolares do primeiro grau receberam merenda durante apenas sessenta dos duzentos dias letivos. O ano seguinte apresentou o pior resultado jamais conhecido pela instituição: apenas 19% das metas foram atingidas. A FAE dispôs de recursos financeiros da ordem de US\$ 150 milhões,¹⁴ quando seriam necessários US\$ 795 milhões. Esses valores corresponderam a um atendimento equivalente a 38 dias.

14. CR\$ 662 bilhões – CR\$/US\$ = 4.512,40, média de 1992 (Suma Econômica, 1993, p. 30).

Na virada de 1992, em um ato corajoso, a direção da FAE iniciou o processo de descentralização da merenda escolar repassando recursos para os estados. Na ocasião, as metas eram as seguintes: em 1993, nenhuma compra de alimentos se efetuariam mais de forma centralizada, e todos os municípios com população acima de 50 mil habitantes, que assim o desejassem, receberiam recursos e não mais gêneros alimentícios. A partir de 1994, o programa deveria ser totalmente descentralizado para as prefeituras que aderissem à proposta.

Breve balanço

A descentralização do PNAE, considerado uma das prioridades do Plano de Combate à Fome e à Miséria e do Consea, tem por objetivo separar progressivamente e por adesão o atendimento a todas as crianças da rede de ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas. Isto significa distribuir, por meio dos municípios e durante duzentos dias letivos, uma merenda a 30,6 milhões de crianças. Estima-se que, para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar, são necessários US\$ 0,13 ou seja, o programa requer um total de US\$ 795 milhões.

Em 1993, o programa dispôs de recursos orçamentários da ordem de US\$ 770 milhões. Cabe aqui destacar, novamente, o papel fundamental desempenhado pelo Consea na viabilização desses recursos financeiros. O valor inicialmente alocado no OGU para a FAE correspondia ao equivalente a US\$ 400 milhões – significativamente inferior ao necessário para o atendimento satisfatório das crianças. Em julho, o Congresso Nacional votou um ajuste do orçamento. Naquela época observaram-se cortes substanciais nos gastos do governo. Entretanto, o programa da merenda não só não foi cortado, como também foi suplementado em US\$ 370 milhões.

A disponibilidade de recursos financeiros, principalmente no segundo semestre, associada à vontade política, facilitou a implementação progressiva da descentralização. Numa primeira etapa os recursos foram transferidos para os estados. Estes, na sua grande maioria, com exceção de Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro, repassaram para os municípios alimentos, e não recursos. Acredita-se que esta atitude seja mais o resultado de um processo de acomodação: afinal, as secretarias estaduais de educação (SEEs) e as representações estaduais da Fundação de Assistência ao Estudante (Refaes) eram as que, no sistema anterior, definiam cardápios e quantidades de alimentos a serem adquiridos e distribuídos. Parecia mais fácil, durante os primeiros meses de transição, navegar em águas mais conhecidas.

No segundo semestre iniciou-se de fato a municipalização: as prefeituras que aderiram passaram a receber recursos diretamente da FAE. Praticamente todas as capitais já se habilitaram. Ficaram faltando três: Belém e Fortaleza alegaram não disporem ainda de infraestrutura adequada para garantir a contraparte do

município na execução do programa, e o Rio de Janeiro, que até muito recentemente se encontrava inadimplente com a FAE, deve incorporar-se ao processo em 1994. Quanto aos 565 municípios de população acima de 50 mil habitantes, 368 (65%) prefeituras aderiram. Entretanto, habilitaram-se de fato 283 (50%) – os demais não apresentaram a documentação requerida.

Pode-se afirmar que, em 1993, pouco mais de 20% da merenda foi municipalizada, uma vez que 6,6 milhões de crianças receberam alimentação escolar diretamente das prefeituras. Estimativas de cálculo apontam para uma cobertura de, aproximadamente, cem dias de atendimento – incluindo os primeiros dias letivos de 1994 –, ou seja, 50% da meta inicial. Duas perguntas surgem de imediato: por que não se pode informar, com precisão, os dias de atendimento? E como explicar que a meta foi atingida apenas parcialmente, quando o programa dispunha de recursos suficientes, como colocado anteriormente?

A resposta à primeira indagação é muito simples. A FAE tem condições, por meio dos seus indicadores (recursos financeiros disponíveis, valores do *per capita*,¹⁵ quantidade de crianças etc.), de calcular, *a priori*, o número (teórico) de dias de atendimento. Entretanto, um dos argumentos fortes a favor da municipalização dizia respeito à diminuição do custo da refeição. Se esta tese se confirmar, e isto só será possível após informações encaminhadas pelos municípios e/ou por avaliações elaboradas pela própria FAE, os recursos federais poderão ser multiplicados no nível local, permitindo assim uma maior cobertura do programa. Logo, há de se saber melhor o que ocorreu em 1993, nos estados e nos municípios, para poder aferir um indicador de atendimento mais preciso.

Responde-se à segunda pergunta com os seguintes argumentos: em primeiro lugar, o programa só foi financeiramente complementado no início do segundo semestre. Com isso, durante os primeiros seis meses do ano, a FAE restringiu o atendimento em função do orçamento anunciado, que correspondia a menos da metade do necessário. Em segundo lugar, os recursos alocados no orçamento não sofreram nenhum tipo de correção monetária, enquanto o *per capita* era atualizado mensalmente pelo valor da inflação. Em outras palavras, existe um grande descompasso entre os recursos que a FAE recebe – não reajustados – e os que transfere – que devem manter, ao longo do ano, seu valor real, única forma de garantir a merenda cotidiana das crianças com o mesmo valor nutricional. Essa situação ainda é agravada por outros dois motivos: a montante e a jusante.

- 1) A montante – morosidade por parte do Tesouro Nacional na liberação financeira dos recursos. A título de exemplo, até junho de 1993, tinham sido repassados apenas 13% do orçamento inicialmente previsto.

15. Base de cálculo para o repasse dos recursos aos estados e aos municípios.

Entretanto, vale destacar que no segundo semestre o cronograma previsto foi cumprido.

- 2) A jusante – dificuldades dos estados e dos municípios no cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos convênios. A falta de experiência com a gestão local do programa (elaboração dos cardápios, compra dos alimentos e controle de sua qualidade etc.) tem se traduzido essencialmente por prestações de contas atrasadas, comprometendo mais ainda o ritmo de transferência de recursos, já que cada parcela repassada pela FAE está condicionada à prestação de contas da parcela anterior. Cumpre aqui salientar a importância de o dinheiro ir o quanto antes para o município, porque o Tesouro o autoriza a efetuar aplicações no mercado financeiro desde que os frutos dessa operação sejam revertidos para o programa.

Em que pese as metas do programa não terem sido plenamente alcançadas em 1993, o processo de descentralização está se consolidando. No final do ano, a FAE realizou uma supervisão em 5 estados, 16 municípios e 42 escolas. Apesar de o relatório final ainda não estar concluído, alguns resultados preliminares, baseados essencialmente em declarações e depoimentos de dirigentes locais, diretores de escolas e usuários, apontavam para uma significativa melhora do programa: redução dos custos operacionais, diminuição dos desperdícios, maior regularidade, incremento da qualidade da refeição oferecida e, conseqüentemente, maior aceitabilidade por parte dos alunos.

Quanto às metas de atendimento para 1994, estas deverão ser as mesmas de 1993, uma vez que o programa já está universalizado, atingindo os 30,6 milhões de escolares do primeiro grau que deverão receber, durante duzentos dias letivos, uma merenda capaz de satisfazer 15% de suas necessidades nutricionais, a um custo total de US\$ 795 milhões. Em princípio, todos os municípios que tiverem aderido à descentralização deverão estar executando de forma autônoma o seu programa.

No entanto, a programação do OGU para 1994 está prevendo recursos no valor de, aproximadamente, US\$ 700 milhões, o que corresponde a 88% das necessidades financeiras do programa. A merenda escolar foi e continua sendo considerada uma das prioridades do Consea: recursos não podem faltar e espera-se que em 1994 todas as condições sejam garantidas para que as crianças possam aprender sem fome.

Conclusões

A FAE tem o duplo mérito de ter ousado deslanchar o processo de descentralização do PNAE – mais nenhuma compra de alimentos se efetua no nível central – e de ter cumprido rigorosamente as metas por ela estabelecidas. Nesse sentido, contou com forte respaldo do Consea na reprogramação orçamentária, o que resultou, de forma inédita, na alocação de recursos mais compatíveis com os objetivos do programa.

Entretanto, alguns aspectos quanto à operacionalização do programa merecem uma atenção especial e deverão ser objeto de reflexão, conforme a seguir.

Da operacionalização do programa nos estados e nos municípios:

- 1) Atualmente, grande parte das prefeituras que aderiram à descentralização atende apenas as crianças matriculadas na rede municipal, quando se sabe que a maior parte dos escolares do primeiro grau frequenta estabelecimentos estaduais.¹⁶ Não faz sentido numa mesma cidade existirem duas estruturas diferentes de atendimento para um mesmo propósito. As prefeituras deverão se articular com os governos estaduais para que lhes sejam dadas as condições no sentido de atender a toda a rede – estadual, municipal e filantrópica – localizada nas suas áreas de administração.
- 2) As dificuldades encontradas para executar o programa localmente e, conseqüentemente, prestar contas à FAE, têm contribuído para atrasar o cronograma de repasse de recursos. Isto tem acarretado uma corrosão do valor real das verbas disponíveis, bem como diminuído os dias de atendimento. Nesse sentido, estados e municípios devem procurar estruturar-se para suprir a nova realidade do programa. Como um dos principais entraves, é mencionada a nova Lei nº 8.666/1993, que normatiza as licitações e os contratos da administração pública. Para flexibilizá-la, o governo federal fez um esforço por meio da Medida Provisória nº 372, de 17 de novembro de 1993, que autoriza estados e municípios a comprarem, sem licitação, para a merenda escolar, de hortifrutigranjeiros, gêneros perecíveis e pão.

Da administração do programa em Brasília:

- 1) Para garantir o correto funcionamento do programa, uma dotação orçamentária compatível com as metas é necessária, mas não suficiente. O fluxo de liberação dos recursos por parte do Tesouro deve ser regular e contínuo. A falta de regularidade na liberação dos recursos, além de trazer sérias implicações em termos do cumprimento das metas, contribui fortemente para dificultar mais ainda o planejamento e a gestão do programa nos estados e nos municípios.
- 2) Em 1994, a merenda poderá estar totalmente municipalizada. Neste novo contexto, merecem ser debatidas questões fundamentais, tais como os mecanismos necessários para garantir a irreversibilidade da descentralização, e de que forma a FAE deverá se estruturar para enfrentar esta nova

16. Trinta e dois por cento das matrículas são feitas em escolas municipais e 53%, em escolas estaduais, conforme as estimativas para 1990 dos estudos estatísticos, feitos pelo MEC, referentes à educação pré-escolar e ao ensino regular do primeiro e do segundo graus.

dinâmica – principalmente no que se refere à administração de mais de 4 mil convênios.

Finalmente, vale salientar que, até o momento, as informações sobre os resultados da descentralização da merenda nos estados e nos municípios são bastante escassas. O acompanhamento e a avaliação do desempenho do programa localmente serão fundamentais para garantir parte de sua eficiência e eficácia. Assim, essas tarefas deveriam ser executadas em parceria com: os governos estaduais e municipais; os comitês de combate à fome e à miséria; as universidades; as associações de moradores etc.

2.2.3 A revisão e a ampliação do PAT

Criado em 1976 pelo então MTb, o PAT tem como objetivo melhorar as condições nutricionais da classe trabalhadora, sobretudo a de baixa renda, com repercussões positivas na sua qualidade de vida, no aumento da produtividade e na redução dos acidentes de trabalho.

Durante o governo anterior, o PAT, por ser um programa que concede incentivo fiscal, esteve na relação daqueles que deveriam ser extintos. O empenho da equipe técnica do MTb em demonstrar que o custo do PAT para o governo¹⁷ não justificava a sua extinção fez com que o programa não fosse colocado, em um primeiro momento, no rol dos programas de alimentação que foram extintos.

Somente em 1993, no bojo do Plano de Combate à Fome e à Miséria, o MTb voltou a dar maior importância ao programa. Nesse contexto, foi criada então uma comissão técnica, formada por técnicos do governo (MTb e Ipea), cujo objetivo seria coordenar o debate com a sociedade civil sobre as propostas de aperfeiçoamento, ampliação e flexibilização do PAT.

Como participar do PAT?

A inclusão no PAT é por adesão, e as empresas interessadas devem adquirir, nas agências dos Correios, um formulário próprio e enviá-lo ao MTb para sua aprovação.

Às empresas e ao governo cabe o custeio de no mínimo 80% do programa, e aos trabalhadores, um máximo de 20% do custo direto do benefício recebido. O estímulo à participação da empresa é feito por meio do incentivo fiscal de 5% do imposto de renda devido, calculado sobre o lucro real ou presumido.

A empresa antecipa o pagamento dos custos totais do programa, que serão ressarcidos parcialmente pelo governo – por meio da dedução dos custos operacionais das despesas com alimentação, da dedução do incentivo fiscal e da isenção de

17. Segundo dados da Receita Federal, a renúncia fiscal, em 1990, decorrente do incentivo de até 5%, seria de cerca de U\$ 115 milhões, valor este considerado irrelevante, dada a dimensão de seu atendimento de 8 milhões de trabalhadores.

encargos sociais sobre o valor do benefício – e pelos trabalhadores, que reembolsam até 20% do valor da alimentação recebida. Observe-se que o eventual excesso do limite de 5% do imposto de renda pode ser deduzido em até dois exercícios fiscais subsequentes.

O fornecimento de alimentos pelas empresas que optam pelo PAT pode dar-se pelas modalidades de serviço descritas a seguir.

- 1) Serviço próprio – a empresa participante assume toda a responsabilidade pela elaboração das refeições, desde a contratação de pessoal até a distribuição das refeições.
- 2) Serviços de terceiros – o fornecimento das refeições é formalizado por meio de contrato firmado entre a empresa participante e as concessionárias. Esta modalidade dispõe ainda de três opções:
 - a) cozinha industrial – a refeição é preparada, atendendo às exigências do programa, por uma empresa especializada, e transportada à empresa participante;
 - b) administração de cozinha e refeitório – a empresa participante, utilizando as suas próprias instalações, contrata serviços de uma terceira para o preparo e distribuição das refeições; e
 - c) refeição-convênio – os empregados da empresa participante fazem as refeições em restaurantes conveniados com empresas fornecedoras de vales, tíquetes, cupons, cheques etc.
- 3) Cesta de alimentos – a empresa participante fornece os alimentos ou os documentos (senhas, vales etc.) que garantam a sua aquisição em estabelecimentos comerciais, em quantidade e composição suficientes para pelo menos uma refeição diária.

Os resultados para 1992 revelaram que apenas 33% do total de trabalhadores do setor formal da economia se beneficiavam com o programa. Ou seja, a participação de 38 mil empresas (10% daquelas potencialmente capazes de aderirem ao PAT) permitiu que 7,5 milhões de trabalhadores fossem atingidos.

Observa-se, portanto, que existe um potencial de crescimento para que o programa, por meio das modalidades descritas, cumpra a sua função de assistência alimentar e de complementação salarial aos trabalhadores mais carentes e de menor poder aquisitivo.

Pesquisas realizadas em empresas da construção civil em Recife revelam que os trabalhadores beneficiados pelo PAT, e que, portanto, alimentam-se de forma mais adequada, apresentam um menor número de acidente de trabalho e melhor

produtividade que os demais no mesmo setor (Moura, 1986). Os benefícios gerados pelo PAT representam um patrimônio social que deve ser preservado e continuamente aperfeiçoado. Para tanto, as propostas de alteração do programa correspondem apenas a correções de rumos, e não a mudanças estruturais.

Ao longo de 1993, trabalhadores, empresários e governo reuniram-se com o objetivo de chegar ao final do ano com pelo menos 45 mil empresas participantes, o que corresponderia a um crescimento de 15%. Ainda que modesto, esse crescimento seria superior à média histórica do crescimento anual do programa: 10%.

Obedecendo ao princípio da parceria, um dos princípios basilares do Plano de Combate à Fome e à Miséria, em abril de 1993, iniciou-se um ciclo de debates, estimulado pela comissão técnica, com a participação dos diversos representantes da sociedade civil afetos de alguma forma ao programa, visando atingir um maior número de trabalhadores do setor formal e de beneficiar aquela parcela da população excluída sistematicamente de programas dessa natureza.

O debate em torno da ampliação, do aperfeiçoamento e da flexibilização do PAT

Ampliação do atendimento

Conforme colocado anteriormente, a participação governamental restringe-se à dedução de até 5% do imposto de renda real ou presumido da empresa. Esse percentual, contudo, está vinculado ao limite máximo de isenção de 8% concedido às empresas que fornecem aos seus trabalhadores o valetransporte (constitucional) e desempenham atividades de desenvolvimento tecnológico e industrial.

Dessa forma, os debates entre os envolvidos diretamente com o programa (empresários, trabalhadores e governo), no que se refere à legislação fiscal, giraram em torno da desvinculação do incentivo relativo ao PAT dos demais e da viabilidade de incentivo fiscal a ser aplicado sobre outros impostos – como o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICM), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) –, de forma a permitir a adesão de pequenas empresas.

Ainda com vistas à revisão da legislação referente ao programa, no que concerne ao atendimento prioritário aos trabalhadores que recebem até 5 salários mínimos (SMs), foi proposta a elevação desse teto para até 8 SMs ou 10 SMs.

Para aquelas empresas que optassem pela modalidade *serviços próprios*, foi sugerido o estabelecimento de condições diferenciadas de financiamento para instalação de cozinhas industriais.

Com essas medidas tomadas, e somadas a uma intensa campanha publicitária e de divulgação por meio da realização de seminários e conferências,¹⁸ pretendia-se atingir um contingente mais significativo de trabalhadores.

A maior divulgação do programa visava ainda, por um lado, conscientizar os trabalhadores da existência de um benefício que lhes poderia ser atribuído e, por outro, informar às empresas que, ao aderirem a um programa dessa natureza, ao mesmo tempo em que se beneficiariam de um incentivo fiscal, estariam contribuindo de forma direta para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus empregados.

Aperfeiçoamento dos mecanismos operacionais

Um esforço de aprimoramento do programa passa necessariamente por uma revisão de sua legislação, nos moldes das propostas apresentadas anteriormente, por uma melhoria do seu sistema de fiscalização, gerenciamento, acompanhamento e avaliação.

No que concerne à legislação, um dos pontos que, associado ao teto de incentivo, merecem preocupação refere-se ao custo máximo da refeição para efeito de incentivo. Esse valor, hoje fixado em 3 unidades fiscais de referência (Ufirs), conforme RFB (1992), é considerado insuficiente tanto pelos trabalhadores como pelas empresas participantes – que não raro oferecem refeições e vales com valores superiores –, para atender às exigências nutricionais estabelecidas pelo programa (1,4 mil calorias e 6% NDpCal).¹⁹

Em relação à fiscalização, destaca-se a solicitação dos trabalhadores de delegar aos sindicatos a responsabilidade de observar e denunciar irregularidades existentes no tema referente à alimentação dos seus representados, considerando que estes são os maiores interessados na manutenção e no aperfeiçoamento do programa.

Ainda com vistas a maior dinamização e conhecimento dos mecanismos de funcionamento do PAT, torna-se necessário o fortalecimento, no nível do governo federal, da equipe responsável pelo gerenciamento e acompanhamento do programa.

Flexibilização a outros segmentos da classe trabalhadora

Ao propor medidas de flexibilização do PAT, visava-se atingir: aqueles trabalhadores do setor informal; os desempregados; aqueles que possuem carteira de trabalho assinada, mas cujo empregador é pessoa física, sobretudo os do setor rural; e ainda os aposentados, que constituem uma massa excluída desse tipo de benefício. Ao saírem do mercado de trabalho, essas pessoas veem reduzidos, de

18. Uma listagem sobre os seminários realizados por entidades civis pode ser encontrada no apêndice A.

19. Relação entre calorias e proteína líquida.

forma significativa, os seus rendimentos, na medida em que deixam de receber aquela parcela que se caracteriza como salário indireto.

O primeiro mecanismo seria o estudo da viabilidade de uma complementação do seguro-desemprego a título de auxílio-alimentação. Sugeriu-se, portanto, que fossem analisadas as possibilidades de utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para este fim.

No que se refere aos trabalhadores do setor informal e aos aposentados, propõem-se o apoio e a divulgação de programas de alimentação bem-sucedidos, nos moldes do programa Nossa Sopa do Serviço Social da Indústria do Distrito Federal (Sesi-DF), ou ainda do Sacola Econômica do Serviço Social da Indústria do Rio Grande do Sul (Sesi-RS), entre outros, de forma a incentivar a sociedade civil e os governos estaduais e municipais a desenvolverem semelhantes atividades.

Os primeiros passos

O curto espaço de tempo,²⁰ associado às exigências que um debate envolvendo três setores com interesses tão diferenciados requer, não permitiu que todas as propostas fossem devidamente discutidas e/ou analisadas pelos órgãos federais competentes.

As várias mudanças administrativas pelas quais passaram o Ministério da Fazenda impossibilitaram qualquer estudo sobre a viabilidade daquelas propostas que implicavam modificações na forma de incentivo ou custos do programa, sobretudo devido à política fiscal restritiva presente em todas as discussões sobre a necessidade de estabilizar a economia.

No âmbito do MTb, entretanto, foi feito um esforço no sentido de viabilizar as sugestões antes descritas e que serviram de base para a elaboração, pela comissão técnica, da Portaria nº 1.156, de setembro de 1993, que doravante regerá o programa. Seguindo o critério da parceria, a portaria estabelece condições de funcionamento que só poderão ser plenamente exercitadas com a responsabilidade e o compromisso de todos os atores envolvidos (trabalhadores, empresários e governo).

Foi assinada, ainda, a Portaria nº 13/1993, da Secretaria de Saúde e Segurança do Trabalhador do MTb, que estabelece novos critérios sobre as “condições de higiene e conforto por ocasião das refeições”, nos locais de trabalho (Brasil, 1993c).

Vale citar alguns dos benefícios aos trabalhadores decorrentes da assinatura das portarias antes mencionadas:

- todas as refeições servidas no intervalo da jornada de trabalho, mesmo que a empresa não esteja inscrita no PAT, devem ter como referencial as condições nutricionais estabelecidas no programa;

20. As discussões com a sociedade civil tiveram início em abril de 1993.

- os trabalhadores subcontratados passam a ter os mesmos direitos alimentares que os vinculados diretamente à empresa participante;
- visando eliminar a condição de “boia-fria”, a empresa é obrigada a fornecer refeições quentes e/ou meios para conservar e aquecer as refeições trazidas de casa;
- no caso dos trabalhadores rurais e das frentes de trabalho, o empregador deve fornecer, em número suficiente, dispositivos térmicos;
- as marmitas ou os recipientes a serem utilizados pelos trabalhadores devem ser fornecidos pelo empregador, devendo, ainda, atender às exigências de higiene e conservação e serem adequados aos equipamentos de aquecimento disponíveis;
- como forma de impedir que o PAT seja usado como instrumento de punição ou premiação por assiduidade, produtividade etc., foram criadas condições de fiscalização (por parte do MTb e dos trabalhadores) para a sua correta utilização;
- independente do seu nível de renda, os trabalhadores passam a ter a garantia de igualdade no valor do benefício e da qualidade dos alimentos; e
- as empresas, se o desejarem, podem fornecer a seus funcionários mais de uma refeição sob modalidades diferentes.

No que se refere à divulgação do PAT, as iniciativas partiram quase que exclusivamente da sociedade civil.

A Central Geral dos Trabalhadores (CGT) foi a que mais se destacou nesse campo (apêndice A). Com a realização de vários seminários por todo o Brasil, sempre com a participação e o apoio do MTb, possibilitou-se o conhecimento do programa em regiões onde a participação das empresas não chega a 10% do total de beneficiárias (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Conclusões

O impulso dado ao PAT durante o ano de 1993 foi sentido sobretudo na importância que os novos dirigentes do MTb passaram a outorgar ao programa, permitindo e facilitando o desenvolvimento de algumas atividades que viabilizariam o objetivo do Plano de Combate à Fome e à Miséria, e sempre colocado na pauta dos principais debates do ministério.

Os resultados para o ano de 1993, entretanto, foram ainda modestos. Seguindo a tendência dos anos anteriores, verificou-se um crescimento em torno de 10% do número de empresas afiliadas. Assim, nesse ano o PAT atingiu cerca

de 41,5 mil empresas,²¹ ficando aquém da meta de atendimento estabelecida (um mínimo de 45 mil). Ressalte-se, entretanto, que os efeitos dos esforços de divulgação e de normalização do programa devem ser sentidos somente em 1994, pois os novos critérios passarão a vigorar para os credenciamentos realizados a partir de dezembro de 1993.

Em termos dos setores de atividades, a indústria continuou sendo aquele que mais participa do programa: uma média de 52,5% das empresas que utilizam o benefício encontram-se nesse setor. Esse dado explica o motivo pelo qual a região Sudeste apresenta o maior índice de cobertura – cerca de 70% dos trabalhadores beneficiados.

No que se refere às faixas de renda mais beneficiadas, os resultados são favoráveis ao objetivo do programa, que é o de atender prioritariamente os trabalhadores de baixa renda. Assim, cerca de 77% dos beneficiados encontram-se na faixa de até 6 SMs.

Paralelamente, o PAT constitui-se uma complementação de renda importante para os trabalhadores de menor poder aquisitivo. Considerando-se que, entre as modalidades do programa, os sistemas de refeição-convênio e alimentação-convênio representam 50% do programa, a complementação de renda decorrente do PAT para um trabalhador que recebe 1 SM é da ordem de 50%, atribuindo-se um preço médio de refeição para janeiro de 1994 de CR\$ 900,00 de acordo com informações de empresas fornecedoras de vales e cupons.

Essa constatação justifica, portanto, a inclusão do aperfeiçoamento e a ampliação do PAT entre as prioridades do Plano de Combate à Fome e à Miséria, sua maior divulgação por parte do governo federal e, ainda, a necessidade de outros mecanismos serem encontrados de forma a beneficiar, por meio de um salário-alimentação, aqueles trabalhadores excluídos de qualquer sistema de benefício nesse sentido.

2.2.4 O Prodea

Antecedentes

O Nordeste vinha passando, nos últimos dois anos, pela pior seca já registrada desde 1932, com a frustração de duas safras consecutivas, que resultou no agravamento do quadro de miséria e degradação humana que prevalece na região. Em cerca de 1.162 municípios com calamidade pública decretada, mais de 2 milhões de famílias tentavam sobreviver com 0,5 SM, que corresponde à remuneração dos

21. Todos os dados apresentados para 1993 são ainda preliminares.

inscritos no Programa Frentes Produtivas de Trabalho,²² coordenado pela Sudene. No entanto, sabia-se que esses recursos eram insuficientes para combater a fome daqueles mais atingidos pela estiagem, devido ao difícil acesso a alimentos essenciais predominante na região.

Havia consenso no governo e na sociedade civil de que algo deveria ser feito para garantir àquelas pessoas os alimentos indispensáveis à sua sobrevivência como seres humanos e cidadãos. O Consea vinha discutindo alternativas para enfrentar tal situação.

Nesse contexto, o Maara apresentou à Presidência da República uma proposta de distribuição de cestas de alimentos para a população atingida pela seca, utilizando-se para esse fim os estoques de alimentos do governo federal. Como à época existiam produtos se deteriorando em armazéns públicos, fato amplamente divulgado na imprensa, tal proposta tinha, segundo seus formuladores, o duplo mérito de, ao mesmo tempo, pôr fim às ocorrências envolvendo estoques públicos e aliviar a fome dos mais carentes.

O presidente da República, por interferência de sua assessora especial para assuntos sociais, resolveu então submeter a proposta apresentada pelo Maara – intitulada Programa Emergencial Nordestino de Segurança Alimentar (Pensar) – à avaliação do Consea, o qual questionou vários pontos, entre os quais se ressaltam: o elevado custo do programa; a ausência de transparência em relação ao dispêndio público envolvido e aos mecanismos previstos de troca e venda de produtos; e o elevado fator de conversão de alimentos *in natura* em produtos beneficiados da ordem de 4 para 1. Sobre este ponto, é importante esclarecer que a conversão adotada era semelhante à utilizada em programas implementados em anos anteriores pelo Maara, nos quais os custos totais não eram conhecidos. No entanto, sobre esses programas pousavam denúncias de desvios e manipulações políticas.

As objeções levantadas pelo Consea ao Pensar fizeram com que governo federal e a sociedade civil elaborassem uma proposta substitutiva que, baseada nos princípios da transparência, da parceria e da descentralização, fosse capaz de atender a população nordestina afligida pela fome. O novo programa, que passou a ser denominado Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), foi então concebido levando em consideração três aspectos essenciais:

- transparência dos dispêndios públicos necessários à sua implementação, e inclusão, em seu instrumento normativo, de mecanismos que impedissem o ressarcimento pelo governo de despesas com estoques deteriorados ou

22. Este programa foi criado pela Lei nº 8.651, de 28 de abril de 1993. Coordenado pela Sudene tem como objetivo organizar frentes produtivas de trabalho nas áreas atingidas pela seca na região Nordeste (Brasil, 1993b), absorvendo atualmente 2.055 mil trabalhadores (chefes de família), remunerando-os com 0,5 SM/mês por três dias de trabalho/semana nas atividades emergenciais.

desviados, até que fossem apuradas as devidas responsabilidades civis ou criminais sobre os danos;

- descentralização, por meio da atribuição aos governos estaduais e/ou municipais do transporte desde os polos regionais de distribuição (PRDs) até os municípios a serem contemplados pelo programa; e
- parceria com igrejas, entidades civis, comitês de ação da cidadania devidamente credenciados nas comissões municipais do Programa Frentes Produtivas de Trabalho, com o objetivo de proceder, fiscalizar e acompanhar a distribuição desde os polos regionais até os municípios beneficiados, e destes à população-alvo.

Forma de operacionalização

O governo federal, por meio da Conab, desloca seus estoques na forma de produtos *in natura* até os PRDs no Nordeste. A partir dos polos, os produtos são encaminhados aos municípios contemplados e posteriormente distribuídos pelas comissões municipais do Programa Frentes Produtivas de Trabalho para as famílias beneficiadas.

Esta fase conta também com a participação do Ministério do Exército, para promover a segurança dos produtos nos polos e apoiar as comissões na distribuição das cestas. Neste ponto, chama-se a atenção para a diferença existente entre este e outros programas, no que se refere à participação do Ministério do Exército. No Prodea, contingentes do Exército desempenham a importante tarefa de guarda e segurança dos alimentos, e na distribuição atuam complementarmente às comissões municipais das frentes produtivas. Em programas anteriores, era o Exército quem comandava e procedia à distribuição.

A opção feita pela distribuição de alimentos *in natura*, desde que próprios para o consumo humano, visou atender a aspectos considerados importantes no momento da elaboração do programa. Um primeiro levava em conta o favorecimento da mobilização comunitária, isto é, a população teria que assumir um papel ativo na distribuição, na medida em que se organizaria para beneficiar os produtos antes de consumi-los. Chama-se a atenção para o fato de que este aspecto foi amplamente facilitado por tratar-se de distribuição em áreas rurais que já estão habituadas a beneficiar e/ou processar os alimentos para consumo próprio.

Por sua vez, um segundo aspecto considerou que, ao se proceder à distribuição *in natura*, se estariam eliminando diversas fases de intermediação e, conseqüentemente, diminuindo os custos e os riscos de desvios, tão comuns em programas dessa natureza.

Para gerir o Prodea, foi criada uma comissão nacional executiva coordenada pela Conab e integrada por representantes do Maara, do Ministério da Integração Regional, do Ministério do Exército, do Ministério da Fazenda, do Banco do Brasil e por dois membros da ação da cidadania indicados pelo Consea. A comissão tem como função supervisionar a execução do programa e decidir sobre eventuais problemas surgidos durante a etapa de implementação. No nível regional foi criada, com o gabinete da Sudene, uma comissão de coordenação integrada por representantes da Conab, da Defesa Civil, do Ministério do Exército, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e da ação da cidadania, com a atribuição de acompanhar e supervisionar as operações do programa.

Metas físicas e custo financeiro do programa

O programa previa distribuir mensalmente 1,5 milhão de cestas, durante quatro meses consecutivos, em 1.155 municípios com calamidade pública decretada, atendendo à totalidade das famílias cadastradas no Programa Frentes Produtivas de Trabalho (tabela 1). No entanto, por determinação da Presidência da República, reconhecendo a expansão da área atingida pela seca, o número de famílias cadastradas neste programa aumentou para 2.050, implicando elevação, na mesma magnitude, do número de cestas de alimentos a ser distribuído.

Cada família cadastrada adquire o direito de receber 25 kg de alimentos *in natura*, respeitando-se, sempre que possível, a seguinte composição: 12 kg de arroz em casca, 4 kg de feijão, 6 kg de milho em grão e 3 kg de farinha de mandioca, que são distribuídos em “recipientes medidas” e colocados em sacos ou sacolas trazidos pelos próprios beneficiados.

O Prodea foi orçado em CR\$ 5,4 bilhões, correspondendo, em setembro de 1993, a US\$ 50 milhões. No entanto, mediante os atrasos na sua implementação, na liberação dos recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional, e o aumento no número de famílias assistidas, tem sido necessária a suplementação proporcional a este acréscimo, além da diferença equivalente à correção monetária do período em que as despesas estão sendo efetivadas.

TABELA 1
Quantidade de municípios e famílias beneficiadas pelo Prodea, por estado

Estado	Municípios	Famílias
Maranhão	38	128.290
Piauí	148	238.865
Ceará	181	369.000
Rio Grande do Norte	136	153.750
Paraíba	159	252.765
Pernambuco	135	345.901

(Continua)

(Continuação)

Estado	Municípios	Famílias
Alagoas	34	71.171
Sergipe	35	62.756
Bahia	246	372.767
Minas Gerais	50	54.735
Total	1.162	2.050.000

Fonte: Sudene.
Elaboração: CPS/Ipea.

Por que a demora inicial na distribuição dos alimentos?

Apesar dos esforços empreendidos para que a distribuição dos alimentos fosse iniciada em setembro, o programa está com seu cronograma atrasado em pelo menos três meses, uma vez que as primeiras distribuições começaram no final de dezembro. Neste sentido, procedem os questionamentos relativos ao atraso do programa, principalmente considerando-se a situação de emergência que o originou.

As causas da demora, no entanto, estão longe de se referirem a simples entraves burocráticos ou ausência de prioridade. Os problemas que antecederam a efetiva implementação do Prodea dividem-se em dois níveis distintos e relacionam-se às fases de elaboração e operacionalização do programa.

No primeiro nível, que se refere à fase da elaboração, chama-se a atenção para o fato de que, pela primeira vez, um programa dessa natureza foi totalmente redesenhado em parceria entre o setor público e a sociedade civil. A parceria, que é a novidade trazida pelo Consea, se por um lado resultou em um enriquecimento de soluções para o tratamento do problema e em maior transparência para o processo, por outro lado, também foi responsável pela maior lentidão nesta fase. Isto porque a nova forma de encaminhamento era uma novidade para ambas as partes.

Certas mudanças introduzidas, como a distribuição de alimentos *in natura*, foram responsáveis por verdadeiros impasses dentro e fora da esfera governamental, pois excluíram do jogo atores anteriormente envolvidos, como é o caso das indústrias de beneficiamento. Ou ainda deixavam de considerar antigas regras ditadas por alguns segmentos, como o de armazenadores, habituados a utilizá-las com certa frequência. Outras mudanças introduzidas, como é o caso da criação das comissões gestoras do programa que imprimiam maior transparência ao processo, nem sempre eram bem acolhidas por parte dos que tiveram seus interesses preteridos.

Vale ressaltar que estas mudanças contaram com o apoio da direção superior do governo, o que, entretanto, não foi suficiente para inibir, em um primeiro momento, articulações existentes nos escalões inferiores, nos quais alguns setores contrariados continuaram a agir com certo desembaraço.

Poder-se-ia, ademais, elencar inúmeros outros episódios ocorridos durante esta fase que justificariam sua maior morosidade em relação a outros programas. No entanto, pelo resultado do jogo, materializado em um programa que incorporou praticamente todas as recomendações do Consea, podese imaginar os inúmeros embates políticos que foram travados em torno dele.

O segundo nível de problemas, por sua vez, está relacionado com a fase de operacionalização, correspondente à remoção dos estoques de alimentos dos armazéns de origem aos PRDs no Nordeste. A demora para a chegada dos alimentos aos polos, aproximadamente cinquenta dias contados a partir do momento em que a Conab autorizou as empresas a iniciarem os procedimentos de transporte, vem sendo atribuída a quatro motivos.

O primeiro refere-se à expressiva quantidade de produtos transportada em curto espaço de tempo (37,5 mil toneladas, relativas ao primeiro mês de distribuição, demandando cerca de 1,6 mil carretas); o segundo, às longas distâncias percorridas pelos caminhões que, como pode ser observado na tabela 2, raramente são inferiores a 2,5 mil quilômetros; o terceiro, à rigorosa classificação que os produtos vêm sofrendo na origem, a fim de serem distribuídos somente alimentos aptos ao consumo humano; e o quarto, à resistência de alguns armazenadores em entregarem os estoques públicos localizados em seus armazéns, sob a alegação destes estarem *sub judice*.

Apesar de os motivos apontados aparentemente justificarem a demora na chegada dos produtos aos polos, é ainda prematuro fazer uma avaliação mais profunda, uma vez que o programa está em seu início, não havendo tempo para checar todas as justificativas.

Segundo a proposta inicial do Prodea, a distribuição para os municípios beneficiados só poderia ter sido desencadeada quando todos os produtos que compõem a cesta (arroz, feijão, milho e farinha de mandioca) estivessem nos PRDs. Todavia, dada a ocorrência de um saque no Polo de Umarizal, no Rio Grande do Norte, e o temor de que tal acontecimento se generalizasse, decidiu-se iniciar a distribuição em todos os polos que já estivessem com pelo menos três dos produtos componentes da cesta, o que começou a acontecer em final de dezembro.

No momento em que este texto foi elaborado, procedia-se à distribuição dos produtos a partir dos polos aos municípios, e daqueles às famílias beneficiadas, razão pela qual este relatório não contempla análise referente a essa etapa do programa. No entanto, tomou-se conhecimento de que problemas de ordem operacional e organizacional estavam ocorrendo em determinados polos, os quais serão avaliados em próximo relatório.

TABELA 2
Operacionalização da distribuição dos alimentos
2A – Arroz em casca

Origem	Destino	Distância média (km)	Quantidade (1 mil quilogramas)
Goiás	Alagoas	2.132	625,2
	Bahia	1.518	3.272,3
	Ceará	2.284	3.240,0
	Pernambuco	2.234	3.036,1
	Rio Grande do Norte	2.505	1.350,0
	Sergipe	2.020	541,2
	Paraíba	2.347	2.220,0
	Maranhão	1.560	1.125,0
	Minas Gerais	944	480,0
	Piauí	1.977	2.109,0
Total			17.998,8

2B – Milho

Origem	Destino	Distância média (km)	Quantidade (1 mil quilogramas)
Goiás	Alagoas	2.305	312,9
	Bahia	1.563	1.636,1
	Ceará	2.100	1.620,0
	Pernambuco	2.424	1.518,0
	Rio Grande do Norte	2.453	675,0
	Sergipe	1.680	270,6
	Paraíba	2.504	1.110,0
	Maranhão	1.482	562,8
	Minas Gerais	783	240,0
	Piauí	1.783	1.054,5
Total			8.999,9

2C – Farinha de mandioca

Origem	Destino	Distância média (km)	Quantidade (1 mil quilogramas)
Mato Grosso do Sul	Bahia	3.171	818,1
	Ceará	3.443	810,0
	Maranhão	2.890	281,4
	Paraíba	3.611	340,0
	Piauí	2.836	527,2
Paraná	Rio Grande do Norte	3.693	337,5
	Paraíba	3.627	168,7
Santa Catarina	Pernambuco	3.299	266,3
	Alagoas	3.205	156,4
	Bahia	2.624	818,1
	Minas Gerais	1.922	120,0
	Sergipe	3.181	135,3
	Pernambuco	3.559	492,0
Total			5.271,0

2D – Feijão

Origem	Destino	Distância média (km)	Quantidade (1 mil quilogramas)
Bahia	Alagoas	1.050	208,6
	Bahia	435	1.090,7
	Paraíba	1.537	334,3
	Sergipe	850	180,4
Goiás	Ceará	2.125	1.080,0
	Maranhão	1.615	375,2
	Minas Gerais	1.000	160,0
	Paraíba	2.500	405,7
	Pernambuco	2.217	1.012,0
	Piauí	1.808	703,0
	Rio Grande do Norte	1.921	450,0
Total			5.999,9

Fonte: Conab.
Elaboração: CPS/lpea.

Perspectivas de ampliação e continuidade do Prodea

O Prodea foi elaborado para atender, emergencialmente, as populações atingidas pela seca no Nordeste, sendo portanto uma ação imediata para enfrentar a fome

no Polígono da Seca do país. Neste sentido, sua continuidade irá depender das mudanças nas condições climáticas que lhes deram origem.

As recentes chuvas ocorridas na região, até o momento da elaboração deste documento, atingiram apenas o sul do Maranhão e do Piauí e o oeste da Bahia, surgindo a necessidade de que sejam previstos recursos adicionais para o programa, caso a estiagem persista em outras regiões. Ressalta-se que a proposta orçamentária para 1994, apresentada pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, inclui a rubrica “Prodea” no orçamento do Maara, o que demonstra que o governo federal está se preparando para o caso de os efeitos da seca persistirem além do que já foi planejado, e, então, ser necessária a suplementação de recursos.

A ideia de ampliação do Prodea para outras regiões do país, igualmente necessitadas, deve ser analisada com cautela. Como ficou claro no decorrer deste relatório, o que originou tal programa foi o estado de emergência instalado nas áreas secas do Nordeste. Em outras regiões, uma ampla discussão com representantes da sociedade civil local e com as diferentes esferas governamentais é recomendável, a fim de serem consideradas, além dessa, outras alternativas mais adequadas regionalmente.

2.2.5 O Programa de Assentamento dos Trabalhadores Rurais

O núcleo do Plano de Combate à Fome e à Miséria é constituído por um conjunto de ações que buscam os seguintes objetivos: geração rápida de emprego e renda; melhoria do poder aquisitivo das populações pobres; apoio ao pequeno produtor rural e o assentamento de trabalhadores sem-terra; promoção da agricultura e do abastecimento alimentar; redução do custo da cesta básica; e distribuição de alimentos a grupos específicos da população e aos mais necessitados.

Fica evidente que as ações do plano haveriam de ter forte incidência sobre o meio rural. Isto porque, se é neste espaço que há maior concentração relativa de miséria, é nele, também, que existe grande potencial de transformação, possibilitando superar a miséria dominante. Por conta disto, o Consea, unanimemente, ainda que partindo de visões diferentes, elegeu a reforma agrária como uma das prioridades do plano.

Por que a prioridade para a reforma agrária?

No meio rural existem muito menos cidadãos do que habitantes. Lá ocorrem os mais arcaicos e opressivos esquemas de dominação do homem. Na base disto encontra-se uma longa história, repleta de episódios que dificultam o acesso à propriedade da terra pelo trabalhador direto.

Sendo a terra um meio natural de produção, sua propriedade pode conferir riqueza e poder. Sua apropriação concentrada e improdutiva é algo antidemocrático e antissocial. A elevada concentração na distribuição da propriedade da terra

no Brasil é uma das mais evidentes causas da miséria, da fome, da ineficiência econômica, do autoritarismo e da depredação ambiental.

Os dados disponíveis indicam que 0,9% das propriedades (mais de 1 mil hectares) ocupa 44% da área total dos estabelecimentos. Em contrapartida, os estabelecimentos com até 10 ha (54% do total) detêm apenas 2,7% da área (IBGE, 1985). Em larga medida isto explica porque 50% dos indigentes vivem no meio rural, enquanto a população rural não alcança 25% da população total. Ou seja, em termos relativos, há duas vezes mais miseráveis no campo do que nas cidades (Peliano, 1993b).

Entre 1970 e 1985 (último Censo Agropecuário do IBGE), cerca de 82 milhões de hectares foram incorporados à área dos estabelecimentos rurais. Destes, 59% foram adicionados a propriedades com mais de 1 mil hectares, indicando que o processo de concentração continuava. Na última década a população rural sofreu um decréscimo de quase 7%, fazendo com que milhões de pessoas tenham migrado para as áreas urbanas (IBGE, 1992). É a exportação da miséria para cidades que não conseguem resolver os problemas de seus miseráveis.

Há um dado, no entanto, que revela não ser esta uma situação insolúvel. Segundo informações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais do Incra para 1992, apenas no interior dos latifúndios e empresas rurais, existem 166 milhões de hectares de terras aproveitáveis não exploradas.²³

As informações existentes possibilitam estimativas que sugerem situar-se em torno de 4 milhões o número de famílias rurais sem terra ou com pouca terra, vivendo na indigência (Peliano, 1993b). Assegurar-lhes uma área média de 40 ha,²⁴ em projetos de assentamento, alterando radicalmente suas condições de existência, demanda uma superfície total de 160 milhões de hectares, área ainda inferior àquela cadastrada como aproveitável e não explorada. Tem-se, assim, uma evidência das possibilidades materiais para atacar, pela raiz, as causas da miséria rural.

Os recursos necessários à realização desta ambiciosa meta alcançam o montante de US\$ 40 bilhões (tomando por base um custo médio de US\$ 10 mil/família, inclusive financiamento), um número aparentemente muito elevado, mas substancialmente inferior ao que se gastará com juros, encargos e amortização da dívida pública, somente em 1994: US\$ 65,1 bilhões, segundo o projeto de lei do Orçamento da União para 1994.

A média de US\$ 10 mil/família representa um dos menores custos para a criação de ocupações estáveis e produtivas, levando-se em conta que cada família assentada absorve a força de trabalho de três pessoas. Tomando os resultados de uma

23. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Hp2P7V>>.

24. Esta é a área média dos assentamentos existentes no país.

avaliação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre os projetos de assentamento (FAO, PNUD e Maara, 1992), verifica-se que, com todas as dificuldades enfrentadas, os projetos existentes conseguem gerar uma renda média mensal por família de quase 4 SMs, algo que mais da metade das famílias brasileiras não obtém. E, vendendo mais de 50% do que produzem, auxiliam no abastecimento, além de gerarem impostos.

O impacto macroeconômico de uma ação com esta abrangência e profundidade é enorme. Milhões de empregos diretos e indiretos seriam gerados para atender à nova demanda por bens e serviços criada pelos assentados. O mercado de trabalho rural ficaria mais bem regulado, propiciando elevação real dos salários e das condições de vida. O abastecimento alimentar seria melhorado com produção mais próxima do consumo. O movimento existente de descentralização demográfica e produtiva seria reforçado, interiorizando-se o progresso econômico e social, desafogando cidades que hoje se mostram quase inviáveis. Todo o país ganharia, principalmente os pobres rurais, ao adquirirem a condição de cidadãos. Perderiam apenas aqueles que não fazem cumprir a função social da propriedade, conforme determina a CF/1988.

Atualmente existem 328 mil famílias assentadas (projetos de reforma agrária e projetos de colonização do governo federal, e assentamentos realizados por governos estaduais), das quais cerca de 244 mil o foram após o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985. Um desempenho muito modesto. A maioria dos países capitalistas que realizou programas de reforma agrária conseguiu executá-los em não mais do que três ou quatro anos. E esta deve ser uma referência, sem desconsiderar que o ritmo e a extensão da reforma agrária, em qualquer país, estão determinados pelo grau de organização e mobilização das forças sociais interessadas em sua implementação. Há que existir ambiente sociopolítico favorável.

Alguns cálculos ajudam a avaliar a viabilidade financeira do enfrentamento da miséria no meio rural, pois ainda que a crise fiscal seja evidente, não o é tanto que a distribuição e a qualidade do gasto público sejam as melhores. A resolução da crise financeira do Estado não se dará sem que este assuma o papel de arbitrar as perdas e os ônus para tornar possível a construção de esquemas sustentáveis para o financiamento do governo. E os perdedores em um eventual ajuste fiscal verdadeiro serão aqueles que hoje ganham com o desequilíbrio das contas públicas e com a elevada e ascendente inflação. Assim, em termos financeiros, o assentamento de 1 milhão de famílias, custaria, por exemplo, o equivalente a 8,4% do projeto de lei do Orçamento da União para 1994 (referente apenas ao conjunto das ações dos três poderes, exceto serviço de dívida).

Tais recursos poderiam ser obtidos, inclusive, pelo cancelamento de diversas despesas discutíveis existentes no Orçamento e com a participação financeira dos

estados e dos municípios. Neste sentido, seria imprescindível que os governos estaduais e municipais se envolvessem mais com a reforma agrária, responsabilizando-se pela execução de parte maior das atividades. À sociedade civil organizada e às organizações não governamentais deve caber porção expressiva das ações de suporte aos projetos de assentamento, além de, o mais importante, dar o essencial respaldo político.

No momento, estamos presenciando o crescimento da consciência social sobre a miserável situação em que vivem dezenas de milhões de brasileiros. O Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e outros movimentos similares têm desempenhado fundamental papel neste processo. Vivemos um período de construção de uma vontade coletiva para transformar o Brasil em um país mais democrático, participativo e menos iníquo. E, para tanto, é necessário fazer avançar a reforma agrária.

Realizá-la não é algo trivial. Existem vultosas dificuldades técnicas, financeiras e principalmente políticas. Mas não é impossível. Sua viabilidade advém, inclusive, do fato de ser uma das poucas ações passíveis de implementação mais imediata e com enorme poder de alterar a estrutura causadora da miséria. As dificuldades técnicas e financeiras são mais facilmente superáveis. As condições políticas poderiam vir a ser criadas, como o foram as condições jurídico-legais (Lei Agrária²⁵ e Lei do Rito Sumário para Desapropriação de Terras²⁶) que tornaram exequíveis as desapropriações de terras improdutivas e agilizaram, na Justiça, o andamento dos processos.

O importante é dar início à construção de um novo estilo de desenvolvimento (mais equitativo, especialmente desconcentrado e com maior eficiência econômica) e de uma nova forma de convivência social não pautada na indiferença, na violência e na desigualdade extrema. A solidariedade, a equidade e a cidadania exigem a democratização do acesso à terra. Por isso o Consea a fez prioritária.

Breve balanço

De 1990 a 1992, o programa de reforma agrária esteve praticamente paralisado. Seja porque não havia interesse político em realizá-lo, seja por dificuldades jurídico-legais para executar desapropriações de terras, devido à não regulamentação dos artigos pertinentes da CF/1988. Este quadro se alterou com a administração de Itamar Franco, que se comprometeu a retomá-la.

No início de 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Agrária, estabelecendo critérios definidores da função social da propriedade. O presidente da República a sancionou, com os vetos reclamados pelos trabalhadores rurais, com o que se torna possível discriminar as terras improdutivas a serem objeto de desapropriação por

25. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

26. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993.

interesse social. Em julho do mesmo ano, após intensa pressão da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, o presidente da Câmara dos Deputados, que a vinha retendo por contrariar interesses dos latifundiários, encaminha à sanção presidencial a Lei do Rito Sumário para Desapropriação de Terras. Em 6 de julho de 1993, o presidente da República fez publicá-la. Este instrumento permite imprimir maior rapidez aos processos de desapropriação, aumentando a velocidade da reforma agrária, caso haja vontade política e capacidade operacional para tanto. Assim, três dias após a publicação da nova lei, foram reiniciadas as desapropriações. Até início de dezembro, 54 propriedades foram declaradas de interesse social para a reforma agrária, correspondendo a 423 mil hectares, nos quais poderão ser assentadas cerca de 8.450 famílias.

O Incra já encaminhou ao Maara processos visando à desapropriação de mais 150 mil hectares (com capacidade de assentar cerca de 6,7 mil famílias) e está concluindo processos referentes a 61.680 hectares, objetivando beneficiar 3.380 famílias.

No que se refere ao efetivo assentamento de famílias, ao final do exercício de 1993, o Incra havia conseguido implantar mais de cinquenta projetos, com um total de 7 mil famílias. Levando-se em conta o Programa Emergencial de Reforma Agrária, no qual foi estipulada a meta de assentar 20 mil famílias, verifica-se que se realizou apenas 35% do previsto. E isto se deveu a diversas razões.

A mais evidente delas diz respeito às dificuldades técnico-administrativas que o Incra enfrenta, decorrentes da insuficiência de pessoal qualificado e apto a realizar as tarefas necessárias, do desaparecimento material, da precária base de informações relevantes e da escassez de recursos financeiros apropriados à superação destas dificuldades (orçamento inadequado e reduzido, e liberações financeiras feitas com atraso). Não tem sido menos importante a descontinuidade administrativa ocorrida no Maara (sete ministros em quinze meses), o que tem dificultado a rápida tomada de decisões, bem como a célere tramitação de processos. Vale ressaltar, também, a falta de unidade política e administrativa no escalão superior da direção do órgão, pois a atual gestão, empossada em fevereiro de 1993, ainda não conseguiu nomear dirigentes afinados com a nova orientação.

Há, no entanto, que se destacar a integral execução do orçamento de crédito para a reforma agrária, com o que foi possível atender 74.833 famílias com financiamentos para produção (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária – Proceara e fundos constitucionais de investimentos), e 10.902 famílias com crédito para implantação (alimentação, fomento e habitação). Em que pesem os pequenos valores concedidos em cada financiamento tornando mais morosa a capitalização dos assentados e dificultando a ampliação de sua capacidade produtiva, os benefícios

advindos são consideráveis, em termos de produção e renda gerada, elevação das condições de vida, estímulo da economia local e geração de empregos.

As dificuldades enfrentadas na execução da reforma agrária têm sido objeto de grande preocupação para o Consea. Em todas as suas reuniões, parte do tempo vem sendo dedicado à discussão do tema, ensejando manifestações dos conselheiros e sugestões ao presidente da República, no sentido de conferir maior apoio ao Incra. Em diversas oportunidades, o presidente do Consea enviou documentação ao presidente da República solicitando ampliação dos recursos à disposição da reforma agrária.

Os ministros do Planejamento, da Fazenda e da Agricultura sempre se posicionam favoravelmente à questão. Todavia, isto não tem se revertido em melhoria das condições objetivas para a implementação do programa de assentamento de trabalhadores rurais. E, para 1994, não se vislumbra uma mudança significativa neste quadro, tendo em vista as dotações consignadas no projeto de lei do Orçamento da União para a reforma agrária. Os recursos em moeda correspondem a 34,3% do montante suficiente para atingir a meta indicada no programa emergencial (assentamento de 100 mil famílias e financiamento a 200 mil famílias, entre outras). Tal programa foi aprovado pelo presidente da República e considerado pelo Consea como o mínimo a ser feito, nesta área, para o combate à fome e à miséria. Se a estas manifestações se somar a pressão dos cidadãos brasileiros compromissados com a democracia e a equidade, a meta talvez possa ser atingida.

Conclusões

A importância da reforma agrária, enquanto instrumento poderoso para a transformação da estrutura socialmente perversa e economicamente ineficiente, é algo que dispensa muitas comprovações. Entre todas as ações previstas no Plano de Combate à Fome e à Miséria, é uma das que possuem maior capacidade de engendrar mudanças profundas. No entanto, são fortes as dificuldades postas ante a sua rápida e ampla implementação. Porém, não se tratam de obstáculos intransponíveis.

A experiência de outros povos está a indicar que os resultados positivos obtidos com a sua realização são os melhores argumentos e aliados que a reforma agrária pode amealhar, sem dispensar, evidentemente, o respaldo e a pressão político-social de diversos segmentos da sociedade.

Para que a reforma agrária possa produzir os benefícios esperados, é necessário que seja bem conduzida e, para tanto, torna-se fundamental equipar, adequadamente, os órgãos responsáveis por sua execução. O Incra deve se tornar uma máquina eficiente, descentralizada e coordenada com determinação. A assistência técnica e financeira aos assentados é imprescindível. As entidades das administrações estaduais e municipais devem se integrar, em fina sintonia, com os órgãos federais

e com os organismos não governamentais. Tempo e recursos são, sobretudo, prioridades políticas. O enfrentamento do drama social no campo brasileiro não permite postergações.

3 CONJUNTURA ECONÔMICA, MERCADO DE TRABALHO E SETOR RURAL: IMPLICAÇÕES PARA O COMBATE À FOME E À MISÉRIA

3.1 A conjuntura econômica

3.1.1 Programas de estabilização e o combate à miséria

A retomada do crescimento econômico e a estabilidade de preços são um pré-requisito para o êxito de um programa de combate à fome? A resposta a esta pergunta tem se constituído em um divisor de águas entre economistas, especialmente aqueles que nos últimos anos desenharam as principais diretrizes de política, e aqueles que enfatizam a necessidade de uma ação direta imediata (via políticas públicas e a mobilização da sociedade civil) para reduzir o grau de exclusão social.

Para os primeiros, os principais penalizados pelo processo inflacionário são, justamente, os segmentos marginalizados da população e que, obviamente, não têm acesso ao sistema financeiro, nem mecanismos de correção de seus rendimentos (indexação). Nessa direção, a “melhor” política social neste momento seria um programa exitoso de estabilização, ainda que essa estratégia tenha como correlato, no curto prazo, um desaquecimento do nível de atividade. Contrariamente, maiores gastos na área social, se elevam o *deficit* do setor público e a taxa de inflação, podem atingir um resultado contrário ao procurado, na medida em que se agravam as condições de vida das populações mais vulneráveis às elevações nos níveis de preços.

Sempre segundo essa linha de interpretação, que é dominante entre os economistas, no médio e no longo prazos, o retorno ao desenvolvimento econômico é uma condição *sine qua non* para combater a fome e a miséria. A geração de empregos e a elevação dos salários e dos rendimentos só podem ser logradas via crescimento.

Os críticos dessa visão levantam dois tipos de restrições a essas argumentações. Em primeiro lugar, não seria mais possível ficar esperando, passivamente, o êxito de um plano de estabilização. Desde o início dos anos 1980, já foram incontáveis os planos e os pacotes implementados sem sucesso, fato que, por outra parte, induziria a pensar sobre a fragilidade das argumentações dos economistas.

Em segundo lugar, a experiência histórica teria mostrado que crescimento econômico e elevação do emprego e salários, bem como redução da exclusão social, não são tendências, necessariamente, associadas. As informações sobre a Europa Ocidental durante os anos 1980, por exemplo, indicariam que crescimento econômico pode não resultar em maiores níveis de emprego, especialmente dada a revolução

tecnológica em curso. A experiência do “milagre” brasileiro nos anos 1970, por sua vez, assinalaria ser possível que o crescimento não resulte em uma sociedade mais homogênea. Assim, ambos os fatores fundamentam as argumentações sobre a necessidade de uma política social ativa, que não esteja reduzida, simplesmente, a variáveis econômicas (estabilidade e crescimento).

Apesar desse ceticismo dos não economistas, no Plano de Combate à Fome e à Miséria, a política econômica está inclusa como um dos instrumentos a ser utilizado para reverter os níveis de indigência e pobreza. Essa correlação passa, implicitamente, por uma gestão econômica que induza a retomada do crescimento e a drástica redução dos patamares inflacionários, sem afetar, porém, os gastos governamentais destinados à área social (Leite é Saúde, CNME etc.), nem as reformas estruturais (reforma agrária, por exemplo).

3.1.2 1993: foi o crescimento econômico um sinônimo de retomada do desenvolvimento? Se temos como referência o período 1990-1992, o ano de 1993 parece quebrar o ciclo recessivo. Durante este último ano, o produto interno bruto (PIB) observou uma taxa de crescimento da ordem de 4,5%, um desempenho não observado desde 1989. A produção industrial foi o principal setor que impulsionou esse desempenho, devendo terminar o ano com um crescimento de 8,5%, um percentual extremamente encorajante.

Esse dinamismo, porém, não pode ser confundido com a retomada de desenvolvimento. Rigorosamente, estamos diante de uma recuperação do nível de atividade, e não de um processo autossustentado de crescimento. Este diagnóstico é relativamente consensual: em um contexto com patamares inflacionários beirando a hiperinflação, e a incerteza, política e econômica sobre o futuro imediato, não é possível esperar um cenário mais otimista.

O aquecimento econômico, que se observava desde o último trimestre de 1992, foi sempre visto com muita cautela. Em um primeiro momento, foi associado a uma bolha. Na linguagem dos economistas, esse termo designa um fenômeno passageiro e que, pelo contexto no qual se inscreve, não se sustenta no médio prazo. Assim, quando em outubro-novembro de 1992 se registraram os primeiros sintomas da recuperação, o diagnóstico parecia ser óbvio: uma bolha de crescimento semelhante às diversas registradas durante 1990 e 1991.

Já no curso de 1993, os indicadores dos primeiros meses pareciam desmentir essa transitoriedade: o dinamismo econômico se mantinha. Imediatamente, esse desempenho foi atribuído a uma mudança nas diretrizes do governo que assumiu em setembro de 1992. O novo discurso enfatizava a necessidade de um rápido retorno ao crescimento paralelamente ao combate à inflação, dado que a política

de estabilização não poderia ter mais, como correlato, a recessão, o desemprego e a queda dos salários reais.

É extremamente difícil afirmar em que medida as novas prioridades do novo poder político foram a causa da recuperação econômica. Certamente certas medidas contribuíram: elevação do poder de compra do salário mínimo, quedas nas taxas de juros, uma política monetária mais frouxa, acordos nas câmaras setoriais etc. É factível afirmar, porém, que o crescimento obedeceu a uma estratégia econômica deliberada?

Resulta difícil responder a essa indagação de forma afirmativa. Em primeiro lugar, cabe lembrar que a economia brasileira observou, no transcurso de sua crise, períodos de crescimento econômico, entre os quais alguns foram de uma magnitude não desprezível.²⁷ A partir de 1990, porém, com o aprofundamento da crise, esses períodos foram cada vez mais efêmeros e de menor dinamismo. Como já afirmamos, devido à sua transitoriedade, esses surtos de crescimento são denominados de bolhas, devido à ausência de condições estruturais para sua sustentação.

Por sua vez, essas bolhas contribuíam para elevar os patamares inflacionários, e como a sobrevivência política das autoridades econômicas sempre esteve mais associada à estabilização de preços que ao crescimento econômico, ante os primeiros sintomas de um aquecimento no nível de atividade (e aceleração da inflação), os gestores de política responderam com uma elevação nas taxas de juros. Para a totalidade dos economistas que tiveram alguma participação nas sucessivas equipes, os significativos impactos inflacionários dessas elevações no nível de atividade eram a manifestação do impasse estrutural. Segundo essa visão, na espera de uma resolução do desequilíbrio fiscal, uma taxa de juros elevada seria a única alternativa possível para manter sob controle a hiperinflação latente. Uma atividade econômica deprimida seria a contrapartida desse impasse estrutural.

Ou seja, tanto o diagnóstico como a necessidade de evitar uma explosão nas taxas de inflação levavam a que o crescimento não estivesse como prioridade na agenda das autoridades econômicas. Suas principais preocupações sempre estiveram, como já foi salientado, voltadas para a redução do *deficit* público e, por motivos de sobrevivência política de curto prazo, para a administração da taxa de inflação. Nesse contexto, a retomada do crescimento econômico é um objetivo que está subordinado tanto à evolução nas taxas de variação dos preços como ao reequilíbrio das finanças do Estado.

Apesar do discurso que caracteriza o ciclo aberto em setembro de 1992, os principais economistas das equipes governamentais compartilharam o diagnóstico sintetizado nos parágrafos anteriores. Obviamente, os objetivos do novo poder

27. Especialmente no período 1984-1986 e 1989.

político guardavam pouca relação com a perspectiva dos formuladores da política econômica. Em contrapartida, estes últimos viam que suas propostas de reforma fiscal eram inviáveis politicamente. Diante desse impasse, e dado seu diagnóstico da crise, sua única alternativa era manter (via juros, política monetária e controle dos gastos públicos) uma política recessiva, cuja estratégia sofria resistência por parte das instâncias políticas superiores.

Porém, as áreas de conflito não se reduzem a essa incompatibilidade entre a visão dos técnicos da área econômica e os objetivos do poder político. O governo que surgiu após o *impeachment* nem é um todo homogêneo, nem contém uma força hegemônica que compatibilize os interesses divergentes. Desta forma, as ações governamentais são produto de uma difícil negociação entre diferentes instâncias governamentais (tanto entre os órgãos do Executivo como entre os diferentes poderes) e, não poucas vezes, os objetivos de cada uma delas são contraditórios ou conflitantes com a estratégia das demais. As negociações nas câmaras setoriais ilustram essa ausência de consenso. Vistas negativamente, ou, na melhor das hipóteses, com ceticismo, pela maioria das equipes econômicas, em outras áreas do próprio governo são assumidas como o berço de uma nova política industrial e um exemplo de modernização das relações capital-trabalho.

No transcurso do ano, a conjuntura econômica e as estratégias de política sofreram contínuas e significativas mudanças. A primeira delas foi uma nítida desaceleração do crescimento a partir de maio. Os dados do IBGE para o terceiro trimestre já assinalavam uma queda do PIB. Isto é, o crescimento registrado a partir de outubro de 1992 não teria deixado de ser algo efêmero, sem maiores bases de sustentação.

Um segundo aspecto está associado à leve, mas também contínua, elevação dos patamares inflacionários. Este fenômeno induziu um aumento nas taxas de juros reais a partir de junho. Esta elevação não sofreu resistências, como em ocasiões anteriores, pelas máximas instâncias do poder político. O principal fator que contribuiu para essa passividade é o desgaste que implicaria uma nova troca na administração da gestão econômica, especialmente depois do consenso logrado em torno da figura do ministro Fernando Henrique Cardoso.

A desaceleração do crescimento paralelamente à lenta, mas contínua, aceleração do processo inflacionário alimentaram, no último bimestre do ano, as demandas por alguma estratégia com resultados tangíveis no curto prazo. Porém, as medidas propostas (pacote fiscal mais desindexação via unidade real de valor – URV e criação de uma nova moeda) envolvem resistências e riscos.

3.1.3 Conclusões

Apesar da recuperação econômica observada durante 1993, o Brasil continua no impasse estrutural que se estende desde o começo dos anos 1980. No curto prazo, não se vislumbram alternativas que revertam esse quadro. Essa indefinição tem sua origem em dois fatores.

O primeiro, quase óbvio, refere-se à transitoriedade do atual governo. O segundo, mais complexo, surge da falta de um projeto econômico e social que se torne politicamente hegemônico. A fragmentação político-partidária brasileira, paralelamente ao grau de organização da sociedade civil, torna extremamente complexa a busca de caminhos para a superação da crise.

O desafio continua: como lograr, preservando o jogo democrático e dada a tradição político-partidária do Brasil, e gerenciar a implementação de um novo projeto de país, qualquer que seja o perfil que este venha a adquirir?

3.2 O mercado de trabalho

Não seria temeroso afirmar que, no longo prazo, as características, a viabilidade e o sucesso de uma política de combate à fome e à miséria dependem das tendências no mercado de trabalho.

A extensão de uma política compensatória estará em função da capacidade de uma sociedade em incorporar economicamente, via emprego, sua população economicamente ativa. O grau de marginalidade econômica e social, porém, não depende, unicamente, da quantidade de postos de trabalho criados. A qualidade destes determinará, via salários pagos, o grau de integração e homogeneidade social. Nessa direção, as políticas compensatórias podem ser assumidas como um resíduo que deveria atingir todos aqueles segmentos da população ou espaços regionais, nos quais a dinâmica do modelo econômico se mostra incapaz de incorporar via emprego e/ou salários.

Já a relação entre a viabilidade de uma abrangente política social e o desempenho do mercado de trabalho percorre caminhos tortuosos. Em princípio, podemos afirmar que a possibilidade de manter no tempo uma política compensatória depende da extensão da exclusão econômica e social. Se a marginalização é realmente um fenômeno marginal, mecanismos institucionais ou pessoais de solidariedade são factíveis de perdurar e ter uma real eficácia. Porém, se a marginalização não é um fenômeno menor e atinge grandes parcelas da população, as possibilidades de implementar políticas compensatórias eficazes e duradouras decrescem à medida que a magnitude da exclusão se eleva. Nessas circunstâncias, rediscutir as políticas que influenciam a dinâmica do mercado de trabalho torna-se tão crucial como a própria política social.

Resulta difícil, na atual conjuntura brasileira, determinar uma tendência. A própria crise reflete a ausência de um modelo de desenvolvimento. Como já afirmamos anteriormente, o aquecimento do nível de atividade durante 1993, não obstante ser de uma magnitude não desprezível, não pode ser associado nem à retomada do desenvolvimento econômico, nem a uma política deliberada e coerente de crescimento de curto prazo.

Em contrapartida, devemos levar em consideração que, no caso brasileiro, o caminho em direção a uma maior homogeneização econômica e social deve lidar com uma marginalização que, historicamente, observou um caráter massivo. Os 32 milhões de indigentes do Mapa da Fome ilustram essa extensão.

Dentro desse contexto, nas próximas subseções tentaremos, além de resumir o desempenho do mercado de trabalho durante 1993 e as principais medidas de política tomadas, identificar certas tendências que, no médio e no longo prazos, podem afetar a extensão e influenciar a viabilidade de uma política de combate à pobreza.

3.2.1 O impacto da recuperação no mercado de trabalho

Como era de se esperar, o crescimento econômico registrado no transcurso de 1993 elevou a demanda de trabalho no setor formal da economia.²⁸ Entre janeiro e outubro, foram criados 383.759 postos de trabalho, representando uma elevação de 1,71%. Um tal crescimento não se observava desde 1989.

Essa maior oferta de empregos refletiu-se na evolução da taxa de desemprego. Depois de dois anos de uma elevação quase constante, tanto os dados da Pesquisa Mensal do Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE) como os da Pesquisa de Emprego e Desemprego do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (PED/Dieese) assinalam uma reversão dessa tendência crescente. Contudo, as informações proporcionadas pelas duas fontes antes mencionadas indicam que a redução observada é mínima, resultando em taxas cujos patamares são, ainda, superiores aos do período 1990-1992 (gráfico 1).

Essa relativa rigidez da taxa de desemprego diante do aquecimento no nível de atividade é a contrapartida de uma demanda de trabalho no setor formal, que, não obstante seu crescimento, mostrou pouco dinamismo. Para a totalidade do Brasil, o patamar de emprego dos assalariados com carteira de trabalho assinada foi, em média, durante 1993, 8% superior ao vigente em dezembro de 1984 (gráfico 2).²⁹ No caso da indústria de transformação, tradicional carro-chefe da economia brasileira, esse percentual atinge só 2%.

28. Uma das providências estabelecidas pela Lei nº 4.923/1965 (Brasil, 1965).

29. Os dados da Lei nº 4.923/1965, que servem de fonte de informação para o emprego no setor formal, tiveram início em dezembro de 1984, daí ser este mês/ano a base de comparação.

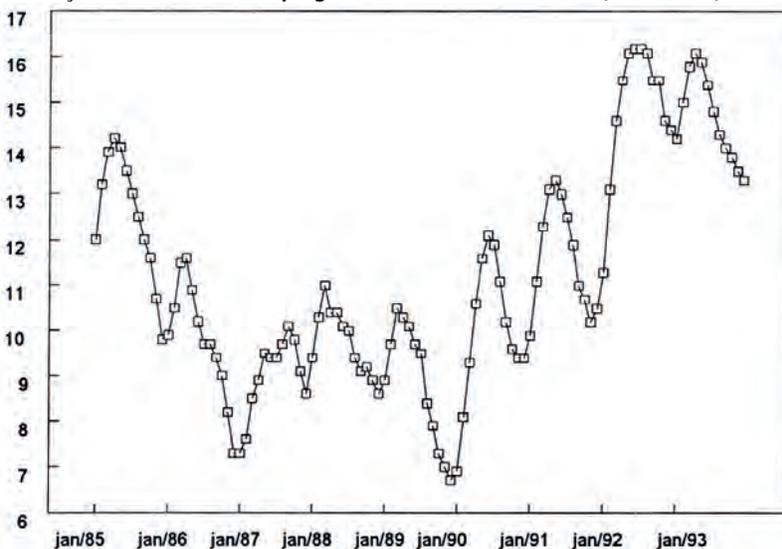
Foi por meio do setor terciário (comércio e serviços) que o setor formal conseguiu, ainda durante 1993, a modesta recuperação assinalada.³⁰ Essas informações para a totalidade do Brasil, proporcionadas pelo MTb, são confirmadas por outras fontes de informação. Segundo os dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que refletem o segmento mais moderno da indústria de transformação, o nível de emprego industrial se situou, no transcurso de 1993, em um patamar inferior (15%) ao observado em 1980.

Contrariamente, o emprego informal (assalariados sem carteira de trabalho assinada e autônomos) vem mostrando uma crescente importância (gráfico 3). Segundo as informações da PED-Dieese para a Grande São Paulo, a ocupação dos assalariados sem carteira de trabalho assinada foi, sempre durante 1993, 40% superior ao nível de 1985. No caso dos autônomos, esse percentual atinge 50%.

O mercado de trabalho brasileiro assiste, assim, a uma crescente precarização, tendência que não foi alterada pela recuperação de 1993. Devemos lembrar que os trabalhadores que logram algum tipo de ocupação nos espaços informais possuem, em geral, os menores rendimentos, não estando, também, protegidos pela legislação trabalhista, nem cobertos pelos benefícios previdenciários.

GRÁFICO 1

Evolução da taxa de desemprego total – Grande São Paulo (1985-1993)



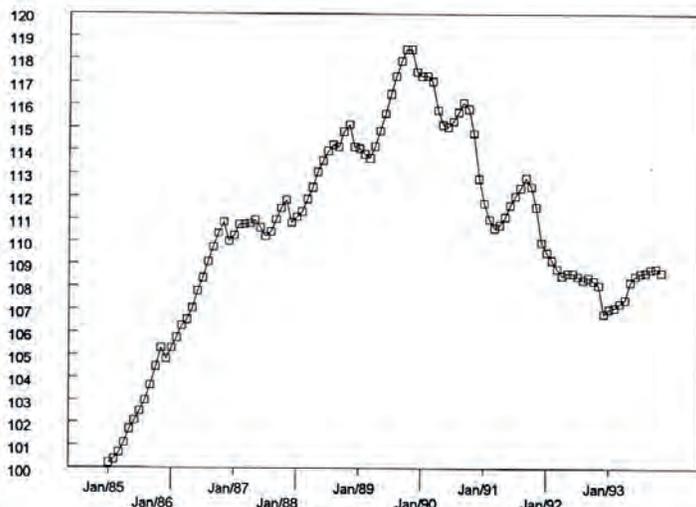
Fontes: Dieese e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos (Seade).

Elaboração: CPS/lpea.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

30. Da totalidade dos empregos criados nesse ano, 57% foram gerados no setor terciário.

GRÁFICO 2
Evolução do emprego formal – Brasil (1985-1993)



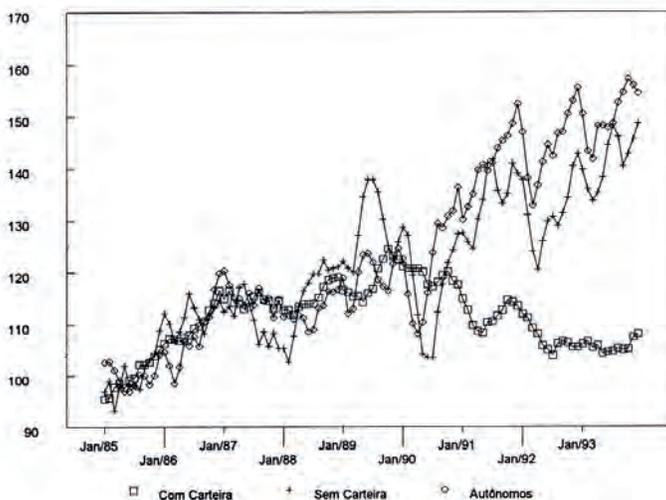
Fonte: MTb.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. Tem-se como base dezembro de 1984 = 100.

2. Figura cujos láiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 3
Emprego formal versus informal – Grande São Paulo (1985-1993)



Fontes: Díeese e Seade.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. Tem-se como base a média de 1985 = 100.

2. Figura cujos láiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.2.2 A informalização do emprego: fenômeno estrutural ou conjuntural?

Essa crescente precarização do emprego e a experiência de 1993, quando a sensibilidade da demanda de trabalho formal foi mínima diante do aquecimento econômico, levaram a dois tipos de interpretações.

A primeira assume a conduta cautelosa das firmas como sendo uma resposta racional diante da incerteza predominante. De uma forma geral, dado que a contratação de mão de obra implica custos (de procura, treinamento etc.), as empresas só realizarão novas contratações de forma massiva quando as perspectivas de crescimento forem duráveis.

A segunda interpretação possui um caráter mais pessimista. A incorporação de novas tecnologias, ao elevar a produtividade da mão de obra, reduz os requerimentos de trabalho por unidade de produto. A experiência de 1993 mostraria que o crescimento econômico já não seria tão rico em empregos como no passado.

Em realidade, ambas as linhas de interpretação não são excludentes. O escasso dinamismo da demanda de trabalho observado durante 1993 pode ter tanto raízes estruturais (devido à elevação de produtividade originada nas novas tecnologias) como raízes conjunturais (a incerteza).

As informações disponíveis assinalam, em efeito, que a produtividade no setor industrial vem registrando uma acentuada elevação (gráficos 4 e 5). A crescente concorrência externa teria induzido as firmas a acelerarem a incorporação de novas tecnologias e racionalizarem os processos de produção.

Olhando só a evolução da produtividade, porém, seria falso afirmar que a demanda de trabalho terá, inevitavelmente, uma perda de dinamismo. O resultado líquido entre o desemprego tecnológico e a elevação da demanda de mão de obra, via o crescimento induzido pelos ganhos de produtividade, é incerto. No caso específico do Brasil, este resultado é certamente negativo, visto que as elevações de produtividade se dão em um contexto recessivo.

Se observamos o cenário internacional, todavia, concluímos que os caminhos são diversos e dependem do modelo de desenvolvimento. O Japão, por exemplo, conseguiu combinar rápidos ganhos de produtividade com pleno emprego. Já na Europa dos anos 1980, a experiência foi contrária: ganhos de produtividade implicaram quedas na demanda de trabalho, desocupação massiva e elevação na segmentação econômica e social.

As formas de gerenciamento dos ganhos de produtividade determinarão o caminho a uma maior homogeneização ou a uma maior exclusão. Tendo como referência as experiências internacionais, devemos lembrar que não existe um determinismo tecnológico. Dificilmente o Brasil pode escapar dessa maior produtividade requerida pela crescente globalização econômica. Sem embargo, embora não sejam infinitos, existem certos graus de liberdade na forma de gerenciar esse processo e, nessa direção, os fatores políticos e sociais de cada sociedade são cruciais.

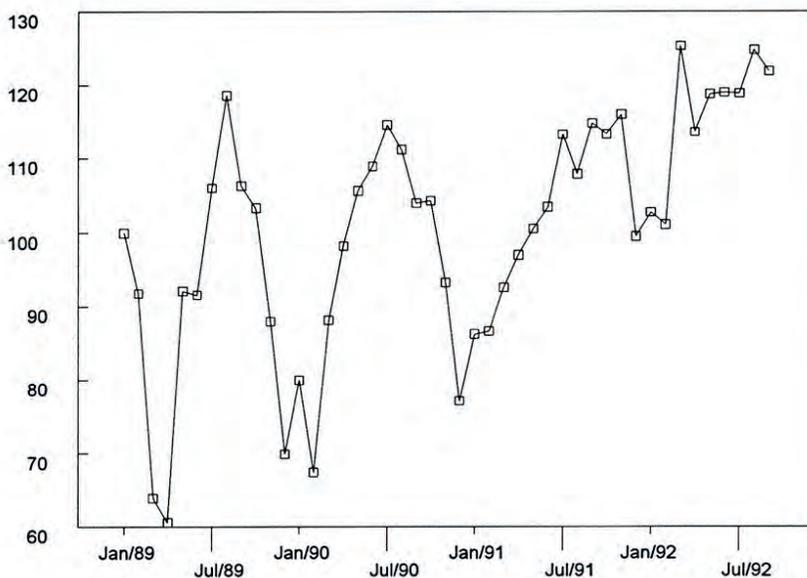
Como já afirmamos em parágrafos anteriores, as integrações econômica e social e as possibilidades de reduzir os níveis de indigência e pobreza não se restringem às oportunidades de emprego. A “qualidade” dos empregos, via salários pagos, desempenhará um papel fundamental nessa estratégia.

3.2.3 Salários reais: crescimento e diferenciação

Em termos gerais, a conjuntura recessiva, a política salarial do período e a queda do salário mínimo penalizaram os rendimentos dos trabalhadores durante 1990-1992. A maior queda se registrou durante o choque econômico de março de 1990, quando, em média, os rendimentos caíram entre 35% e 40%. A partir desse patamar, inicia-se uma trajetória decrescente que permanece até o início de 1992, quando se atinge o nível mais baixo do período. No transcurso de 1992, observa-se uma relativa estabilidade, todavia, durante 1993, assiste-se a uma leve recuperação.

As políticas salariais e do salário mínimo praticadas a partir de outubro de 1992, em geral, tenderam a elevar o grau de indexação. Esse fator e o aquecimento econômico geral resultaram na leve recuperação antes mencionada.

GRÁFICO 4
Produtividade: vendas reais/ocupados (1989-1992)



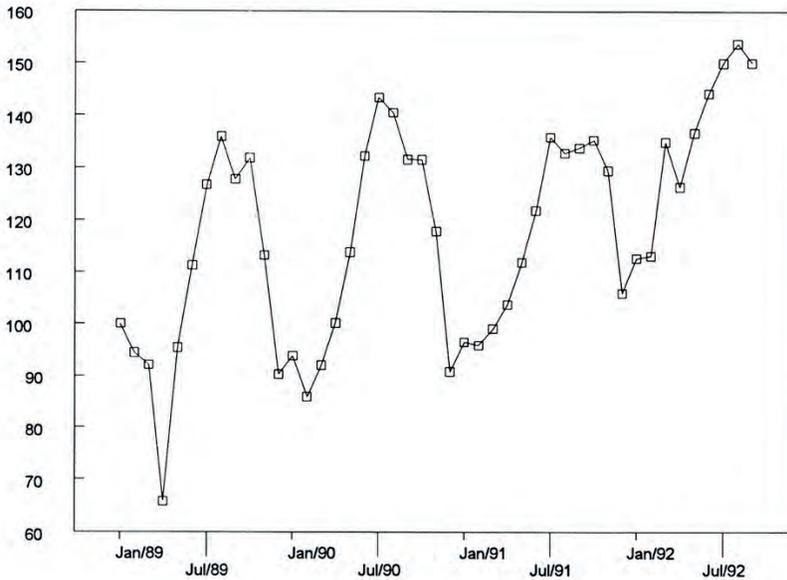
Fonte: Fiesp.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. Tem-se como base janeiro de 1990 = 100.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 5
 Produtividade: índice de atividade/ocupados (1989-1992)



Fonte: Fiesp.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. Tem-se como base janeiro de 1990 = 100.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Porém, se nossa preocupação é estudar o grau de exclusão social, nosso campo de análise deve estender-se além do nível absoluto dos salários ou rendimentos, abordando, ainda, os níveis relativos.

Os dados disponíveis assinalam uma sensível modificação nesses valores relativos. O índice de salários da Fiesp indica uma marcada trajetória crescente a partir de 1991, distanciando-se cada vez mais dos outros segmentos do mercado de trabalho (gráficos 6 e 7). Devemos lembrar que as informações da federação podem ser assumidas como representativas do setor industrial mais moderno, no qual as firmas têm maior capacidade de fixar preços, e os trabalhadores aí empregados registram um elevado grau de sindicalização e mobilização.

Se comparamos a trajetória da produtividade (gráficos 4 e 5) com as informações sobre salários e rendimentos (gráficos 6 e 7), concluímos que a evolução dos salários pagos pela Fiesp acompanha o comportamento da produtividade. Em outros termos: os trabalhadores empregados no setor mais moderno conseguiram beneficiar-se das elevações de produtividade. Contrariamente, os demais segmentos do mercado de trabalho, tanto formal como informal (assalariados sem carteira e autônomos), não foram beneficiados.

Essas informações induzem a pensar que a sociedade brasileira está diante de um aprofundamento da segmentação no mundo do trabalho. Os ganhos de produtividade geram benefícios que ficam restritos aos setores nos quais são gerados. Firms modernas e trabalhadores por elas empregados compartilham os frutos da modernização.

Este processo está ligado a vários fatores. O primeiro deles é que, em geral, os setores da população tradicionalmente marginalizada possuem uma reduzida organização. Em contrapartida, estão situados em espaços onde o desenvolvimento tecnológico (novas tecnologias) não tem muitas possibilidades de aplicação. Ambas as circunstâncias impossibilitam atrelar seus rendimentos aos ganhos de produtividade dos setores mais dinâmicos.

Um segundo fator está relacionado com o perfil que está adquirindo a modernização das relações capital-trabalho. No âmbito das câmaras setoriais, por definição, trabalhadores e empresários negociam de forma segmentada, fato que, necessariamente, leva a considerar só seus interesses específicos. Os interlocutores “socializam” os ganhos de produtividade dentro de seu próprio segmento, marginalizando o resto. Os objetivos dessas câmaras, por sua própria lógica interna, não podem levar em consideração objetivos de política mais amplos (o combate à fome e à miséria, por exemplo).

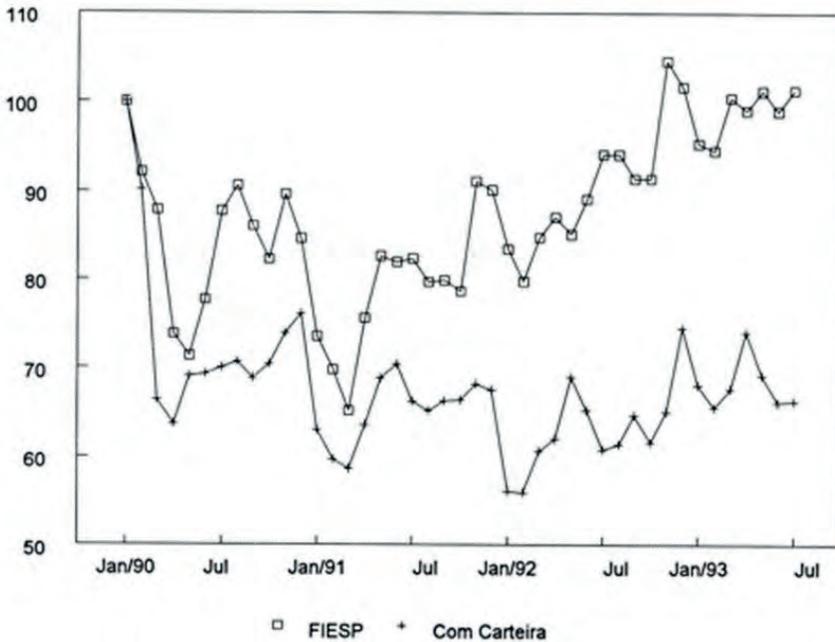
Por último, um terceiro fator é a segregação econômica e social alimentada pela denominada “terceirização”. As firmas modernas reduzem o quadro de pessoal estável, concentrando-o nas atividades mais nobres dentro da empresa, e subcontratam as atividades periféricas. Essa estratégia de gerenciamento dos recursos humanos alimenta a marginalização, na medida em que o quadro de pessoal que fica no núcleo central da firma é aquele no qual o crescimento da produtividade é maior, bem como os salários pagos (diretos e indiretos). Contrariamente, as atividades subcontratadas são de baixa produtividade e, em geral, as possibilidades de incorporar novas tecnologias são muito mais reduzidas. Estes fatores resultam em baixos salários, fato que é alimentado pelo escasso poder de sindicalização dos trabalhadores empregados nas firmas subcontratadas (geralmente de pequeno porte).

Essa lógica da terceirização alimenta a segmentação da sociedade. A tendência, por sua vez, se vê acentuada, visto que as firmas subcontratadas empregam, em não poucos casos, trabalho informal. O crescimento do emprego nesses setores, conforme o gráfico 3, pode ter sido alimentado, justamente, por essa crescente subcontratação.

Aqui, outra vez, duas interpretações são factíveis de serem levantadas. A primeira associa a terceirização à incerteza. Na falta de previsibilidade, produto da própria crise, as empresas substituem um contrato de trabalho (geralmente mais rígido) por um contrato comercial (geralmente mais flexível). Nesta linha, à medida que a crise for superada, o grau de subcontractações necessariamente diminuirá.

GRÁFICO 6

Salários de trabalhadores empregados da Fiesp *versus* trabalhadores com carteira assinada (1990-1993)



Fontes: Fiesp e PME/IBGE.

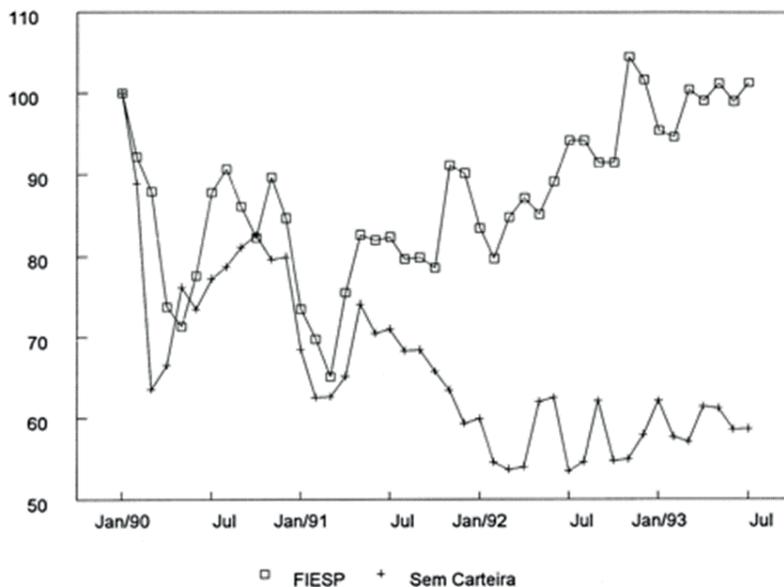
Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. Tem-se como base janeiro de 1990 = 100.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 7

Salários de trabalhadores empregados da Fiesp versus trabalhadores sem carteira assinada (1990-1993)



Fontes: Fiesp e PME/IBGE.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: 1. Tem-se como base janeiro de 1990 = 100.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A segunda interpretação relaciona a subcontratação às novas tecnologias. A grande firma não seria a forma de organização da produção mais funcional ao novo padrão tecnológico. As médias e pequenas firmas seriam mais aptas, originando a terceirização. Estudos sobre as tendências no resto do mundo confirmariam essa associação.

3.2.4 Conclusões

A análise que desenvolvemos nesta subseção sugere que uma política de combate à indigência e à pobreza, no caso do Brasil, passa inelutavelmente pela rediscussão do marco institucional que regula o mercado de trabalho. Esta afirmação se fundamenta nas duas observações a seguir.

- 1) Historicamente, a magnitude da segregação no Brasil dista de ser um fenômeno marginal. Só esse fator tende a inviabilizar políticas compensatórias no longo prazo.

- 2) As tendências recentes sugerem que a segmentação tende a agravar-se, tanto pela exclusão via emprego como pela forma de “socialização” que o ganho de produtividade está adquirindo.

Desta forma, ainda que a crise seja superada, as perspectivas não são otimistas. Se faz necessário repensar as relações capital-trabalho em uma perspectiva mais ampla, incorporando os interesses dos setores e das regiões historicamente marginalizados. O combate à fome e à miséria não pode continuar restrito a políticas compensatórias, sob pena de sua inviabilização econômica, social e política no médio prazo.

3.3 A política agrícola e o setor rural

O ano civil de 1993 é um momento de muita perplexidade, mas também de inovação no âmbito das políticas públicas que afetam o setor rural, porquanto neste contexto se entrecruzam várias mudanças nos estilos da ação estatal em processo de reordenamento.

As mudanças recentes ocorridas nas estruturas de produção e demanda de bens agrícolas refletem tendências distintas daquelas que haviam prevalecido no período da industrialização intensiva e da urbanização concentrada, que se configuram, *grosso modo*, entre 1950 e 1980.

A evidência de um processo de crise da regulação estatal dos interesses socioeconômicos é por todos reconhecida desde o início da década passada até o presente. Menos evidente é o processo de transição e emergência de novos atores sociais, e das quase tendências que se descortinam para o desenvolvimento socioeconômico.

As formas como estes fatos têm se manifestado conjuntamente no nível das políticas públicas é objeto deste trabalho, que, contudo, não tem a pretensão de desvendar por este enfoque o movimento da estrutura socioeconômica em transição.

Neste item pretendemos fazer a leitura das políticas públicas que afetaram a conjuntura de 1993, com a clara referência às inovações e às mudanças significativas que as presidem ou precedem: i) emergência da fome e da miséria à agenda política; ii) descentralização de políticas públicas para o agro pós-1988; iii) mudança na regulação das relações sociais no campo; e iv) reforma comercial, estoques públicos e distribuição de alimentos.

Para tentar captar a maior parte dessas tendências em processo de transição, a análise das políticas públicas voltadas ao setor rural e da segurança alimentar talvez seja insuficiente. Entretanto, é didático tratá-las na forma em que hoje se explicitam – políticas de produção agrícola, prioridade da segurança alimentar (por meio do Consea), política agrária, políticas de seguridade social rural e política

comercial (interna e externa) – e avaliar o conjunto de suas orientações e decisões, na tentativa de descortinar lhes os rumos.

3.3.1 Prioridades da segurança alimentar

A constituição do Consea em 1993 e o estabelecimento de suas prioridades para a ação governamental (subseção 2.2 deste trabalho), bem como o processo de mobilização pública promovido pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, marcaram certamente um tento de inovação e criatividade das políticas públicas no âmbito do atendimento às necessidades básicas da população mais pobre.

A institucionalização do Consea em 1993 como organismo consultivo da política de segurança alimentar, ainda que parcial, ajudou o governo federal a imprimir algumas ações prioritárias inovadoras ou reforçar outras já existentes.

Iniciou-se um processo efetivo de descentralização dos programas públicos de merenda escolar e distribuição do leite (atendimento ao desnutrido), com repercussões políticas, sociais e econômicas muito importantes para a própria política agrícola. Neste sentido, a diretriz de descentralização para o nível dos municípios e estados de cerca de US\$ 800 milhões, em 1993, e a previsão orçamentária de mais de US\$ 1 bilhão, em 1994, vinculados à compra de alimentos básicos, reforça uma tendência de fortalecimento dos mercados locais e dos sistemas municipais ou microrregionais de produção e demanda. Atribui-se à municipalidade funções de fomento à produção de alimentos e de atendimento da demanda social por estes.

Esta diretriz, que explicita na prática política os princípios da descentralização, da parceria e da solidariedade contidos no Plano de Combate à Fome e à Miséria, iniciou-se de fato, no segundo semestre de 1993, para a merenda escolar, e, no último bimestre do ano, para o programa de atendimento ao desnutrido. E como toda inovação, a experiência inicial que se observa é de uma certa dificuldade no proceder concreto da descentralização e da participação dos governos e da cidadania locais, e ainda do efetivo papel de coordenação nacional desse processo.

Ainda enquanto prioridades estabelecidas pelo Consea para a área governamental – assentamento de trabalhadores rurais, programa de alimentação de trabalhadores e distribuição emergencial de alimentos –, como se viu na análise específica desses programas, à exceção do último, houve efetivamente pequena abrangência social e inovação na linha dos princípios básicos do Plano de Combate à Fome e à Miséria, não obstante o empenho e a dedicação dos órgãos executores.

3.3.2 Política de produção rural de alimentos

Pode-se dizer, *grosso modo*, que as orientações do Consea em 1993 enfatizaram, sobremaneira, a necessidade de atendimento de uma parte da demanda social não suprida pelo sistema econômico. Por sua vez, o Conselho Nacional de Política

Agrícola (CNPAs) tentou adequar-se à prioridade de combate à fome, na linha da produção, introduzindo inovações no sistema de financiamento à produção e garantia de preços para alguns produtos selecionados (feijão, milho, mandioca, arroz, trigo e algodão).³¹ A inovação principal consiste na possibilidade de os produtores rurais de alimentos contraírem financiamento para a produção e/ou comercialização dos alimentos, tendo sua dívida fixada em “equivalente-produto”, ou seja, em quantidades físicas de alimentos.

A regra supramencionada faculta ao produtor rural, até o limite de US\$ 200 mil por contrato, quitar débitos com produto ou em dinheiro, variando sua opção de acordo com a comparação entre o valor da dívida e o valor de mercado do seu produto. Isto posto, toda vez que o valor financeiro dessa dívida ultrapassar o valor de mercado da produção, o governo assumiria esse ônus pela compra compulsória da produção ou do pagamento de eventuais subvenções dos diferenciais de preço. Até o momento em que escrevemos este texto, não temos elementos empíricos para avaliar o impacto dessa política de equivalente-produto sobre a produção da safra agrícola plantada em 1993, a ser colhida a partir de março de 1994. Contudo, é de se esperar uma resposta positiva da produção, pelas informações preliminares sobre venda de sementes e contratos de crédito de custeio processados ao abrigo do novo sistema.³²

Em contrapartida, o sistema de equivalente-produto deverá requerer subvenções orçamentárias relevantes, a depender do volume de produção e dos preços que venham a ser praticados por ocasião da colheita, e para tal não se conhece até o presente a consignação desses recursos no Orçamento da União para 1994.

Observe-se, finalmente, que a orientação do CNPA, conquanto convergente na linha de aumento da produção relativamente às demandas do Consea, corresponde a uma política tipicamente voltada aos produtores rurais do mercado, enquanto a demanda social dos “indigentes” reflete uma impossibilidade de estes terem acesso aos alimentos em razão de insuficiência de renda monetária. Isto posto, deve-se considerar que haverá estruturalmente aumentos de produção de alimentos que não atenderão às demandas dos indigentes, a menos que outras mediações de políticas se façam presentes.

31. O sistema de financiamento rural e garantia de preços, pelo critério *equivalente-produto* para os bens agrícolas mencionados, foi estabelecido a partir do voto do ministro da Agricultura, aprovado consultivamente no CNPA e apresentado ao Conselho Monetário Nacional (voto nº 86/1993), que, uma vez aprovado pelo conselho, transformou-se na Resolução nº 2.009/1993 do Banco Central.

32. Estima-se em US\$ 5,5 bilhões o montante de crédito rural a ser concedido pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a maior parte do qual vinculado ao sistema equivalente-produto, de acordo com dados divulgados pelo Maara por intermédio de sua Secretaria Nacional de Política Agrícola.

3.3.3 Mudanças de formas de regulação: função social da propriedade e previdência social rural

O ano de 1993 é rico em termos de experiências inovadoras, porquanto nele se concretizaram algumas mudanças significativas das regras constitucionais que tratam das relações sociais no campo. Neste sentido, merecem destaque duas regras relevantes: a que regulamenta a função social da propriedade (Lei nº 8.629/1993) e a que normatiza a aplicação dos princípios constitucionais de seguridade social (Lei nº 8.213/1991), com a consequente extensão dos benefícios previdenciários universalizados ao meio rural.

A Lei nº 8.629/1993, conhecida como Lei Agrária, estabelece vários critérios operacionais para regulamentação do princípio da função social de propriedade fundiária e de seus limites; define “propriedade produtiva”, “pequena e média propriedade rurais”, “grau de utilização” e “grau de eficiência” na exploração das terras e, a partir desses critérios, delimita as condições para desapropriação de terras com vistas à reforma agrária (Brasil, 1993a). Embora pouca aplicada até o presente, a Lei Agrária é um importante instrumento de regulação para o estabelecimento de uma nova política agrária.

Por sua vez, a Lei nº 8.213/1991, conhecida como a Lei de Custeio da Previdência Social, regulamentou importantes dispositivos da maior relevância para o meio rural: a redução do limite de idade para aposentadoria (60 anos aos homens e 55 anos às mulheres), a elevação do valor mínimo dos benefícios previdenciários de 50% para 100% do salário mínimo, e a extensão da aposentadoria à mulher, independentemente de concessão prévia desse benefício ao marido (Brasil, 1991). A nova regra previdenciária e seus especiais mecanismos de financiamento, somente em meados de 1992 e em 1993, encontraram plena aplicação, trazendo positivas implicações para a sustentação de renda mínima a um volumoso contingente de população rural beneficiária (tabela 3), que se estima envolver mais de 60% da população rural.

TABELA 3
Principais benefícios do sistema de seguridade social rural

Benefício	Situação até 1989		Situação atual (1992-1993)		
	Valor mínimo do benefício (SM)	Beneficiários (1 mil)	Valor mínimo do benefício (SM)	Beneficiários (1 mil)	Beneficiários (1 mil)
Aposentadoria por idade	0,5	1.973,6	1,0	1.838,5	3.113,7
Aposentadoria por invalidez	0,5	465,8	1,0	442,5	451,3
Pensões	0,5	1.010,4	1,0	1.532,0	1.233,3
Renda mensal vitalícia	0,5	599,4	1,0	570,4	547,9
Total		4.049,2		4.383,4	5.346,2

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)/Ministério da Previdência Social.
Elaboração: CPS/Ipea.

Observe-se a mudança do piso de benefício – de 0,5 SM para 1,0 SM –, que no setor agrícola representa uma mudança significativa na elevação do nível de renda monetária dos aposentados, visto serem as aposentadorias no setor rural reguladas em cerca de 98% dos casos pelo nível mínimo do benefício. Por sua vez, a redução do limite de idade (60 anos para homens e 55 anos para mulheres) e a possibilidade aberta pela lei para aposentadoria simultânea do casal (situação legalmente assegurada, mas dificultada pelo sistema previdenciário) terão tido certamente influência no aumento do número de aposentadorias, que hoje se estima atingir 5,3 milhões em todo o meio rural.

O número absoluto de aposentados rurais é um dado muito significativo por duas razões: i) este número já é superior ao equivalente contingente populacional de aposentados urbanos, no caso específico de aposentadoria por idade, não obstante a pequena proporção da população rural no universo demográfico; e ii) há uma certa proximidade entre o contingente total de aposentados e pensionistas e o número de estabelecimentos rurais levantados no Censo Agropecuário 1985, com dimensões de estabelecimento familiar (cerca de 3,8 mil). Estes dados referenciais indiretos, ainda que mereçam uma análise mais aprofundada, parecem configurar uma alta margem de cobertura do sistema de seguridade social, cuja elevação dos pisos dos benefícios e sua universalização terão certamente produzido um efeito social muito mais expressivo do que qualquer outro programa social setorial de que tenhamos notícia.

Deve-se advertir, em contrapartida, que o subsistema de seguridade social rural já era deficitário em termos orçamentários, mesmo antes da efetiva aplicação da Lei de Custeio da Previdência Social.

Segundo o relatório do Banco Mundial de 1994,

Em 1989 o setor rural compareceu com cerca de 13% do total do valor de benefícios pagos pela Previdência, enquanto gerou somente 2,3% do total de contribuições. Em outras palavras, para cada CR\$ 1,0 de contribuições rurais arrecadadas (previdenciárias), são requeridos CR\$ 3,6 de benefícios rurais (World Bank, 1994, anexo B, p. 2).

O financiamento do sistema previdenciário rural até 1991 dependeu basicamente da contribuição sobre o faturamento da produção rural (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural), tendo sido fortemente alterado pela Lei nº 8.212/1991, que concentrou as contribuições sobre a folha de pagamento para empregados e empregadores, e apenas reservou às unidades familiares a contribuição sobre a produção.

As modificações da Lei nº 8.212/1991 não resolveram o problema do financiamento, além de criar dificuldades diferenciadas às chamadas culturas intensivas de trabalho (cana-de-açúcar, café, cacau etc.) e relativa preferência às culturas mecanizadas.

Modificações ulteriores³³ retroagem genericamente ao sistema do antigo Funrural, sem evidência de que se tenha logrado resolver o financiamento dos benefícios. Estima-se que, mediante as regras atualmente vigentes, a arrecadação de contribuições corresponda a algo em torno de 8% dos benefícios efetivamente pagos na seguridade rural, conforme os dados de *contribuições e despesas* na tabela 4.

TABELA 4
Receita e despesa: rural versus urbano (1984-1992)

Ano ¹	Contribuição rural (A)	Despesa rural (B)	Total – % (A/B)	Contribuição urbana (C)	Despesa urbana (D)	Total – % (C/D)
1984	786.920	1.762.139	44,66	15.882.525	11.488.738	138,24
1985	809.868	1.805.864	44,85	16.860.384	10.800.452	156,11
1986	562.867	2.003.048	28,10	20.098.336	12.106.516	166,01
1987	265.932	1.803.916	14,74	19.411.507	9.365.862	207,26
1988	352.243	1.802.405	19,54	17.388.930	9.035.863	192,44
1989	259.068	1.580.881	16,39	18.762.767	10.570.392	177,50
1990	216.991	1.787.225	12,14	20.946.105	11.721.656	178,70
1991	158.541	3.632.375	4,36	18.760.943	11.055.758	169,69
1992 ²	97.175	3.102.814	3,13	17.133.475	13.270.873	129,11

Fontes: INSS, Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS) e Dataprev.

Elaboração: CPS/Ipea.

Notas: ¹ Entre 1987 e 1992, as despesas com benefícios urbanos e rurais foram estimadas com base na distribuição percentual de março a dezembro de cada ano.

² A partir de 1992, a rubrica “contribuição rural” passa a representar apenas a arrecadação da comercialização agropecuária.

Se do ponto de vista econômico não há dúvida de que houve mudança significativa na *welfare* rural, do ponto de vista social o resgate da cidadania do trabalhador, do produtor familiar, dos “boias-frias” e de tantas outras subcategorias beneficiárias, e sua capacidade de defesa de direitos estão à mercê do nível de mobilização política de outros setores. O movimento sindical rural ainda não é suficientemente forte para assegurar sozinho os avanços de seguridade social na CF/1988 e pode ser a primeira vítima do processo de revisão constitucional, ora em debate.

Observe-se, por último, que o programa de seguridade social rural, com ajustes que enfrentem os problemas de clientelismo político e desequilíbrio financeiro, representa hoje o principal instrumento de combate à fome e à miséria no meio rural. É ainda um forte auxílio indireto à unidade familiar e possibilita sua sustentação social, algo que em outros países se realiza no âmbito da política agrícola (a exemplo do Mercado Comum Europeu – MCE e sua Política Agrícola Comum – PAC).

33. A exemplo da Lei nº 8.540, 22 de dezembro de 1992.

A elevação do gasto na previdência social rural de cerca de US\$ 1,8 bilhão, em 1988, para algo em torno de US\$ 4,0 bilhões atualmente e a correspondente incidência social focalizada deste gasto são inteiramente inéditas em termos de seguridade rural contemporânea: representa uma fonte de subsistência apreciável para uma parcela dos 3.880 mil estabelecimentos familiares com área inferior a 20 ha (Censo Agropecuário 1985), cuja sobrevivência socioeconômica estaria fortemente comprometida, a depender do desempenho específico da política agrícola no período.

3.3.4 Reforma comercial, estoques públicos e demandas por distribuição de alimentos

A reforma comercial iniciada no final do governo Sarney, e praticamente em fase de conclusão no final de 1993, gerou substancial redução tarifária, eliminou uma extensa lista de proibição de importações e promoveu a virtual liquidação do sistema de restrições quantitativas às exportações.³⁴

Segundo a avaliação do Banco Mundial (World Bank, 1994, p. 34),

Ao final do programa, em meados de 1993, a estrutura de tarifas terá nove categorias, com uma tarifa modal fixada em 20%, uma tarifa média de 14,2% e uma tarifa máxima entre 35 a 40 (...). Este novo esquema de tarifas representa uma substancial redução na proteção tarifária. Os níveis de tarifas prévios à reforma eram: máxima 105%, modal 40% e média 32%.

Os acordos de redução tarifária e de liberalização às exportações anteciparam também uma determinada concertação de regras comerciais entre os países do Mercosul, prenunciando uma liberalização mais profunda do comércio no interior dessa prevista união aduaneira, a vigorar a partir de 1995. Para os países do Mercosul, com relação ao comércio de *commodities* rurais – trigo, milho, arroz, soja etc. –, já vigoram tarifas preferenciais, cerca de 75% mais baixas que a tarifa da categoria agrícola (10%), sendo, portanto, praticamente insignificante.

Política comercial externa e estoques públicos de alimentos

As mudanças na política de comércio exterior agrícola afetaram não apenas os fluxos e o volume deste comércio, como também incidiram sobre políticas comerciais internas, a exemplo da política de gestão de estoques públicos de alimentos.

Dos quatro principais produtos agrícolas cujos estoques são mantidos pelo governo federal – arroz, feijão, milho e trigo –, observa-se, entre o início de 1989 e meados de 1993, uma substancial queda dos estoques públicos, que variam de cerca 10,0 milhões de toneladas para pouco mais 1,5 milhão de toneladas (tabela 5).

34. Para uma análise da reforma comercial no período, ver Horta, Piani e Kume (1991).

Esta trajetória claramente liquidante dos estoques públicos de alimentos reflete a orientação liberal da reforma comercial, que se apoia no pressuposto da desnecessidade da regulação do comércio de *commodities* via intervenção dos governos nacionais. Admite-se ainda que a livre circulação internacional dessas *commodities* e o comércio privado supririam situações de escassez conjuntural.

TABELA 5

Posição de estoques públicos de alimentos: trigo, milho, arroz e feijão (1988 e 1993)
(Em 1 mil toneladas)

Produto	Estoques de passagem (31 dez. 1988)	Estoques medidos em 15 jun. 1993, mediante solicitação do Consea
Trigo	2.724,00	5,75
Milho	2.790,03	545,07
Arroz	4.389,91	900,40
Feijão	149,22	60,42
Total	10.053,16	1.511,64

Fontes: Para 31 dez. 1988, Conab; e, para 15 jun. 1993, Banco do Brasil.
Elaboração: CPS/lpea.

Na prática, a significativa desmobilização desses estoques ocorrida entre 1989 e 1993 e a simultânea liberalização do comércio internacional de *commodities*, no mesmo período, apontam para a virtual desmontagem do sistema de regulação de estoques ainda hoje vigente. Este sistema pressupõe pisos e tetos (preço mínimo ao produtor e preço de intervenção no atacado), respectivamente para formação e desmobilização de estoques públicos de alimentos, e uma implícita função regulatória do abastecimento no mercado interno exercida pela autoridade federal gestora do sistema.

A mudança de regras no comércio exterior e principalmente do comércio agrícola nos países do Mercosul modificou sensivelmente as condições de circulação de *commodities* no espaço intrarregional, propiciando o livre acesso do comércio privado a esses produtos. Esta nova situação, juntamente com a paralela liquidação dos estoques públicos desses produtos, poderia estar levando muitos a interpretarem como ociosa ou caduca uma política de estoques reguladores. Entretanto, a função do bem público que estes deveriam desempenhar, numa perspectiva de segurança alimentar a mais longo prazo, é tão recente no Brasil que sequer foi devidamente formulada nesse contexto.

Em contrapartida, deve-se esclarecer que o próprio conceito de segurança alimentar, cunhado a partir das estratégias nacionais e comunitárias dos membros do MCE no pós-guerra, choca-se com a filosofia da reforma comercial em andamento, precisamente por estabelecer regulamentos e subvenções à produção alimentar intracomunitária e à gestão desta pela via estatal.

Por sua vez, os regulamentos e as condições econômicas do Mercosul para estabelecimento de uma política agrícola comum inexistem até o presente. Na prática, a circulação de mercadorias nesse bloco teria por diferenciá-lo, com relação ao resto do mundo, apenas uma tarifa externa comum. Esta viria a ser implantada após a reforma comercial que estabeleceu um rebaixamento geral de tarifas, situando a proteção tarifária para produtos agrícolas no limite de 10%.

Isto posto, pode-se inferir uma certa contradição na tentativa de adoção da união aduaneira sem política agrícola comum, pois, com a união aduaneira, ou institucionalizam-se comunitariamente as regras nacionais de preços e estoques agrícolas, ou, estas desconsideradas, levariam essa união a constituir-se mais como um apêndice da reforma comercial geral e um estorvo às políticas agrícolas nacionais.

A consequência da liquidação dos estoques públicos de alimentos no bojo de uma reforma comercial liberalista leva alguns intérpretes do livre cambismo a aplaudirem o resultado como se não mais existisse bem público a prover nesse sistema, seja no nível nacional, seja no nível do mercado comunitário Mercosul. O argumento, com forte apelo ideológico, seria o da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em estoques de *commodities* mundializados, prescindindo das intervenções reguladoras dos estados nacionais periféricos. Esta, ao que parece, seria a posição do Banco Mundial em seu citado relatório sobre agricultura brasileira, que chega mesmo a indagar se o Estado brasileiro teria alguma função a exercer na estocagem de produtos agrícolas (World Bank, 1994, p. 3) depois das reformas comerciais adotadas e aplaudidas pelo banco ou ainda se a política de garantia de preços não seria prescindível nessa nova realidade (*idem, ibidem*).

Estoques de alimentos enquanto bens públicos

Os novos rumos da política externa para a agricultura colocam-nos inovações e armadilhas na regulação do comércio agrícola. A inovação básica é no sentido de reduzir ou desvencilhar o governo federal de um conjunto de funções de fomento à produção e à comercialização agrícola, funções estas que poderiam ser exercidas por instituições privadas (crédito, seguro de quantidade, assistência técnica, estocagem intra-anual etc.). Por sua vez, a desqualificação da política de estoques de alimentos do governo federal, seja pelo argumento livre cambista, seja pelo argumento de sua má gestão, não esclarece sobre o fundamento da função pública neste campo, que não se confunde com a função exercida pelo Estado nas suas políticas concretas.

A função de reserva estratégica de alimentos para prover no longo prazo a segurança social contra problemas climáticos, guerras, devastações naturais e outros eventos insusceptíveis de controle e previsão humana continua a persistir enquanto necessidade de atuação do ente público encarregado de garantia da paz social. Neste sentido, os Estados nacionais continuam a desempenhar estes papéis, que, em nenhuma parte do mundo, foi transferida a entidades privadas.

Estas, por sua natureza e função comercial, desempenham mais eficazmente a gestão de estoques intra-anuais, ou seja, daqueles estoques carregados no tempo dos anos-safra de cada região.

Em contrapartida, adicionalmente à função pública em caráter emergencial, é necessário considerar o expressivo contingente social que está fora da economia de mercado, precisamente por não dispor de renda monetária mínima, como outro polo de demanda social, estimado atualmente em 32 milhões de pessoas no Brasil, a que o Estado e a sociedade devem solidariedade no âmbito da segurança alimentar.

Por tudo o que até aqui expressamos, transparece clara a necessidade de repensar a função pública na segurança alimentar, que, entretanto, não se coaduna com a orientação concreta de liquidação dos estoques governamentais, nem com as regras liberais de comércio sem salvaguardas para os tempos da incerteza. Estas salvaguardas podem se articular no âmbito da reforma comercial e do Mercosul. É preciso que se advirta que não procede desta origem a preocupação com a segurança alimentar. A preocupação com este assunto, enquanto questão de política pública explícita, é, no Brasil, muito recente, embora muito antiga enquanto problema social. Pode-se até mesmo afirmar que a preocupação oficial com segurança alimentar surge no vácuo da desmontagem do sistema de regulação de estoques públicos, colocando prioridades de combate à fome e à miséria até então inéditos no discurso puramente estabilizador do antigo sistema de abastecimento federal.

Em 1993, o governo federal teve de acudir situações de emergência, distribuindo 100 mil toneladas de feijão para atender a mercados menos abastecidos em todo o Brasil e, já no final do ano, iniciou-se, por recomendação do Consea, uma operação de emergência para as áreas flageladas pela seca do Nordeste, envolvendo cerca de 150 mil toneladas de grãos (subseção 3.3.5). Nos dois casos, a falta de recursos e de regras para operação em tais circunstâncias dificultou sobremaneira o pronto atendimento das populações afetadas pela fome aguda.

3.3.5 Conclusões

- 1) As várias instâncias estatais que regulam e operam políticas voltadas ao desenvolvimento rural, à segurança alimentar, ao bem-estar social e ao comércio de mercadorias promoveram intensas, e algumas vezes contraditórias, inovações no âmbito das políticas públicas em 1993.
- 2) A prioridade ao combate à fome e à miséria, explicitada pelo governo e institucionalizada de forma ainda incompleta no Consea, apoiou-se em recomendações deste e na mobilização autônoma da ação pela cidadania, para promover importantes avanços na politização da questão do combate à fome. Contudo, a precariedade de organização das instituições estatais foi obstáculo a uma melhor gestão das ações governamentais.

- 3) Não obstante as dificuldades, houve avanço quantitativo e qualitativo em vários programas prioritários claramente incidentes sobre desenvolvimento rural e/ou segurança alimentar, com descentralização e elevação substancial de recursos para três deles: merenda escolar, alimentação do desnutrido e assentamento de trabalhadores rurais, que receberam globalmente US\$ 1,1 bilhão no orçamento de 1993. Em caráter emergencial ainda se mobilizaram recursos para atendimento (ainda que retardatário) às populações vitimadas pela seca no semiárido nordestino, atendendo cerca de 2 milhões de famílias, com um gasto de cerca de US\$ 50 milhões.
- 4) De forma autônoma ao Consea, houve iniciativa de prioridade à produção de alimentos, como o estímulo de financiamento e garantia implícita de preço consubstanciada no chamado pacote agrícola do equivalente-produto.
- 5) A prioridade dada à reforma agrária pelo Consea e a promulgação de uma lei agrária em 1993, reguladora de função social da propriedade, foram marcos que alentaram esperanças, sem que, contudo, se tivesse conseguido ampliar significativamente o número de famílias assentadas.
- 6) A plena aplicação da legislação previdenciária rural, retardada durante o último governo, contribuiu enormemente para melhorar o nível de renda da população mais pobre do meio rural, tendo certamente reduzido de modo significativo o seu nível de indigência, que é quantificado no Mapa da Fome, com dados de 1990/1991, em cerca de 16 milhões de pessoas.
- 7) Ainda em 1993, entraram em vigência várias regras de comércio inspiradas nas recomendações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), mas promulgadas anteriormente à finalização da Rodada Uruguai. A liberalização relativa de comércio tem implicações díspares sobre o setor rural, em geral favoráveis à competitividade de amplos setores. Há claros interrogantes sobre o futuro da política de estoques públicos de alimentos e mesmo sobre a política agrícola em geral que padeceram de virtual desmobilização nos últimos anos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 1993 se singularizou pela incorporação à agenda do debate nacional do movimento contra a fome. Apesar de ser um flagelo que historicamente castiga milhões de brasileiros, a preocupação com a fome estava restrita a pequenos círculos e nunca tinha sido objeto de reflexão e ação de parcelas importantes da sociedade, tampouco alcançado a dimensão a ela atribuída pelo atual governo.

O balanço das ações empreendidas em 1993 permite concluir que os avanços no combate à fome e à miséria transcenderam a distribuição de alimentos, por mais importante que esta seja para os que dela se beneficiam. A solidariedade social, a transparência nas ações governamentais, a parceria com a sociedade civil e o controle que esta pode e deve exercer permearam todo o movimento e contribuíram para dar concretude ao conceito de cidadania.

Porém, para perceber com maior nitidez os desafios futuros, é preciso distinguir dois tipos de ações no combate à fome. A primeira é aquela que visa atenuar a miséria sem alterar as condições econômico-sociais que a produzem. A segunda pretende interferir no processo de desenvolvimento modificando estruturas e políticas, de modo a erradicar as causas básicas da perpetuação da miséria e suas consequências.

No passado, duas visões antagônicas disputavam a primazia, com respeito ao enfrentamento dos problemas sociais. Uma, identificada com o campo usualmente atribuído à política social, defendia ações compensatórias, de cunho assistencial, como base de uma proposta voltada para minorar os infortúnios dos desfavorecidos. Outra rejeitava a postura assistencial e enfatizava a necessidade de promover reformas estruturais para acabar com a pobreza e a indigência. As políticas assistenciais eram associadas a uma “esmola”. A conhecida dificuldade política de realizar reformas estruturais e a rejeição ao assistencialismo acabavam gerando uma situação de grande passividade.

O movimento gerado em 1993 busca superar esse antagonismo. Apoiar-se na solidariedade social e institucional para reforçar políticas assistenciais e promover, paralelamente, as reformas estruturais capazes de romper o círculo vicioso da pobreza. Não obstante, mudanças estruturais requerem um tempo mais longo para maturação. Assim, não constitui surpresa registrar que, até agora, maiores avanços ocorreram no campo assistencial e no redirecionamento de recursos estatais para políticas compensatórias.

O lento avanço de providências voltadas para a promoção de reformas estruturais suscita temores de perda de dinamismo do movimento. Experiências históricas ensinam que é difícil sustentar por muito tempo mobilizações sociais de grande envergadura com base apenas em *slogans* ou bandeiras. É concreto, portanto, o temor de que o movimento de 1993 possa perder paulatinamente o dinamismo e transformar-se em uma simples “bolha”, um fenômeno passageiro, que não deixará maiores marcas.

Se as políticas compensatórias e as ações caritativas não forem rapidamente acompanhadas de providências voltadas para o enfrentamento das causas básicas da miséria, serão reduzidas as chances de sucesso, dada a amplitude adquirida pela exclusão social no Brasil, onde a marginalidade está longe de constituir um

fenômeno “marginal”. Neste sentido, a reorientação da estratégia do combate à fome e à miséria, com a eleição do emprego como eixo central de suas preocupações para 1994, reflete os temores apontados anteriormente.

Cabe ressaltar, desde logo, a pertinência do combate à exclusão social por meio do estímulo ao emprego. Porém, a geração de empregos ou a criação de uma política ativa nesse campo não são questões de fácil solução. Diferentemente de outros desafios que podem ser superados por reformas estruturais e que podem ser enfrentados a partir de uma decisão política, a questão do emprego é subordinada ao desempenho macroeconômico e ao desenvolvimento tecnológico, abrangendo variáveis sobre as quais o poder político não tem um controle absoluto.

Muito embora a globalização das economias, a revolução tecnológica e os imperativos da competitividade contribuam para um cenário não muito otimista com respeito a possibilidades de êxito de propostas voltadas para a geração de empregos, isto não constitui motivo suficiente para enfrentar com desânimo a nova etapa dessa luta. Deve-se ter bem presente que ela encerra desafios infinitamente maiores que os enfrentados em 1993, ainda que os esforços empreendidos para levar a cabo os programas de distribuição de alimentos não possam ser menosprezados.

Todos reconhecem que sem empregos não há solução duradoura para a miséria do país. Dificuldades existem, mas não são intransponíveis. É preciso ousadia e perseverança na busca de soluções condizentes com os desafios do momento. Importa aproveitar a mobilização da sociedade brasileira em torno do combate à fome e à miséria para romper com velhos tabus e desenvolver fórmulas criativas para a superação da pobreza.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 dez. 1965. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dbxin5>>.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/3He4Wey>>.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 26 fev. 1993a. Disponível em: <<https://bit.ly/3D9xeEB>>.

_____. Lei nº 8.651, de 28 de abril de 1993. Dispõe sobre a abertura de crédito extraordinário ao Orçamento da União para os fins que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 abr. 1993b. Disponível em: <<https://bit.ly/3C3gLk1>>.

_____. Portaria nº 13, de 17 de setembro de 1993. Altera as NR nºs 1, 24 e 28 a que se referem a Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, e a NR Rural nº 1, aprovada pela Portaria nº 3.067, de 12 de abril de 1988. **Diário Oficial da União**, p. 14.086-14.087, 21 set. 1993c. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3DcsUnX>>.

CASTRO, J. de. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CRUSIUS, Y. R. (Coord.). **Plano de Combate à Fome e à Miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília: Ipea, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ew6wWZ>>.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; MAARA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA. **Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária**. Brasília: FAO; PNUD; Maara, dez. 1992.

GORZ, A. **Métamorphoses du travail, quête du sens**: critique de la raison économique. Paris: Galilée, 1991.

HORTA, M. H.; PIANI, G.; KUME, H. A política cambial e comercial. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectiva da economia brasileira** – 1992. Rio de Janeiro: Ipea, 1991. p. 59-80. Disponível em: <<https://bit.ly/3nfGemd>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 1985**. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

_____. **Censo Demográfico 1991**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição 1976/1979**. Brasília: Inan, 1976. Disponível em: <<https://bit.ly/3wFPd2N>>.

_____. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3bqUEsP>>.

MOURA, J. B. de. Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, no estado de Pernambuco, Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 20, n. 2, abr. 1986. Disponível em: <<https://bit.ly/30gMsc7>>.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, mar. 1993a. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

_____. **O mapa da fome** – volume III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). Brasília: Ipea, ago. 1993b. Disponível em: <<https://bit.ly/31Z8IZf>>.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa DPRF nº 16, de 20 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre o cálculo do benefício fiscal relativo ao Programa de Alimentação do Trabalhador, a partir de 1º de janeiro de 1992. **Diário Oficial da União**, p. 2291, 21 fev. 1992. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/30keELa>>.

WORLD BANK. **Brazil**: the management of agriculture, rural development and natural resources (v. 2) – background papers. Washington: World Bank Group, July 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/3qvNuwg>>.

APÊNDICE A

EVENTOS REALIZADOS

- 1) Seminários realizados pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT):
 - I Encontro do Nordeste de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Recife, em 8 de julho;
 - I Encontro do Norte e do Centro-Oeste de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Brasília, em 12 de agosto;
 - I Encontro do Sul de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Curitiba, em 26 de agosto;
 - I Encontro Paulista de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Campinas, em 26 de novembro;
 - I Encontro Paraense de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Belém, em 11 de dezembro;
 - I Encontro Rio-grandense do Sul de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Porto Alegre, em 15 de dezembro; e
 - I Encontro Rio-grandense do Norte de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Natal, em 17 de dezembro.
- 2) Atividades promovidas por outras entidades:
 - Aula Inaugural dos Profissionais de Saúde da Universidade do Vale dos Sinos em 12 de abril;
 - Simpósio da Associação dos Veterinários do Rio Grande do Sul sobre o Mercosul Painel sobre Alimentação Institucional, em 15 de abril;
 - Feira das Empresas Brasileiras de Refeições Coletivas em São Paulo, em 27 de abril;
 - I Jornada da Alimentação em Goiânia na Faculdade de Nutrição da Universidade de Goiás, em 14 de outubro; e
 - Semana de Prevenção de Acidente do Trabalho – Serviço Social da Indústria do Distrito Federal (Sesi-DF) e Federação das Indústrias do Distrito Federal (Fibra). Painel sobre Programa de Alimentação do Trabalhador. Brasília, em 22 de novembro.

- 3) Atividades desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho – apesar das dificuldades internas para a confecção de cartazes, *folders* e cartilhas propostos pela Comissão Técnica, o Ministério do Trabalho, no sentido de divulgar o PAT, elaborou:
- proposta de Cartilha ao Empresário da Construção Civil, cuja confecção e divulgação ficaram a cargo da Associação Brasileira de Empresários da Construção Civil;
 - treinamento dos técnicos das delegacias regionais do trabalho (DRTs), para que estas se responsabilizem pela boa informação do programa nos estados; e
 - manual para as DRTs.

II BALANÇO DAS AÇÕES DE GOVERNO NO COMBATE À FOME E À MISÉRIA – 1994^{1,2}

A história não avança jamais segundo o princípio do tudo ou nada.

Alain Lipietz

1 INTRODUÇÃO

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), suas virtudes, suas limitações e suas potencialidades futuras devem ser analisadas como parte de um movimento social cujos maiores méritos foram incorporar o combate à fome e à miséria dentro da agenda nacional e participar de uma nova etapa na definição e gestão das políticas públicas.

Dentro desse contexto, este documento pretende ser uma modesta contribuição para subsidiar o debate sobre as possíveis alternativas que visem consolidar e aprofundar esse movimento. Partimos da premissa de que a transparência é tanto uma exigência na gestão da coisa pública como uma obrigação dos técnicos, burocratas e intelectuais que alimentam ou participam na formulação de políticas. Esse compromisso com a transparência nos obriga a explicitar nossa identificação com esse movimento social.

Nessa direção, todo balanço deve salientar as virtudes e os avanços, mas também as limitações e os desvios. Como o leitor observará no transcurso do texto, certas passagens possuem um tom crítico, talvez extremamente crítico para alguns. Esses questionamentos, porém, não podem ser assumidos como um julgamento negativo à natureza e aos objetivos do movimento social cujo eixo foi o combate à fome e à miséria e a participação da sociedade civil na formulação e no controle das ações do Estado. Em contrapartida, um balanço cujo objetivo é subsidiar o debate visando contribuir para o aprofundamento de um processo em curso não tem (nem poderia ter) a pretensão de identificar “culpados” ou outorgar méritos. Tanto os possíveis “erros” como as visíveis virtudes são coletivos, produto de um processo, contraditório e não linear, como todo processo social.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. (Coord.). *II balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1994* (versão preliminar para discussão na XI reunião do Consea). Brasília: Ipea, dez. 1994.

2. O texto original contou com a colaboração de Ana Lúcia Lobato, Carlos Alberto Ramos, Enid Rocha, Guilherme Costa Delgado, Nathalie Beghin, Ronaldo Coutinho Garcia e Valéria Rezende.

Partindo de nosso compromisso com uma sociedade mais democrática e justa, supomos que os progressos nessa direção serão sempre relativos: avançou-se, mas poder-se-ia ter mais. Ainda que objetivo final nunca seja (nem possa ser) atingido (utopia), ele deve direcionar à construção do presente e, para contribuir com esse avanço, as críticas são mais úteis que as apologias.

Dos parágrafos anteriores deduz-se que a abordagem que permeará todo o documento terá como eixo, além de uma menção ao realizado, uma identificação dos pontos que, também a nosso ver, impediram avanços. Na maioria dos casos, essa identificação será acompanhada de propostas, possíveis alternativas que, também a nosso ver, podem contribuir para consolidar e aprofundar o processo. Porém, somos conscientes de que essas propostas são apenas subsídios. A direção que tomará esse movimento depende de um processo social que nos ultrapassa, ainda que, de forma sincera, seria de nosso agrado que nos incluísse.

Como já afirmamos, o Plano de Combate à Fome e à Miséria se destaca como um movimento social que se singulariza tanto pelos seus objetivos como pela introdução de uma relativamente nova forma de articular as políticas públicas e as demandas e controle da sociedade civil. O Consea foi concebido como um espaço capaz de lograr essa articulação. Porém, a prática destes dois anos indica que esse espaço enfrenta deficiências em dois níveis bem diferentes. O primeiro diz respeito à sua forma de organização e rotinas internas. O segundo está associado a um fenômeno extremamente mais complexo: como traduzir, institucionalmente, um conflito social cuja representação política é indireta e intrinsecamente imperfeita, dado que os potenciais beneficiários são, por definição, “não cidadãos”. Ambos os pontos serão tratados na seção 2.

Os programas considerados pelo Consea com temáticas prioritárias – como o enfrentamento à desnutrição materno-infantil, a merenda dos escolares, a alimentação dos trabalhadores, a distribuição emergencial de alimentos, o assentamento rural, a geração de emprego e renda –, além do Programa Embala Brasil e da Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), serão analisados na seção 3. O balanço dessas ações estatais permitirá visualizar um dos principais pontos críticos na ação do Consea: sua relativa eficiência entre demandar, sugerir e controlar políticas públicas de caráter compensatório e sua tendência a outorgar um papel secundário às políticas de reforma estrutural (assentamento rural e geração de emprego e renda).

Esta desigual atenção entre o curto e o médio e longo prazos pode estar alimentada por dois fatores (não excludentes). O primeiro diz respeito à organização interna do Consea, que não permitiu que as preocupações e aspirações de seus integrantes se traduzissem em demandas ou sugestões concretas. Estes aspectos nos remetem à seção 2. O segundo fator é mais preocupante, visto que pode estar refletindo uma posição que relega a um papel secundário a importância das mudanças no aparelho institucional-legal no processo de mudança estrutural. Em outros termos: parte-se do suposto que as mudanças estruturais dar-se-ão, exclusivamente, a partir da organização da sociedade civil e poderiam prescindir dos marcos legais e institucionais estatais. Neste caso, nossa crítica será relativamente forte, dado que se refugiar em soluções “alternativas”, à margem do Estado e de seu marco institucional, sob o pretexto de autonomia e autossuficiência da sociedade civil pode: i) levar a um impasse no médio prazo; e/ou ii) introduzir um novo tipo de segmentação social. Mais que uma estratégia “alternativa” à crise, essas soluções são produtos da crise, e o Consea, na medida em que constitui um espaço de articulação entre governo e sociedade civil, é o âmbito ideal para discutir essas mudanças. Esses temas serão o objeto da seção 4.

2 PARCERIA GOVERNO-SOCIEDADE NO COMBATE À FOME: A EXPERIÊNCIA DO CONSEA

A parceria governo-sociedade no Consea praticamente completa seu segundo aniversário ao finalizar o governo Itamar Franco. Nesse contexto, a instauração de um novo governo, a partir de janeiro de 1995, torna oportuna a avaliação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, cuja prioridade já está inscrita na agenda do presidente eleito. Por suas peculiaridades, torna-se relevante conhecer e avaliar os dois primeiros anos de atuação do Consea, a partir da natureza da parceria, seus objetivos, estruturação e funcionamento, além do alcance e dos limites dessa forma de interação.

Ainda que a segurança alimentar seja objeto específico da atuação do Consea, o enfoque desta seção não é analisar o que foi conseguido a respeito, mas sim avaliar o funcionamento da parceria governo-sociedade a partir da experiência vivida por este conselho.

2.1 Em que consiste a parceria

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) consagrou, em diversos capítulos que tratam da sociedade, do Estado e das políticas públicas, o princípio da concertação de interesses sociais calcada, entre outras formas, na organização de conselhos de estado com participação de entidades representativas da sociedade civil.

A legislação que se seguiu à CF/1988 instituiu ou ratificou vários colegiados com poder de decisão nas áreas respectivas, entre eles: Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPAA), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS). Esses organismos adquiriram crescente relevância na gestão das chamadas políticas sociais e respaldaram o discurso de participação da sociedade civil organizada na definição das políticas governamentais.

O Consea³ nasceu em um ambiente político no qual um sujeito social emergente – o Movimento pela Ética na Política, que se destacou na campanha pelo *impeachment* do ex-presidente da República – deflagrou a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.⁴ Ao mesmo tempo, a prioridade atribuída ao combate à fome pelo presidente Itamar Franco, já no seu discurso de posse, e a proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) para a adoção de uma política de segurança alimentar criaram um ambiente propício à instauração de uma nova experiência de participação. Essa participação consubstanciou-se em primeiro lugar na elaboração de um conjunto de compromissos de ação – Plano de Combate à Fome e à Miséria – e na montagem de um conselho de Estado – o Consea –, cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao presidente da República deveria ser exercida por uma parceria entre ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil, indicados pela ação de cidadania.

A figura do conselho de Estado não é nova na administração pública. Mas a fórmula inovadora do Consea, com pretensão de constituir-se em foro público definidor, e, no limite, até mesmo gestor da coisa pública é muito mais ambiciosa do que poderia parecer à primeira vista. Como tal, abre perspectivas de inovação e introduz elementos de contradição intra e entre parceiros que vão além das circunstâncias problemáticas vividas na experiência concreta de cada um.

O Consea remeteu à interação entre parceiros a responsabilidade por estabelecer algum acordo racional e ético que permitisse forjar o interesse geral e as prioridades públicas da luta contra a fome e a miséria. Essa pretensão, em princípio legítima, para se tornar eficaz, precisaria atender a quatro requisitos, conforme a seguir.

3. Formalmente o Consea, criado pelo Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, é o órgão de consulta e assessoria do presidente da República, sendo os seus membros designados por iniciativa presidencial.

4. Vale salientar que, após a instalação do Consea, esta ação passou a denominar-se Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

- 1) Representatividade-legitimidade dos participantes e dos seus papéis e limites na parceria.
- 2) Efetivas condições de participação, com regras claras, objetos de discussão e decisão precisos e formas de interação governo-sociedade pactuadas em função das respectivas responsabilidades.
- 3) Existência de mecanismos averiguadores da eficiência e da eficácia imprimidas à ação governamental, uma vez decidida em nível executivo.
- 4) Definição dos espaços de autonomia dos parceiros em razão de suas identidades e naturezas próprias.

Essas questões obtiveram, de fato e *de jure*, respostas diversas nos dois anos de funcionamento do Consea e merecem ser atentamente avaliadas, porquanto foi a desatenção a vários desses requisitos que provocou as maiores dificuldades para que se cumprissem suas finalidades.

2.2 A questão da representatividade-legitimidade

A experiência inicial do Consea é diferente da de inúmeros outros conselhos criados ou reorganizados a partir da CF/1988, como os de natureza corporativa, estruturados com representação de patrões e empregados (por exemplo, previdência e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat), ou compostos de usuários e prestadores de serviços (CNS, por exemplo). Diferentemente dos conselhos citados, ou ainda do CCFGTS, também estruturado em base tripartite (governo, centrais sindicais dos trabalhadores e patronais), o Consea propôs-se a defender (mas não representar) segmentos sociais não organizados, não atores políticos, o que fez surgir, desde logo, a questão da representação civil como problema comparativamente muito mais complexo do que o enfrentado no âmbito dos conselhos de atores sociais já constituídos.

Não sendo a representação dos excluídos uma questão trivial, até pela sua condição de sujeito social não constituído, o Movimento pela Ética na Política assumiu o papel de indicar os representantes da sociedade civil no Consea, para fins da parceria pretendida. Do núcleo original de personalidades propostas ao presidente da República destacou-se, desde o início, a figura do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que pelo seu carisma pessoal imprimiu ao Consea e à chamada Campanha da Fome um caráter todo peculiar à representação civil. O perfil dos demais integrantes identifica-os com instituições ligadas à área do trabalho (centrais sindicais), às igrejas (católica e evangélicas), ao PT, às organizações não governamentais (ONGs), à universidade e a alguns empresários, artistas e publicitários, todos publicamente comprometidos com o Movimento pela Ética na Política.

O momento político atual é distinto daquele no qual se forjou o Consea. A forma de representação da sociedade civil na parceria governo-sociedade dependerá do futuro presidente e de seu posicionamento sobre os rumos e a composição desse mecanismo de participação. Contudo, a experiência recente do Consea pode indicar caminhos para o aprofundamento e o aperfeiçoamento da participação, supondo que ela venha a ser trilhada pelo novo governo.

Entre os critérios de participação, deveriam ser consideradas as representações de:

- personalidades, ainda que de pessoas ligadas a instituições civis, mas sem o caráter de representante destas, segundo o modelo original do Consea;
- entidades civis, centrais sindicais, mídia, igrejas e partidos políticos notoriamente comprometidos em seus programas no combate à fome e à miséria; e
- sujeitos sociais emergentes, com dimensão nacional, comprometidos com a luta para a superação da miséria e afirmação da cidadania.

A questão da representatividade não tem solução simples. A sociedade civil organizada não é um universo homogêneo, tampouco seus representantes equivaleriam em representatividade aos titulares de cargos públicos do Executivo e do Legislativo, democraticamente escolhidos em eleições. De outra parte, a representação de sujeitos sociais emergentes ou não constituídos também carece de reconhecimento e legitimação política.

Uma saída para as dificuldades apontadas é acrescentar às diversas alternativas mencionadas alguns critérios ético-políticos que revistam o trabalho dos conselheiros de uma notória responsabilização pelo exercício da função pública, de modo a que a legitimidade de representação seja mais bem resolvida. Um caminho trilhado pelo CCFGTS foi o estabelecimento de regras explícitas de responsabilidade aos ocupantes do cargo de conselheiro, de mandatos temporários e outros critérios de representação.⁵

2.3 A estrutura e o funcionamento do Consea

As recomendações do Consea ao presidente da República e o acompanhamento das decisões por ele adotadas diante dos organismos governamentais, a quem incumbe sua implementação, requerem um trabalho de articulação da ação de governo que é essencial ao êxito da parceria.

5. Regulamentos posteriores à Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, estabeleceram responsabilidades específicas de ocupante de cargo público (responsabilidades civis e criminais) para o trabalho dos conselheiros em geral.

Cabe a um ministro, em especial ao do Planejamento, exercer o papel de secretário-geral do conselho, fazer a ponte entre o conselho e o presidente da República e exercer a tarefa de articulador da gestão interministerial imprescindível às ações governamentais. O presidente do conselho pode ser uma personalidade não ligada ao governo e como tal exercer funções litúrgicas do poder, mas as funções de articulação do conselho com o governo, assim como as ações intragovernamentais devem ser exercidas pelo ministro de Estado-chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan). A este competirá o processo de gestão orgânica das ações governamentais declaradas prioritárias e aprovadas pelo presidente da República. Sem esta ação executiva, o conselho transformar-se-ia em mero foro de debates sem consequências para as ações correspondentes às suas recomendações.

As ações do governo devem ser apoiadas por uma estrutura governamental técnica e politicamente habilitada para o trabalho de planejamento e de articulação intergovernamentais. As ações desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, por sua vez, devem ser estimuladas e acompanhadas através de uma outra secretaria cuja organização e manutenção é de competência não governamental. Essa secretaria deverá trabalhar em estreita articulação com a secretaria geral do conselho.

O processo decisório do conselho não se restringe às reuniões plenárias e estas tampouco devem apreciar questões não elaboradas previamente. O início do processo decisório é a elaboração de uma pauta onde constariam as questões relevantes para discussão prévia em câmaras temáticas. Somente depois de exaustivamente discutidas e apresentadas sob a forma conveniente (minutas de voto, minutas de resolução, proposta de declaração ou qualquer outro ato de fala específico de conselho) é que as proposições deveriam figurar na agenda das reuniões plenárias.

O procedimento exploratório em câmaras temáticas garante ao processo decisório a fundamentação técnico-política de questões normalmente controversas, cabendo ao Plenário do conselho a apreciação formal de proposições, que devem ser encaminhadas como sugestões e indicações ao presidente da República para decisão final.

As câmaras temáticas supririam de forma preliminar, a avaliação técnico-política de temas que o Plenário do conselho não estivesse habilitado a fazer.

Embora se trate de conselho consultivo, as resoluções do Plenário devem ser feitas por maioria e fundamentadas na convicção racional e ética do interesse geral. Para tanto é necessário estabelecer um diálogo aberto, transparente e público, dando à opinião pública conhecimento do itinerário do processo decisório e da argumentação justificadora de cada deliberação do conselho.

É importante ter em conta que a ação governamental, sua organização, coordenação e execução são de responsabilidade da administração pública. A participação popular em ações governamentais requer decisões e organização prévias e estas terão que ser consistentes com a natureza do bem ou serviço prestados. Participação popular de forma indiscriminada e desordenada, por não ser eficaz, obsta ao invés de fazer avançar a consciência da cidadania.

Por sua vez, a fiscalização civil, a cobrança, a mobilização e a formação de opinião pública são papéis relevantes da cidadania, e o governo operaria em caráter complementar neste campo, mormente ali onde a mídia falhasse em informar questões fundamentais sobre a gestão da coisa pública.

Observe-se que o papel da comunicação social na transformação da esfera pública é crucial, porquanto é a opinião pública o árbitro e fiador das ações que estão sendo intentadas no sentido de enfrentar o macroproblema declarado.

Neste sentido, a parceria governo-sociedade no Consea, apelando fortemente para a publicidade de suas iniciativas pela mídia, segue o caminho correto de transparência da república. Mas não basta o exercício da publicidade no sentido convencional para garantir a informação pública sobre as questões discutidas-decididas e implementadas no e pelo Consea. Há que dotá-lo de um núcleo de comunicação social e principalmente de uma nova orientação para o trabalho com a mídia.

2.4 A parceria e a autonomia dos parceiros

Às condições necessárias para o exercício de uma parceria eficaz, tratadas anteriormente, deve-se acrescentar o reconhecimento dos limites à autonomia que os parceiros governamentais e não governamentais devem desfrutar sob determinadas condições de trabalho. O não reconhecimento ou explicitação desses limites leva a iniciativas e expectativas impertinentes, fonte de confusões e desentendimentos observados no trabalho do Consea. Isto é ainda agravado pelo fato de ser o conselho criado sob o abrigo de uma regulamentação muito geral e inespecífica.

O exercício de cargo de conselheiro por ministros de Estado e representantes não governamentais nivela-os em responsabilidades públicas quando da discussão-decisão sobre questões submetidas ao Plenário do Consea. Fora desse espaço e da definição de uma agenda em comum às sessões, deve-se reconhecer a autonomia dos parceiros e a distinção de seus papéis. O governo cumpre função executiva, articula e monitora a ação governamental no espaço específico de uma secretaria executiva governamental. Por sua vez, as entidades da sociedade civil cumprem papéis distintos – mobilização, fiscalização, formação da consciência –, mas não substituem a ação executiva do Estado, sob pena de perder sua identidade, transformando-se em agentes estatais.

Mesmo ali onde ações executivas eventualmente possam ser realizadas em parceria – como a distribuição de estoques públicos de alimentos pelos comitês da cidadania –, a organização dessas iniciativas dependerá notoriamente de regulamentação e participação coordenada das entidades estatais responsáveis. A promoção espontânea de ações dessa envergadura conduz a um inevitável distúrbio de comunicação, com consequências negativas para eficácia das ações propostas.

Paralelamente, a organização dos parceiros civis em ações autônomas de mobilização e organização social independentemente dos recursos estatais, como tem acontecido nas iniciativas dos comitês da cidadania, é um caminho muito saudável.

Reconhecer e definir melhor os papéis da parceria e os níveis de autonomia na interação governo-sociedade talvez seja o passo adiante que precisaria ser dado para uma nova organização institucional do Consea.

2.5 O papel do Consea: pistas gerais

Foi dito algo sobre representação, procedimento, estruturação e funcionamento, mas ainda persistem ambiguidades ao se indagar sobre o papel e as finalidades dos conselhos em geral e do Consea em particular.

O Consea, pelas razões antes enunciadas, nasceu com uma prioridade política conferida pessoal e diretamente pelo presidente da República, para uma missão difusa de assessorá-lo na adoção de iniciativas para o combate à fome e à miséria. Mas a relação entre Consea, presidente da República e governo sofreu de entropia crescente, em razão da precária organização-estruturação dessa parceria, que vigora até o presente.

Ao lado dos problemas de arquitetura e engenharia institucionais do conselho, sobressaiu, durante o período de seu funcionamento, um misto de ambiguidade e indefinição sobre o seu real papel.

Ora, é evidente que há uma questão política subjacente para a qual se deve ter clareza. O conselho se constitui numa delegação de poder. Mas o exercício dessa delegação e o próprio limite do poder que é delegado dependem de vários fatores: organização, conhecimento factual, apoio popular, recursos materiais etc., que terminam por constituir-se em elementos de corroboração ou frustração do projeto original.

No Consea atual, independentemente das pessoas que exercem os cargos, houve erros constitutivos de arquitetura e de exercício da delegação que entorpeceram grandemente as ações tipicamente de responsabilidade estatal. Nesse sentido, não cabe discutir neste campo a questão da representatividade-legitimidade da representação, que se acredita pertinentemente arranjada nas circunstâncias políticas da

conjuntura. Mas o processo decisório no Consea e sua estrutura e funcionamento atuais são fatores dissipatórios de energias dos parceiros.

A princípio, cabe destacar que a articulação das ações de governo não pode ser feita por um secretário executivo não governamental como vem ocorrendo no Consea. Isto talvez seja, atualmente, o fato mais direto e ostensivo de inadequação estrutural. Por sua vez, o objeto de trabalho do Consea é ainda muito ambíguo. Assessorar o presidente no Plano de Combate à Fome e à Miséria requer estabelecimento de linhas demarcatórias das competências nas políticas que afetam ou são afetadas pelas ações prioritárias na saúde, na educação, na previdência, no trabalho, na produção de alimentos etc. Estes setores/ministérios precisam integrar suas rotinas com a estratégia geral do combate à miséria. O mesmo valeria dizer para a política dos ministérios da área econômica.

Deve-se ressaltar, em contrapartida, que há evidentemente resultados muito positivos da experiência do Consea: a mobilização popular, a consciência ética e a criação do embrião para se fazer um novo estilo de planejamento com incorporação de novos sujeitos sociais.

O caráter não institucional e inorgânico dos comitês da ação da cidadania não recomenda que lhes sejam atribuídas, no nível central (do Consea), quaisquer missões de caráter nacional ou regional delegadas pelo Estado. Essas missões ora os vinculam às práticas e às regras do direito administrativo, ora os levam a se contrapor a essas normas e, ao fazê-lo, deixam de adotar as devidas cautelas práticas e legais.

Parece mais prudente reconhecer que não é da natureza, nem da competência dos representantes civis do Consea, tampouco dos governamentais, a definição de ações de governo. Alternativamente, poder-se-ia concitar os comitês ao exercício da fiscalização e/ou da mobilização em ações específicas de combate à miséria, nas quais a participação popular fosse efetivamente multiplicadora e simplificadora da ação estatal.

2.6 Síntese e recomendações

- 1) O Consea é um foro de parceria entre a alta hierarquia do governo federal (ministros das áreas socioeconômicas principais) e os representantes da sociedade, responsável com o presidente da República pela indicação de diretrizes e prioridades governamentais à política de combate à fome e à miséria.
- 2) A função exercida pelos conselheiros no desempenho da sua missão precípua é essencialmente de formulação e monitoramento de políticas públicas. Esta condição requer dos conselheiros que atendam a determinados critérios de representatividade, responsabilidade e competência no

exercício da função pública, que possibilitariam a construção de um espaço público de alta legitimidade e eficácia no enfrentamento dos desafios da miséria e da fome. Neste sentido, o princípio da responsabilidade pública do conselheiro deve ser mais bem definido, atribuindo-se solidariedade aos atos e às decisões emanadas do conselho a que correspondesse seu posicionamento mediante voto.

- 3) O processo de trabalho do Consea requer inovações importantes a fim de estabelecer-se um *modus operandi* racional para o trabalho do colegiado. Assim, recomenda-se uma minuciosa reconstrução do processo decisório no interior do conselho. Começando pelas agendas de temas para discussão até as reuniões plenárias, dever-se-ia proceder a uma ampla dissecação de questões técnico-políticas relevantes em câmaras temáticas intermediárias.
- 4) A gestão governamental das prioridades declaradas pelo Consea, e assumidas pelo presidente da República, requer função de coordenação e articulação institucionalizada na Seplan e monitorada por um sistema expedito de petição e prestação de contas aos ministérios setoriais. Esta função de direção superior requer autoridade com mandato governamental e não deve ser exercida por conselheiro não governamental.
- 5) A explicitação dos espaços de parceria e dos níveis de autonomia que os parceiros deveriam estabelecer merece redefinição. Isto se impõe, tendo em vista as diferenças de funções exercidas no conselho por parte dos ministros de Estado e dos representantes não governamentais. O princípio da autonomia, levado à prática funcional, demandaria a constituição de níveis distintos de secretaria do conselho, sendo uma de coordenação governamental, e outra de caráter não governamental, esta última com responsabilidades de interlocução no nível civil a ser estabelecida por iniciativa dos conselheiros não governamentais e entidades envolvidas na parceria.
- 6) A participação de entidades ou indivíduos não governamentais na execução de ações típicas de Estado é outra questão que demanda esclarecimento e explicitações. O papel de agente de Estado, que algumas vezes se tem reivindicado aos comitês locais da cidadania (principalmente na distribuição de estoques públicos de alimentos), é uma armadilha para o princípio de participação popular. Exercê-lo diretamente tende a submeter uma entidade civil às condições legalmente restritivas das normas de direito administrativo. Reagir espontaneamente aos mecanismos de controle e responsabilização administrativa pela gestão de bem estatal coloca a entidade civil em posição frágil do ponto de vista prático e legal. Ademais, definir melhor os campos e as formas de participação e

reconhecer diferenças de papéis na execução de ações de Estado é outra cautela importante que precisaria ser observada nos projetos de parceria em todos os níveis.

- 7) O caráter inédito e positivo do Consea, enquanto experiência de criação de novo espaço público no nível mais elevado da administração pública – a Presidência da República – para discutir e estabelecer prioridades de políticas públicas, diretamente voltadas aos setores excluídos da sociedade, deve ser enfatizado. Esse avanço político deveria prosseguir no novo governo, aperfeiçoando-se e inovando-se técnica e politicamente, mas sem retroceder no fortalecimento desse espaço público.

3 PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DO CONSEA

3.1 O enfrentamento da desnutrição materno-infantil

O enfrentamento da desnutrição materno-infantil se constitui, sem dúvida, na prioridade de um governo que convive com 32 milhões de indigentes. A mais severa expressão da fome e da miséria é revelada por crianças desnutridas, principalmente as menores de 2 anos, para as quais o risco de adoecer e morrer é 25 vezes maior do que para as demais. Assim, este público deve ser a maior prioridade dentro dos programas de combate à fome e à miséria.

3.1.1 Antecedentes

No Brasil, a subnutrição começou a ser identificada como problema social e de saúde pública durante o governo Vargas, a partir da segunda metade dos anos 1930. Entretanto, é só na década de 1970, através do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), que foram efetivamente implementadas ações, de âmbito nacional, para o combate à desnutrição materno-infantil. A partir de então, proliferaram programas de alimentação e nutrição: nos anos 1980 o governo federal chegou a operar seis programas somente voltados para mães e crianças menores de 7 anos.⁶ Essa multiplicidade de ações assemelhadas acarretou superposição no atendimento e pulverização de recursos escassos.

A avaliação extraída da experiência da década de 1980 é fundamental para a reorientação da política de alimentação e nutrição, com vistas a aumentar a eficiência e a eficácia das ações. De um modo geral, os programas não foram devidamente focalizados, em termos de faixa etária prioritária, grupos de menor poder

6. Foram eles: Programa de Suplementação Alimentar (PSA), Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM) e Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE), todos eles do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan); Programa de Complementação Alimentar da Legião Brasileira de Assistência (PCA/LBA); Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares da Fundação de Assistência ao Estudante (Paie/FAE); e Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (PNLCC/Sehac).

aquisitivo e regiões menos desenvolvidas. Os recursos financeiros ficaram aquém das necessidades e não foram sequer suficientes para o cumprimento das metas oficiais. Os programas sofreram descontinuidades diversas; as instituições executoras governamentais não receberam o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições, nem foram devidamente aparelhadas; e, além do mais, estes programas permaneceram excessivamente centralizados, o que contribuiu para a ausência de participação e de controle por parte das comunidades usuárias.

A partir de 1990, observa-se uma total desestruturação da área de alimentação e nutrição: foram progressivamente desativados todos os programas. Isto foi a consequência de uma política de destruição indiscriminada e irresponsável aplicada pela administração Collor, que não respondeu a nenhum critério técnico, a nenhuma tentativa de racionalização. Assim, ao final de 1992, crianças menores de 7 anos, gestantes e nutrízes carentes do país estavam totalmente desassistidas pela União em termos de programas nutricionais.

3.1.2 O nascimento e a implementação de um programa de combate à desnutrição materno-infantil

Com o advento da administração Itamar Franco, foi declarado o compromisso governamental com o combate à fome, à miséria e à desnutrição. Abriu-se então um espaço técnico-político para a implementação de ações que enfrentassem definitivamente a desnutrição. O que fazer? Como resolver? O que podia ser aproveitado da experiência adquirida? Como evitar os erros do passado?

Existia uma forte pressão para a volta do PNLCC. As associações comunitárias mais organizadas reivindicavam alimentos – o leite era o que conheciam –, e o setor leiteiro sofria uma das piores crises de sua história – nada melhor do que um programa institucional para estimular a produção. Entretanto, havia clareza sobre os equívocos a não serem reproduzidos e as bases para um novo conjunto de ações, que deveriam ser as seguintes:

- descentralização das ações, não mais diretamente para as comunidades, mas para o poder público local (o município é quem gere o programa);
- parceria, ou seja, participação da sociedade civil na formulação, no acompanhamento e no controle do programa no nível local;
- associação da distribuição de alimentos com as demais ações básicas de saúde; e
- seleção da clientela, não mais a partir da renda, mas de um critério biológico – crianças desnutridas e gestantes sob risco nutricional identificadas pela rede pública de saúde.

Neste contexto nasce o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde, implementado pelo Ministério da Saúde, mais especificamente pelo Inan, a partir de outubro de 1993, com o respaldo político do presidente da República e do Consea.

O programa tem três objetivos básicos:

- reduzir a prevalência da desnutrição;
- reforçar a prestação das ações básicas de saúde; e
- contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços.

A clientela do programa é constituída por três categorias de usuários. A primeira e, conseqüentemente, a segunda delas se referem às crianças desnutridas de 6 a 24 meses e aos seus irmãos (chamados de contatos) de 2 a 4 anos completos. A inclusão dos irmãos no atendimento (até dois por família) respeita dois objetivos: prevenir a desnutrição dessas crianças e minimizar os efeitos da diluição intrafamiliar dos alimentos, garantindo o consumo dos mais necessitados. A terceira categoria tem como beneficiária do programa a gestante em risco nutricional, uma vez que a desnutrição intrauterina traz como consequência o alto risco da natimortalidade e do baixo peso ao nascer, além de outras debilidades que contribuem para a mortalidade infantil.

A suplementação alimentar é realizada com leite integral na proporção de 120 g/dia de leite em pó ou 1 l/dia de leite fluido pasteurizado para a criança desnutrida, e a metade dessa dosagem para os irmãos e as gestantes. No caso do desnutrido, além do leite integral, é fornecido óleo vegetal (24 ml/dia) com a finalidade de suplementar a quota calórica diária. Com este volume de alimentos distribuídos, pretende-se atender a cerca de 40% das recomendações calóricas e até 100% das necessidades proteicas.

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

O programa prevê uma implementação gradativa, devendo alcançar, ao ser universalizado, uma meta de 4,5 milhões de beneficiários, sendo 1,1 milhão de

crianças desnutridas, 2,2 milhões de contatos e 1,2 milhão de gestantes sob risco nutricional, a um custo anual de aproximadamente R\$ 540 milhões.

Ao longo do corrente exercício, aderiram ao programa em torno de 2 mil prefeituras. Entretanto apenas 370 se habilitaram de fato, representando uma clientela da ordem de 600 mil beneficiários que consumiram R\$ 53 milhões, ou seja, 22% do orçamento previsto (R\$ 242 milhões). Somando os 700 mil beneficiários atendidos pelos convênios assinados em 1993 aos novos usuários de 1994, pode-se afirmar que o programa praticamente beneficiou 1,3 milhão de crianças e gestantes. Quanto à distribuição regional da clientela, 56,9% encontram-se no Nordeste; 13,6%, no Sudeste; 11%, no Norte; 10,6%, no Centro-Oeste; e 7,8%, no Sul.

É bem verdade que o desempenho do programa, desde a sua criação, dificulta uma contundente defesa para uma maior alocação de recursos. Todavia é necessário definir se o enfrentamento da desnutrição materno-infantil se constitui, de fato, em uma prioridade de governo e da sociedade. Se assim for, o equacionamento das dificuldades e dos entraves hoje existentes é perfeitamente factível.

3.1.3 Dificuldades encontradas

Quais as dificuldades para a expansão do programa? Sem dúvida são inúmeras as respostas a esta indagação.

Combater a fome, a doença e a morte das crianças brasileiras foi indiscutivelmente uma prioridade declarada do presidente da República. Tanto que todos os recursos técnico-políticos foram à época mobilizados para o desenho e a implementação de um programa específico. Os recursos financeiros necessários foram alocados. Entretanto essa prioridade não foi totalmente absorvida pelos demais parceiros. O Ministério da Saúde, administrando um setor em crise, estava mais preocupado em pagar as faturas atrasadas dos hospitais conveniados do que discutir a desnutrição infantil; os secretários de saúde, tanto estaduais como municipais, não fizeram o esforço necessário para divulgar as informações e para atingir um mínimo de organização que lhes permitissem habilitar-se ao programa; e finalmente, a sociedade civil organizada não exerceu seu direito de cobrança, não pressionou devidamente o setor público no sentido de que se cumprissem as promessas anunciadas.

Assim, o Inan, por mais empenhado que estivesse na implementação do programa – e de fato esteve – não encontrou apoio substantivo de seus parceiros, pré-requisito fundamental para a implementação de um programa novo. Aí vem a seguinte pergunta: essa falta de entusiasmo deve-se também ao fato de que o programa é ruim?

Para responder a esta indagação, seria necessário proceder a uma avaliação do programa. O Inan encontra-se atualmente tão desaparelhado em termos de recursos humanos, administrativos e materiais que muito pouco pode fazer neste sentido. Hoje pouco se sabe sobre o real andamento do programa e sobre o impacto que teve na diminuição da desnutrição materno-infantil, a não ser pelo relato de alguns prefeitos que visitam Brasília. Este problema não é particular do Inan. O Estado brasileiro está em crise, nos seus três níveis de governo: União, estados e municípios. A máquina administrativa, hoje desestruturada, dificulta o bom gerenciamento do bem público.

Para ilustrar a que ponto chegou o problema, é oportuno analisar o processo de habilitação dos municípios ao programa: o tempo médio entre a solicitação de adesão das prefeituras e a complementação da documentação requerida por parte das mesmas prefeituras é de aproximadamente três meses para aquelas que conseguem satisfazer as exigências do programa (menos de 20% das que aderem). Cabe destacar que, na prática, essas exigências são quase que exclusivamente as requeridas por qualquer tipo de convênio: projeto, contrapartida local, adimplência com a União, certidões de débitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). É preciso também ter conselho municipal de saúde e fundo ou conta especial. O Inan muito cedo percebeu que, para expandir o programa, seria necessário flexibilizar os demais pré-requisitos. Assim, atualmente aceita uma declaração por escrito do prefeito na qual se compromete, num prazo definido, a instalar o Sisvan e organizar as demais ações básicas de saúde. Caso não cumpra o acertado, em teoria será desligado do programa.

Uma vez que a documentação esteja completa e o convênio assinado, o tempo médio para pagamento tem sido excessivamente alto, em torno de noventa dias. Isto porque, depois de o Inan ter colhido as assinaturas, encaminha os processos para o Fundo Nacional de Saúde. Este, por sua vez, desaparelhado e sem condições de operar com agilidade os convênios que administra, não confere a mesma prioridade a todos os convênios. Quando finalmente são analisados, é frequente ter vencido o prazo das certidões de contribuição referentes ao FGTS e ao INSS. Então, os processos são devolvidos ao Inan para que providencie uma nova documentação dos seus clientes.

Ademais, acoplada e intrinsecamente ligada à desestruturação do Estado estão as dificuldades para implementar a descentralização efetiva das ações de governo. Em que pese o setor saúde ter avançado mais que outras áreas, ainda existem grandes entraves, provavelmente decorrentes da existência de interesses públicos e privados totalmente contrários à sua efetivação.

A concepção do programa pecou por uma falta de conhecimento mais apurado da realidade local. Acreditava-se que o Sisvan poderia ser mais rapidamente

implantado no país, permitindo assim a identificação das crianças desnutridas; contudo, o sistema está longe de ser realidade e a rede de saúde não consegue identificar todos os desnutridos. Assim, o programa funciona a partir de estimativas da subnutrição que o Inan calcula por município através da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) e do Censo Demográfico 1991.⁷

Outro problema foi o de ter limitado o atendimento alimentar ao leite integral e ao óleo. Já na ocasião alguns especialistas da área apontavam controvérsias no que se refere à recuperação de gestantes desnutridas com a distribuição de leite. Em contrapartida, diversos estudos técnicos indicavam que, para garantir a mesma quantidade de calorias e proteínas, o custo de uma cesta básica de alimentos seria menor que o do leite. Não se trata aqui de entrar numa polêmica sobre qual o melhor alimento para recuperar desnutrido, porque na realidade o problema é outro. Trata-se do princípio da descentralização, da autonomia local. Com efeito, alguns municípios solicitaram ao Inan a autorização para adquirir outros alimentos que não o leite, por uma questão de custo ou de hábito alimentar ou de adaptação a programas já existentes.

Essas demandas perfeitamente legítimas deverão ser absorvidas, espera-se, num futuro não muito distante. Entretanto, o Inan não as contemplou até o presente momento, porque considerou necessário, com razão, que antes de proceder a qualquer alteração de fundo no programa, seria fundamental avaliá-lo e discuti-lo não só com as prefeituras e os estados, mas também com os representantes da sociedade civil que haviam pressionado mais diretamente pela volta da distribuição do leite. A avaliação ainda não aconteceu, visto que o atendimento efetivo não completou um ano – tempo mínimo para uma análise completa e profunda do desempenho do programa. Por sua vez, como mencionado anteriormente, o Inan não dispõe de quadro de pessoal suficiente para desenvolver um trabalho dessa envergadura.

Outra limitação do programa situa-se na relação com as Unidades da Federação (UFs). Criou-se um vínculo direto entre a União e os municípios, praticamente ignorando os estados. Em que pese esta situação hoje estar se modificando, uma vez que o Inan tomou consciência de que não incorporar esses parceiros ao processo era extremamente prejudicial ao programa, ainda não estão bem negociadas as atribuições dos governos estaduais. Provavelmente estes motivos, em parte, explicam a baixa habilitação dos municípios, já que não contam, ou contam muito pouco, com o suporte técnico, administrativo e financeiro dos estados.

Diante deste quadro, quais são as perspectivas do programa?

7. Ver mais em Inan (1990) e IBGE (1992).

3.1.4 Propostas de aprimoramento

A primeira proposta refere-se à necessidade de o Inan ser reaparelhado. São poucas as exigências: dispor de condições para estruturar uma equipe de qualidade que seja capaz de gerir as ações de combate à desnutrição com eficiência e eficácia; prestar assistência técnica aos estados e aos municípios; e promover estudos e debates sobre a questão alimentar e nutricional no país. Enfim, fortalecer dentro do Ministério da Saúde uma equipe de excelência que possa efetivamente contribuir para implementar, em todo o Brasil, o programa e em torno dele as outras atividades de enfrentamento da subnutrição.

Como segunda proposta, faz-se necessário flexibilizar as formas de atendimento para recuperação da desnutrição materno-infantil; o leite é apenas uma alternativa. Se os municípios apresentarem propostas bem fundamentadas de distribuição de outros alimentos, desde que fornecidos com as demais ações de saúde, devem ser aceitas. Para tanto, o Inan estabelece o valor do aporte nutricional para a recuperação da desnutrição e seu custo *per capita* que serviriam como referência para o repasse de recursos financeiros para os municípios. Estes então poderiam adquirir os gêneros alimentícios de sua preferência. Nesta mesma linha, deve ser previsto o atendimento de propostas alternativas apresentadas pelas secretarias de saúde, desde que aprovadas pelos conselhos de saúde e comissões de intergestores bipartites.⁸

A terceira proposta a ser considerada diz respeito à série de documentos exigidos dos municípios pela União para assinatura de convênios, principalmente aqueles que se referem à adimplência das prefeituras com o governo federal. Não faz sentido processos tramitarem meses na burocracia para depois serem devolvidos porque venceram os prazos das certidões de efetiva contribuição ao FGTS e ao INSS. Essas informações deveriam ser fornecidas mensalmente pelos ministérios do Trabalho (MTb) e da Previdência Social e pela Caixa Econômica Federal (Caixa) a todos os órgãos públicos que praticam transferências negociadas. Assim, o empenho dos recursos dependeria de uma simples consulta a essa listagem. Se existir inadimplência, imediatamente o município é comunicado e será dado um prazo para que possa se regularizar.

Finalmente, acredita-se que a implantação pelo Ministério da Saúde da notificação compulsória de casos graves e moderados de desnutrição em crianças menores de 24 meses poderá contribuir substancialmente para melhorar a qualidade da informação sobre desnutrição no país e servir como referência para o programa, uma vez que o Sisvan, até hoje, não conseguiu cumprir esse papel. Com a adoção

8. Comissão Intergestores Bipartite: instância decisória, no âmbito de cada estado, que congrega representantes da secretaria estadual e dos gestores municipais de saúde, indicados pelo Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems).

dessa medida,⁹ toda criança identificada como desnutrida pela rede de saúde será imediatamente comunicada ao ministério. Assim, a associação da notificação compulsória com o programa permite a identificação precisa e o tratamento da criança desnutrida no grupo etário de maior risco de morbimortalidade, numa fase em que teoricamente é possível uma recuperação completa sem sequelas. Tem, portanto, um caráter preventivo e curativo que, além de identificar e tratar estas crianças no nível local, permite estimar taxas de prevalência, de incidência e de recuperação de casos, áreas de risco e tendências temporais.

Obviamente que se passarão muitos meses antes que a notificação compulsória esteja implantada em todo o país e funcionando como um sistema regular de informações. Enquanto isto, continuar-se-á trabalhando com estimativas, previsões e informações locais. Cumpre ressaltar mais uma vez que a sua implementação imediata representaria um grande avanço.

3.1.5 Metas e recursos financeiros

O estabelecimento de metas para 1995 depende do número de prefeituras que irá aderir ao programa. Estima-se que serão efetivamente credenciados em torno de 2 mil municípios, o que corresponde a um público-alvo de aproximadamente 2,4 milhões e um custo total de R\$ 280 milhões, ou seja, 40% a mais do montante previsto na proposta orçamentária para o próximo exercício (R\$ 200 milhões).

Concluindo, o programa de combate à desnutrição materno-infantil nasceu como prioridade do presidente da República. No seu primeiro ano de funcionamento, sofreu grandes dificuldades passíveis de serem contornadas se o equacionamento da desnutrição infantil for de fato uma prioridade do conjunto governo-sociedade.

3.2 A merenda dos escolares

3.2.1 Antecedentes

A importância da alimentação escolar é reconhecida internacionalmente e implementada até mesmo por países do primeiro mundo, tais como Japão, Suécia e Estados Unidos. No Brasil, o governo criou um programa dessa natureza na segunda metade da década de 1950. Em 1988, a alimentação escolar foi incorporada como direito constitucional.

Em 1992, na gestão do presidente Itamar Franco, o programa viveu uma profunda mudança operacional, uma vez que se iniciou um processo de descentralização através do repasse de recursos para estados e municípios assumirem sua implementação. Essa nova dinâmica de atendimento veio atender aos anseios de

9. Vale destacar que esta é uma recomendação da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

vários segmentos da sociedade civil e de organizações governamentais, tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a Frente Nacional dos Prefeitos. Assim, o completo abandono de compras centralizadas de alimentos, hoje garantido em lei,¹⁰ representou um marco histórico para o programa. Associada a essa decisão, a merenda escolar recebeu prioridade política na alocação de recursos orçamentários, o que permitiu que, em 1993 e 1994, as crianças recebessem alimentação durante mais de cem dias ao ano contra menos de trinta dias em 1992.

3.2.2 Situação atual

A FAE, que coordena o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tem por objetivo atender a todas as crianças da rede pública de ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas. Isto significa distribuir, através dos municípios e dos estados e durante 180 dias letivos, uma merenda a 31 milhões de crianças. Estima-se que, para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar, são necessários R\$ 0,13, ou seja, o programa requer um total anual de R\$ 725 milhões.

Até o presente momento, já manifestaram interesse em aderir ao programa cerca de 2,5 mil prefeituras, mas foram efetivamente habilitadas 1.405, ou seja, 28% do universo. A tabela 1 ilustra a distribuição da municipalização por região.

TABELA 1
Distribuição da municipalização do PNAE, por região (30 nov. 1994)

Região	Prefeituras conveniadas com a FAE		Em relação ao total de municípios da região (%)	Clientela	
	N	%		N	%
Norte	55	3,9	13,8	431.564	4,3
Nordeste	453	32,3	29,1	2.821.657	28,3
Sul	467	33,2	44,1	1.590.055	15,9
Sudeste	393	27,9	25,6	4.653.161	46,6
Centro-Oeste	37	2,7	8,7	489.119	4,9
Total	1.405	100,0	-	9.985.556	100,0

Fonte: FAE.

Elaboração: Diretoria de Políticas Sociais (DPS) do Ipea.

Assim, pode-se afirmar que atualmente pouco menos de 30% da merenda foi municipalizada, uma vez que praticamente 10 milhões de crianças recebem alimentação escolar diretamente das prefeituras conveniadas com a FAE.

10. Lei nº 8.913, de 12 julho de 1994, que dispõe sobre a descentralização da merenda escolar.

No que tange à transferência de recursos, até o mês de novembro, tinham sido repassados R\$ 333,4 milhões, sendo R\$ 123,4 milhões para os municípios e R\$ 210 milhões para os estados. Isto representa uma média de atendimento de aproximadamente 95 dias pelas prefeituras e cerca de 80 dias pelas UFs. Vale entretanto salientar que, no final do ano passado e no início do corrente exercício, foram transferidos recursos ainda provenientes do orçamento de 1993, que corresponderam a trinta dias de merenda para os estados e quarenta dias para os municípios. Assim, a cobertura do programa, até 30 de novembro de 1994, foi de 135 dias (ou seja, 75% da meta) nas escolas atendidas pelas prefeituras e 110 dias (ou seja, 62% das metas) na rede assistida pelos estados.

Ainda este ano, a FAE deverá transferir em torno de R\$ 150 milhões, o que equivale a cerca de quarenta dias de alimentação escolar, que irão se transformar em merenda somente no próximo exercício, uma vez que o ano letivo está se encerrando.

Após a reunião de junho do Consea, na qual foi denunciada, mais uma vez, a alarmante situação das crianças brasileiras, principalmente as nordestinas, o governo federal, através dos ministérios da Educação e do Desporto (MEC), da Saúde e da Assistência Social, iniciou uma operação denominada SOS Nordeste. No âmbito do MEC, seriam alocados recursos orçamentários suplementares para que a merenda escolar, naquela região, pudesse ser distribuída todos os dias do ano (ou seja, período letivo, férias, finais de semana e recessos escolares). Para viabilizar tal operação, a FAE, após ter realizado reunião com os secretários de educação e representantes da Undime da região Nordeste, encaminhou o modelo do projeto a todos os municípios e secretarias estaduais de educação, orientando sobre a forma de participação. Até o momento conveniaram-se 191 municípios atendendo a 1,2 milhão de alunos. Os recursos já repassados foram da ordem de R\$ 8 milhões para uma cobertura de cinquenta dias.

Em que pese não existir ainda uma avaliação global do programa descentralizado, são inúmeras as pistas que apontam para o sucesso. Em primeiro lugar, a rapidez com a qual os municípios absorveram a gestão do programa: em 1993, foram menos de 300 e, em 1994, praticamente 1,5 mil operavam autonomamente, ou seja, em um ano, quintuplicaram. Essa é uma boa *performance*, principalmente quando se considera que foram décadas de compras centralizadas, em um processo que ignorava as prefeituras. De repente, os municípios tiveram que se organizar para montar cardápios, fazer licitações, adquirir gêneros alimentícios e colocá-los nas escolas. Transformaram-se em executor do programa.

Em segundo lugar, existem diversos depoimentos apontando para formas criativas e variadas de operacionalização da merenda escolar. Minas Gerais, por exemplo, repassa recursos financeiros diretamente para as escolas de sua rede. Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro municipalizaram por

conta própria o atendimento, transferindo as verbas que recebem da FAE para as prefeituras. Correm notícias de que alguns municípios oferecem uma alimentação alternativa e de que existem parcerias com as secretarias de abastecimento no sentido de racionalizar o acesso à produção local. Enfim, a diversidade das experiências fez com que as reclamações não fossem mais aquelas de “merenda insuficiente, atrasos, feijão que não cozinha”, mas reivindicações sobre uma melhor qualidade nas refeições ou uma cantina mais equipada, ou ainda recursos para construção de hortas comunitárias, entre outras.

Finalmente, algumas informações apontam para o barateamento do custo da merenda. Campinas, por exemplo, consegue fornecer uma alimentação escolar que atende a 50% das necessidades nutricionais das crianças com os R\$ 0,13 *per capital* dia recebidos da FAE.

3.2.3 Dificuldades encontradas

Apesar dos avanços obtidos com a descentralização, ainda subsistem algumas dificuldades que, se contornadas, assegurarão um novo fôlego ao programa:

- 1) A liberação dos recursos por parte da Secretaria do Tesouro Nacional continua insuficiente e irregular. No primeiro semestre, a FAE recebeu apenas 13% dos seis duodécimos a que tinha direito. O MEC efetuou alguns remanejamentos internos de forma a atender à merenda escolar, mas não foi suficiente para que o programa operasse satisfatoriamente. Isto explica, em parte, o repasse de apenas uma das três parcelas destinadas aos estados, e duas das três referentes aos municípios. No final de outubro, o Ministério da Fazenda ainda não tinha colocado à disposição da FAE o saldo orçamentário de R\$ 240 milhões, o que contribuiu para atrasar novamente o cronograma do programa.
- 2) Os estados e os municípios ainda têm dificuldades em cumprir as exigências legais estabelecidas nos convênios. Principalmente os estados: durante o primeiro semestre deste ano, dez UFs não se capacitaram para receber os recursos (ou estavam inadimplentes com a União, e/ou não apresentaram projeto, entre outros) e, até o final de outubro, quatro estados continuaram fora do programa, deixando de atender, durante o ano todo, a mais de 3 milhões de crianças¹¹ (10% do universo).
- 3) A FAE não foi devidamente reaparelhada para fazer face à nova dinâmica do programa. Foi-lhe confiada uma missão, mas não lhe foram dados todos os meios para executá-la. Ou seja, são repassados volumosos recursos para estados e municípios implementarem ações que não são

11. Atualmente (30 de novembro de 1994), apenas o Amapá continua inadimplente.

acompanhadas nem avaliadas. A consequência é que a população não sabe o que é efetivamente feito, qual o verdadeiro custo da merenda ou se alguns estados e municípios são mais eficientes que outros.

3.2.4 Propostas de aprimoramento

O governo federal tem indiscutivelmente um papel fundamental no aprimoramento do programa. Como primeira providência, deve garantir os recursos orçamentários necessários. Para o próximo ano, esta primeira etapa está solucionada, uma vez que, na previsão orçamentária para 1995, foram alocados R\$ 775 milhões. Todavia, faz-se necessário assegurar, de forma permanente e contínua, o fluxo financeiro dos recursos. A falta de regularidade na liberação das parcelas, além de trazer sérias implicações no cumprimento das metas, contribui fortemente para dificultar o planejamento e a gestão do programa nos estados e nos municípios.

Uma segunda providência a ser tomada pela União, assim como foi anteriormente recomendado para o Inan, diz respeito à racionalização e à organização das informações sobre a adimplência dos estados e dos municípios com o governo federal, principalmente no que se refere às contribuições para o FGTS e o INSS.

Como terceira providência, recomenda-se o fortalecimento da FAE, dotando-a de recursos técnicos, financeiros e organizacionais suficientes para que possa cumprir um papel mais adequado à nova realidade do programa. Neste sentido, precisa dispor de um sistema de informações, técnicas e operacionais, ágil, capaz de fornecer a qualquer instante dados sobre o andamento do programa, a posição de cada município ou estado, a quantidade de recursos liberados, os custos da merenda em cada localidade, entre outros. Atualmente, o sistema utilizado pela FAE é muito precário: as informações ainda são insuficientes e produzidas com certo atraso. Não poderia ser diferente, uma vez que, entre outras carências, a instituição dispõe de escassos recursos de informática, e os que tem estão tecnologicamente ultrapassados.

Apesar de todas essas dificuldades, a FAE implantou um projeto chamado de Balcão do Cidadão. Trata-se de tornar públicas todas as informações do programa a partir de uma rede espalhada em todo o país. O projeto iniciou-se em novembro com a instalação de um terminal de computador na portaria da fundação. Instruções fáceis permitem acessar e imprimir um relatório completo da posição de cada convênio: cronograma de repasses, valores das parcelas, prazo de vigência, quantidade de alunos atendidos, documentos pendentes, localização do processo dentro da FAE, entre outros. Essa iniciativa é fundamental para a consolidação do processo de democratização das políticas públicas. Por isso mesmo deveria ser expandida rapidamente para, no mínimo, todas as secretarias estaduais de educação.

Deve também ser fortalecida a equipe técnica para que possa acompanhar e avaliar o programa, assim como prestar assistência técnica aos estados e aos municípios. Informações preliminares apontam que a descentralização contribuiu para baratear o custo da merenda. Se o dado for confiável e verídico para um número razoável de localidades, significa que, a um custo idêntico para a União, pode ser aumentado o valor nutricional da merenda.

Em contrapartida, existem em torno de 2,5 mil prefeituras que nem sequer manifestaram interesse em aderir ao programa. Cabe então a FAE estabelecer um diálogo com os estados e os municípios, procurando divulgar o programa, colaborar na capacitação técnico-operacional local e discutir em parceria a implementação da Lei de Descentralização, principalmente no que se refere à criação de conselhos de alimentação escolar, colocados como pré-requisito para o repasse de recursos financeiros.

Sugere-se que sejam redefinidos os critérios de repasse de recursos no intuito de privilegiar as regiões mais pobres e premiar aquelas que apresentam melhor desempenho. A FAE, sensibilizada com essa questão há algum tempo, promoveu debates e está desenvolvendo, em parceria com o Ipea, um estudo nessa linha. Desse trabalho irão surgir propostas que deverão ser amplamente discutidas com os parceiros da FAE – governamentais e não governamentais –, uma vez que implicarão novos modelos de redistribuição de recursos federais. Recomenda-se também que, naquelas localidades de maior concentração de miséria, o atendimento seja estendido para os dias de férias e a cobertura nutricional da merenda passe de 15% para 50%.

Concluindo, cabe destacar que o processo de descentralização da merenda escolar avançou e que a FAE teve um papel fundamental, apesar de todas suas limitações, pois teve o mérito de ter ousado deslanchá-lo no final de 1992, repassando recursos para as UFs e deixando de comprar alimentos definitivamente em 1993. Em pouco mais de um ano, quintuplicou o número de convênios com estados e municípios. Abriu ao público todas as informações sobre o programa e se articulou para transformar a descentralização em lei. Esse esforço merece ser reconhecido e a melhor estratégia para tanto consiste no fortalecimento, “amplo senso”, dessa instituição, no sentido de assegurar a manutenção e a consolidação da descentralização da alimentação escolar.

3.2.5 Metas e recursos financeiros

Em 1995, para atender 31 milhões de escolares do primeiro grau, durante 180 dias letivos, com merenda capaz de satisfazer 15% de suas necessidades nutricionais, são necessários R\$ 725 milhões. Considerando que, na proposta orçamentária para o próximo exercício, estão previstos R\$ 775 milhões, essa diferença de

R\$ 50 milhões poderá ser utilizada nas localidades de maior pobreza, nas quais a merenda será reforçada.

3.3 Programa de Alimentação do Trabalhador

3.3.1 Panorama geral

Em 1994, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) registrou resultados em termos de número de empresas filiadas (46,5 mil)¹² bem próximo à meta estabelecida (47,0 mil), beneficiando cerca de 9 milhões de trabalhadores. Esse resultado deveu-se, sobretudo, ao esforço de divulgação realizado durante 1993 e 1994.

Os seminários realizados em todas as regiões do país pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT) foram de fundamental importância para um maior conhecimento do programa.

A partir do momento em que o PAT foi colocado como um dos programas governamentais prioritários no Plano de Combate à Fome e à Miséria, representantes do governo federal, trabalhadores e empresários trabalharam no sentido de ampliá-lo e aperfeiçoá-lo.

No que se refere à ampliação, foram sugeridas algumas medidas que deveriam ser implementadas no âmbito do MTb e do Ministério da Fazenda. Ao primeiro caberia estabelecer e discutir mecanismos legais que estendessem o benefício aos segmentos dos trabalhadores não contemplados pela legislação em vigor autônomos, empregadas domésticas e desempregados que recebem seguro-desemprego; além disso, ampliar a prioridade para aqueles que recebem até 8 salários mínimos (SMs) – atualmente a prioridade é dada àqueles trabalhadores que recebem até 5 SMs. Caberia ainda ao MTb a adoção de normas fiscalizadoras, visando minimizar os desvios do programa.

No âmbito do Ministério da Fazenda, deveriam ser introduzidos debates a respeito da adequação dos atos normativos referentes ao incentivo fiscal. Esta medida teria como objetivo permitir maior abrangência do programa. Deveria estabelecer-se, ainda, uma rotina de divulgação dos dados referentes aos custos do programa para o governo federal.

12. Dados preliminares.

3.3.2 Breve apresentação dos objetivos e do funcionamento do PAT¹³

Instituído em 1976, o PAT tem como objetivo proporcionar facilidades para a alimentação dos trabalhadores, sobretudo os de baixa renda. Assim o programa teria as seguintes finalidades:¹⁴

- proporcionar disponibilidade maior e mais eficiente de energia para o trabalho e, conseqüentemente, concorrer para a melhoria do estado nutricional do trabalhador; e
- dividir, entre governo, empresa e trabalhador, os custos de uma alimentação capaz de fornecer a energia necessária ao trabalho (1,4 mil calorias e 6%NDpCal).

O estímulo às empresas a participarem do programa é dado através de incentivo fiscal via dedução de até 5% do imposto de renda devido ou presumido em cada exercício, podendo o eventual excesso ser transferido para dedução nos dois exercícios subsequentes. Ademais, se a empresa estiver inscrita no PAT, beneficia-se de isenção de encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida aos trabalhadores.

A adesão da empresa ao PAT é extremamente simples e consiste na apresentação do formulário oficial, adquirido nos Correios, ao MTb. Para ter validade de doze meses (1º de janeiro a 31 de dezembro), a adesão deve ser efetuada entre 1º de janeiro e 31 de março de cada ano (as inscrições efetivadas após 1º de janeiro têm efeito retroativo). Quando a adesão ocorrer após 31 de março, o período de validade será contado a partir da data de apresentação até 31 de dezembro do mesmo ano.

3.3.3 Perfil dos beneficiários

De acordo com a legislação (Lei nº 6.321/1976), todos os trabalhadores da empresa filiada ao PAT podem beneficiar-se do auxílio-alimentação, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores que recebam até 5 SMs.

Durante os dezoito anos de vigência do programa, o número de empresas que a ele aderiram passou de 1.287 em 1977 para cerca de 46,5 mil em 1994, o que possibilitou o aumento do número de trabalhadores beneficiados de 767 mil (1977) para cerca de 9 milhões em 1994, ou seja, um terço do total de trabalhadores formais. Isto corresponde a um crescimento superior a 1 mil por cento. Considerando-se o porte médio de quatro pessoas por família, o PAT beneficiou cerca de 36 milhões de pessoas (27 milhões de modo indireto e 9 milhões diretamente).

De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), nos estabelecimentos com mais de 1 mil empregados, a remuneração média situa-se em torno

13. Para maiores detalhes sobre a forma de funcionamento do PAT, consultar Peliano (1993a).

14. Ver Documento Técnico n. 7, do MTb, de 1979.

de 4,5 SMs, enquanto, em empresas com número de trabalhadores entre 100 e 250, esse valor cai para 3,5 SMs.

Os dados do PAT, em termos de faixa salarial, assinalam uma concentração de trabalhadores beneficiados na faixa entre 5 SMs e 6 SMs, cerca de 39% do total de beneficiários. Para o universo prioritário do PAT, trabalhadores com até 5 SMs, o comportamento é o seguinte: 20% até 2 SMs, 20% entre mais de 2 SMs e 5 SMs. Esse resultado indica que, embora o programa atinja os seus objetivos de atender os trabalhadores de mais baixa renda (até 5 SMs), existe uma margem significativa de trabalhadores com rendimentos de até 2 SMs que não é assistida pelo programa.

Considerando-se os rendimentos desses trabalhadores e o valor máximo da refeição para efeito de incentivo fiscal (3 unidades fiscais de referência – Ufirs), o benefício decorrente do PAT significa um incremento indireto da renda mensal que varia entre 62,4% do salário (para os que recebem 1 SM) e 31,2% (para os que recebem 2 SMs).

Ressalte-se, entretanto, que os resultados apresentados retratam o perfil dos setores de atividade e da região de maior representação dentro do PAT. O comportamento da distribuição espacial do programa vem historicamente se concentrando na região Sudeste,¹⁵ que sozinha é responsável por 75,7% do total de trabalhadores beneficiados. Em termos de setor de atividade, a indústria destaca-se com cerca de 50% do total de empresas afiliadas.

Esses indicadores, associados ao fato de o governo federal destinar ainda muito pouco dos seus recursos orçamentários para benefícios diretos do trabalhador,¹⁶ apenas 0,01% do produto interno bruto (PIB),¹⁷ demonstraram que ainda existe um grande espaço para a disseminação do PAT, o que exigirá um grande esforço conjunto do governo, dos trabalhadores e dos empresários.

3.3.4 Conclusões e propostas para a ampliação do PAT

A partir do momento em que o Consea deu a prioridade ao PAT, foi instalada uma comissão técnica formada por técnicos do governo (MTb e Ipea) que discutiu, com vários segmentos envolvidos no programa, uma maneira de viabilizar sua maior abrangência.

As discussões desses grupos de trabalho resultaram em um conjunto de propostas que, se implementadas, permitiriam maior cobertura do PAT.

15. O salário médio dessa região, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), é de 5,3 SMs.

16. Consideram-se, como benefícios diretos ao trabalhador para efeito de incentivo fiscal, o vale-transporte, a formação e treinamento profissional e o PAT. O incentivo fiscal dos três benefícios somados não pode exceder 8%.

17. Fonte: Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda.

Como dito anteriormente, parte dessas propostas deveria ser viabilizada pelo MTb e pelo Ministério da Fazenda.

Visando imprimir maior atenção e seriedade dos atores envolvidos no processo de alimentação dos trabalhadores, o MTb regulamentou uma norma que passaria a constituir parte da Portaria nº 3.214/1978 relativa à segurança e saúde do trabalhador (Brasil, 1978). No que diz respeito ao PAT, os principais avanços referem-se: à possibilidade de fiscalização pelo trabalhador, visando à correta utilização do programa; à extensão do benefício aos trabalhadores subcontratados; ao estabelecimento de horário durante a jornada de trabalho para aquisição das cestas básicas; a melhores condições de higiene da alimentação, entre outras.

Entretanto, aquelas propostas de ampliação e aperfeiçoamento do programa, dependiam de entendimentos entre MTb e Ministério da Fazenda ou só deste último, não foram sequer discutidas. Nem mesmo os custos operacionais e o total da renúncia fiscal devidos ao PAT foram apreciados pela Secretaria da Receita Federal, apesar das reiteradas demandas e dos avisos ministeriais enviados pelo ministro do Trabalho (Walter Barelli) aos ministros da Fazenda.

Em todos os relatórios de acompanhamento do PAT elaborados pelo Ipea e entregues ao Consea, as propostas eram sempre reapresentadas no intuito de que esse conselho exercesse alguma pressão sobre os ministérios no sentido de discuti-las. Contudo, uma única vez esse tema foi recomendado aos ministros competentes sem que houvesse uma posterior cobranças sobre o andamento do processo de discussão.

Assim, mais uma vez apresentamos aquelas propostas que consideramos imprescindíveis para a ampliação, revisão e aperfeiçoamento do PAT (uma das prioridades do Consea em seu Plano de Combate à Fome e à Miséria):

- criar um sistema de informações de modo a permitir o conhecimento dos custos do programa;
- fortalecer o gerenciamento do PAT no MTb,¹⁸ visando ao melhor atendimento aos beneficiários e à maior agilidade aos resultados estatísticos;
- revisar o custo máximo da refeição disposto na Instrução Normativa nº 16 da Receita Federal, atualmente em 3 Ufirs;
- ampliar o atendimento prioritário aos trabalhadores que recebem até 8 SMs;

18. Atualmente sob a responsabilidade de uma única pessoa.

- estabelecer condições diferenciadas de financiamento para instalação de cozinhas industriais e para o fornecimento de alimentação pronta aos trabalhadores, dentro das próprias empresas ou por terceiros;
- desvincular o incentivo fiscal de 5% dos demais benefícios aos trabalhadores (vale-transporte e formação profissional e tecnológica);
- analisar a viabilidade de inserção de novas empresas, através de incentivos fiscais sobre os impostos estaduais;
- descentralizar o gerenciamento e a fiscalização de forma a permitir critérios diferenciados de acordo com o tamanho das firmas e das necessidades de cada região;
- reapresentar o projeto de lei ao Congresso sobre mudanças na legislação do PAT, retirado pelo governo Collor;
- definir mecanismos que possibilitem o atendimento aos trabalhadores beneficiados pelo seguro-desemprego, aos trabalhadores autônomos e aos empregados domésticos; e
- realizar campanha de divulgação agressiva, na qual sejam informadas todas as mudanças na legislação do programa, assim como o número de empresas filiadas a cada mês.

Acreditamos que, se essas medidas forem levadas a sério, haverá uma melhoria da operacionalização do programa, concomitantemente ao aumento do número de empresas filiadas, proporcionando benefício a maior número de trabalhadores.

3.4 Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

3.4.1 Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Nordeste

O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) foi elaborado no segundo semestre de 1993 pelo governo federal em parceria com o Consea, com o objetivo de distribuir alimentos às famílias flageladas pela seca na região semiárida do país.

O programa foi concebido para distribuir mensalmente 2.050 mil cestas de alimentos oriundos dos estoques governamentais, durante quatro meses consecutivos, em 1.162 municípios com calamidade pública decretada, atendendo à totalidade das famílias cadastradas no Programa Frentes Produtivas de Trabalho, coordenado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Cada família cadastrada recebeu 25 kg de alimentos *in natura*, sendo: 12 kg de arroz em casca, 4 kg de feijão, 6 kg de milho e 3 kg de farinha de mandioca – em suas duas últimas etapas de distribuição, foi introduzido o macarrão.

Tais produtos pertenciam aos estoques estratégicos do governo federal e se encontravam armazenados em unidades de Goiás, do Tocantins, de Mato Grosso, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

O Prodea teve um custo total de aproximadamente R\$ 55 milhões e distribuiu cerca de 225,8 mil toneladas de alimentos em municípios localizados no Maranhão (38), no Piauí (148), no Ceará (181), no Rio Grande do Norte (136), na Paraíba (159), em Pernambuco (135), em Alagoas (34), em Sergipe (35), na Bahia (246) e em Minas Gerais (50).

Sua elaboração pautou-se nos seguintes princípios: i) participação de representantes da sociedade civil nas diferentes instâncias decisórias e operacionais do programa; ii) descentralização das ações, delegando aos estados e aos municípios as responsabilidades pelo transporte dos gêneros, a partir dos polos regionais de distribuição, e pela distribuição local dos alimentos; e iii) parceria com a sociedade civil organizada nas comissões municipais do Programa Frentes Produtivas de Trabalho, com o objetivo de fiscalizar, acompanhar e organizar a distribuição no município.

O cronograma do programa previa seu início vinte dias após a publicação da Exposição de Motivos Interministerial que lhe deu origem em 26 de outubro de 1993. No entanto, as primeiras distribuições locais começaram a ocorrer de forma ainda precária, em final de dezembro e, oficialmente, o programa deu-se por concluído em outubro do corrente ano.

3.4.2 A opção pela distribuição dos alimentos *in natura*

A distribuição dos alimentos *in natura* – arroz em casca e milho em grão –, por seu caráter inovador, foi, na verdade, o aspecto mais polêmico do Prodea. Aquele que suscitou maiores discussões e críticas, dentro e fora do governo. Para entender esta opção, é fundamental esclarecer um pouco do que se passava pelos bastidores na época de sua elaboração.

O Consea já discutia formas de assistir as populações afetadas pela seca, quando foi informado de que, no âmbito do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara), uma proposta com o mesmo objetivo já tinha sido encaminhada para a Presidência da República.

A proposta previa a transformação de alimentos *in natura* em alimentos processados e, nesse contexto, uma parte dos alimentos seria convertido em recursos para cobrir os seus custos de beneficiamento, empacotamento e transporte até os polos regionais de distribuição (PRDs).

O fator de conversão, adotado pela proposta mencionada, foi considerado elevado pelo Consea, que sem dispor de parâmetros de referência para avaliar sua eficiência, passou a defender a proposta de distribuição dos produtos *in natura*

como forma de garantir a total apropriação dos estoques públicos de alimentos pela população carente do Nordeste.

Outra preocupação do Consea, na época de elaboração do Prodea, era com o desperdício dos estoques de alimentos do governo federal, amplamente divulgado na imprensa, e também com os desmandos de alguns armazenadores que, aproveitando-se da ausência de mecanismos rígidos de controle, utilizavam os estoques públicos em benefícios próprios. Observava-se, com frequência, denúncias de desvios de produtos sem que os responsáveis recebessem qualquer punição. Para estes, um programa nos moldes da proposta anteriormente mencionada, que previa troca de produtos *in natura* por produtos beneficiados, com conversão tão desvantajosa para o erário público, era o que de melhor poderia ocorrer, pois desta forma mais fácil seria encobrir eventuais desvios ou falta de produtos nos armazéns decorrentes de sua utilização pelos próprios armazenadores.

Contra a decisão da distribuição *in natura* pesava o forte argumento dos custos elevados para o transporte do arroz em casca. No entanto, ponderou-se que a distribuição do arroz em casca e do milho em grão enriqueceria o valor nutritivo da cesta, na medida em que possibilitaria o aproveitamento de seus subprodutos por parte da população beneficiada, além de oferecer a oportunidade ímpar de as comunidades se organizarem e encontrarem comunitariamente a melhor forma de tratamento aos alimentos recebidos.

Em que pese toda a transparência verificada na distribuição de produtos *in natura* e os argumentos positivos relacionados ao melhor aproveitamento de valor nutritivo dos alimentos, é necessário rediscutir esta questão sobretudo no que diz respeito à sua adequação em programas emergenciais e a relação custo/benefício da operação.

Quanto à sua adequação em distribuição de caráter emergencial, não nos parece eficaz, embora fosse desejável, que populações flageladas, situadas em municípios em estado de calamidade pública, devam primeiramente se organizar para processar os alimentos comunitariamente ou mesmo fazê-lo individualmente – pilão caseiro –, para, finalmente, consumir os alimentos.

Nos aspectos dos custos, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vinculada ao Maara, recentemente divulgou nota técnica que mostra a comparação dos custos de aproveitamento de arroz em casca *versus* arroz beneficiado.¹⁹ Partindo de uma quantidade de 5 mil toneladas de arroz em casca, chega-se a um custo unitário de R\$ 0,40/kg do produto posto no polo, quando transportado em casca e beneficiado no destino, e R\$ 0,35/kg na operação de arroz adquirido já

19. Quadro comparativo de custos e aproveitamento – arroz em cascas *versus* arroz beneficiado, publicado pela Conab/Maara, em setembro de 1994.

beneficiado a partir de troca em leilão, o que corresponde a 14% de ganho para esta última operação.

A referida nota técnica chama a atenção para o fato de o aproveitamento estimado para a operação do arroz em casca, que chegou a um custo de R\$ 0,40/kg, ser considerado um processo de beneficiamento industrial. Quando são considerados outros processos (em pilão etc.), ocorrem-se perdas bem mais elevadas, em torno de 25%.²⁰

Outro ponto destacado pelo estudo é relacionado ao transporte, *grosso modo*, a retirada de 38% de palhas e impurezas na origem significa menos 38% de caminhões a contratar – e menor o retardamento na operação diante das filas nos armazéns, de carga e descarga, entre outros.

À luz desse quadro, conclui-se que a questão dos custos pode ser relevada a um plano menor quando o objetivo principal do programa é forjar a organização comunitária para que redunde em atividades locais de geração de emprego e renda. No entanto, quando se trata de atender emergencialmente uma população que padece de atendimento emergencial, a operação com produtos *in natura* passa a ser questionável, principalmente porque a execução do Prodea demonstrou que não houve ganho em agilidade operacional para o transporte e a distribuição dos gêneros *in natura*.

3.4.3 Prodea nacional

Recentemente, em outubro de 1994, o Prodea foi ampliado para âmbito nacional, tendo como meta beneficiar cerca de metade da população considerada em nível de indigência, segundo o Mapa da Fome elaborado pelo Ipea, num total de 16 milhões de pessoas, prevendo-se a distribuição de 25 kg *per capita* de alimentos, perfazendo um montante de até 400 mil toneladas, sendo 200 mil toneladas de milho, 100 mil toneladas de trigo e 100 mil toneladas de arroz (Peliano, 1993b; 1993c).

Inicialmente as ações serão concentradas em 58 municípios do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, onde serão beneficiadas cerca de 100 mil famílias através da distribuição de cestas contendo arroz, fubá pré-cozido e macarrão. Esta etapa é coordenada pelo Ministério do Exército.

Concomitante a esta ação, o programa prevê beneficiar mais de cem municípios próximos dos armazéns onde estão localizados os estoques disponíveis. Nesta etapa os alimentos serão doados *in natura* para as entidades civis que, em parceria com as prefeituras municipais, serão responsáveis pelo transporte, pelo beneficiamento e pela distribuição dos alimentos.

20. Segundo a Conab, isto ocorre porque o método caseiro se constitui em exposição do produto ao sol em uma saca e, em seguida, o batimento para desprendê-la provoca quebra bem elevada.

Após a implementação das etapas – *Vale do Jequitinhonha e atendimento a cem municípios próximos dos armazéns* –, a Exposição de Motivos do programa²¹ prevê sua ampliação para as demais regiões do país, segundo critérios a serem estabelecidos pelo Consea, podendo o conselho definir novas formas e canais de distribuição dos alimentos mantendo-se, entretanto, as características básicas do programa, ou seja, “a distribuição de baixo custo e a parceria governo-sociedade”.

O Prodea nacional é coordenado pelo Consea, por meio de uma comissão de coordenação com representantes da Secretaria-Geral da Presidência da República; da Seplan; do Maaara; do Ministério do Exército; Ministério da Fazenda; e da Secretaria Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Essa comissão é presidida pelo presidente do Consea, que tem a responsabilidade de coordenar as atividades dos órgãos envolvidos em todas as fases do programa e supervisionar sua execução, assegurando os meios e os recursos necessários para o cumprimento de suas metas e seus objetivos.

Os recursos financeiros necessários para a realização das etapas mencionadas – *Vale do Jequitinhonha e atendimento a cem municípios próximos aos armazéns* – são da ordem de R\$ 5.075 mil, dos quais R\$ 3,8 mil destinam-se à Conab, para gastos referentes a classificação, embalagem e transporte dos produtos, e R\$ 1.275 mil ao Ministério do Exército, a serem despendidos na execução de um plano logístico de distribuição de alimentos. Estes recursos foram autorizados em 29 de novembro de 1994, por meio da Medida Provisória nº 733. Desta forma, prevê-se que o início de sua implementação se dê em dezembro (*Vale do Jequitinhonha*) e em janeiro para os cem municípios sorteados pelo Consea.

Em relação ao Prodea nacional, é importante esclarecer que, embora a Exposição de Motivos nº 41 atribua ao Consea as funções de coordenar e definir critérios e formas de operacionalização do programa, não há concordância, entre os próprios conselheiros, de que o referido conselho deva desenhar e coordenar programas governamentais.

Outro ponto em aberto refere-se ao objetivo das ações desencadeadas pelo Prodea nacional. Este programa, na forma como foi desenhado, prevê a distribuição pura e simples dos alimentos sem atrelá-la a outras ações mais duradouras, como ações educativas e de geração de emprego.

Para os municípios beneficiados pelo sorteio, fica faltando uma estratégia mais integrada com outros programas municipais que já vêm sendo implementados pelo governo federal em parceria com estados e municípios (merenda escolar, leite ao desnutrido, assentamento dos trabalhadores rurais, entre outros). Finalmente, os municípios sorteados não serão, necessariamente, os mais prioritários em termo

21. Exposição de Motivos Interministerial n. 41, de 26 de outubro de 1994.

de carência nutricional para uma ação de distribuição de alimentos, o que suscita uma revisão desse método de seleção.

3.4.4 Eficácia do Prodea

Em relação à eficácia do Prodea Nordeste, enquanto ação emergencial de atendimento aos flagelados pela seca, é pertinente questionar sua lentidão para o alcance de seu objetivo principal, que era o de fazer chegar o mais rápido possível os alimentos às populações necessitadas, visto que se previa executar o programa em quatro meses, e, oficialmente, o Prodea começou em final de dezembro de 1993, sendo concluído apenas em outubro de 1994. No entanto, é incontestável o mérito de tratar-se de um programa cuja dimensão ultrapassou o atendimento de mais de 2 milhões de famílias, distribuídas em mais de 1 mil municípios. Além disso, o Prodea inovou em relação aos programas anteriores quando sua implementação considerou a descentralização da operação e a parceria entre governo federal, municípios e sociedade civil.

Embora específicos desse programa, os problemas denotam a atual incapacidade do setor público em dar respostas rápidas a uma adversidade com a qual se defrontou o Prodea: a seca prolongada, cuja ocorrência no país, além de ser frequente, é até mesmo previsível. Nesse sentido, os problemas que contribuíram para o atraso do programa foram muitos e de naturezas diversas, sendo citados a seguir.

- 1) Atraso na liberação dos recursos por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, impedindo o início dos procedimentos necessários para a liberação do penhor dos estoques públicos de alimentos do Banco do Brasil e as atividades específicas da Conab e de outros órgãos envolvidos.
- 2) Desestruturação inicial da Conab para operar programa diverso e de tamanha magnitude daqueles anteriormente implementados pela companhia (distribuição de alimentos processados através de trocas em leilão e transporte por conta das empresas processadoras). Tal desestruturação refletiu-se em: dificuldade na localização dos estoques disponíveis ao programa, demora na classificação dos produtos e não agilidade na contratação do frete para o transporte.
- 3) Localização dos estoques estrategicamente incompatível com a urgência da operação, resultando em longas distâncias percorridas pelos caminhões, raramente inferiores a 2,5 mil quilômetros de estradas em péssimo estado de conservação.
- 4) Estruturas públicas e civis não organizadas para operar na ponta do programa. Contava-se, na elaboração do programa, com a capilaridade da Sudene e de outros órgãos públicos municipais e estaduais como as

empresas de assistência técnica e extensão rural (Ematers) e as prefeituras para, em conjunto com as comunidades locais, executarem o programa. A realidade mostrou que tais estruturas são frágeis para responderem à altura da urgência necessária.

- 5) Operacionalização da distribuição de alimentos muito trabalhosa, uma vez que os alimentos eram distribuídos *in natura*, significando a distribuição de grandes volumes, difíceis de serem medidos e carregados pelo beneficiário.

3.4.5 Recomendações

- 1) Em relação aos programas de distribuição emergenciais de gêneros alimentícios, é importante diferenciar, inicialmente, a natureza dos objetivos:
 - a) atendimento às populações flageladas, atingidas por infortúnios climáticos (secas e inundações) – exige-se atendimento imediato, no qual organismos governamentais não têm outro objetivo que não o de fazer chegar os alimentos da maneira mais rápida possível para a população que se quer beneficiar; e
 - b) atendimento às populações carentes que padecem de fome e desnutrição crônica – a distribuição de alimentos pode e deve ser acompanhada de outras ações que visem ao engajamento e à organização das comunidades locais, bem como a ações educativas e de geração de emprego e renda.
- 2) Em ambos os casos, é necessário contar com estruturas públicas ágeis: estoques estrategicamente localizados, prontidão na sua liberação e na transformação em alimentos processados, quando for o caso, bem como uma certa divisão de tarefas (parceria e descentralização) com estados e municípios que podem responsabilizar-se pelo cadastramento das famílias carentes, pelo transporte dos gêneros e pela distribuição propriamente dita.
- 3) Quanto à origem dos alimentos a serem distribuídos, deve-se esclarecer que já existe legislação específica sobre a destinação de estoques públicos para programas emergenciais de segurança alimentar. Trata-se de fazer com que esta seja observada com rigor.

A seguir, citam-se os principais pontos da portaria interministerial que versa sobre as regras disciplinadoras da formação e liberação dos estoques públicos e que estão diretamente relacionados com a questão.

- 1) O poder público, através da Conab, formará e localizará adequadamente e manterá estoques públicos, constituídos de estoques regulador e estratégico.
- 2) O estoque estratégico tem o objetivo de garantir o abastecimento ao mercado consumidor de produtos básicos e o apoio aos programas de segurança alimentar.
- 3) O estoque estratégico deverá abranger os seguintes produtos básicos: arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga.
- 4) O volume de cada produto componente do estoque estratégico não poderá exceder o correspondente a 1/12 de seu consumo anual aparente, à exceção dos produtos em que o país é deficitário e tradicionalmente importador, caso em que esse limite será de 2/12 – este item deve ser mais bem apreciado com objetivo de avaliar se o quantitativo determinado é suficiente para fazer jus às políticas de abastecimento ao mercado consumidor e aos programas de segurança alimentar.
- 5) A portaria estabelece regras técnicas de liberação dos estoques públicos. No entanto, abre excepcionalidade quando se tratar de programas de calamidade pública ou emergência e programas específicos de abastecimento com cunho social. Nesses casos, não seriam observados os critérios comerciais de liberação, desde que ouvido o Consea.

3.5 Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais

3.5.1 O desempenho em 1994

O Consea elegeu como prioritárias algumas das ações previstas no Plano de Combate à Fome e à Miséria. Entre elas encontra-se o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (PATR), por sua capacidade de promover transformações estruturais, aliviando o quadro de miséria e exclusão vivido pela grande maioria da população rural.

Como ficou evidenciado durante os quase dois anos de existência do plano, o PATR foi a ação governamental que mais enfrentou dificuldades em sua implementação. O exercício fiscal de 1994 caracterizou-se por não dispor, em sua maior parte, de orçamento aprovado – este tendo sido votado e sancionado apenas em outubro. Disto decorreram inúmeros problemas, na medida em que a sistemática de liberação dos recursos sob o critério dos “duodécimos” não só não foi respeitada, como não atende à sazonalidade ou à imprevisibilidade de alguns dos trabalhos da reforma agrária. Ademais, a disponibilidade orçamentária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) não respeitava a distribuição adequada

entre os diversos projetos e atividades, sendo sabidamente insuficiente em alguns deles. Nesta última condição ficaram os recursos para indenização de benfeitorias e para o financiamento aos assentados.

As deficiências da capacidade operacional do órgão responsável pelo PATR não foram devidamente enfrentadas pelas autoridades superiores do governo federal. O Incra não dispõe de quadros técnicos em quantidade para suprir a demanda. Faltam agrônomos, agrimensores, procuradores, entre outros. Após inúmeras tentativas, ao final do ano passado, o Incra foi autorizado a contratar parte menor dos 1,5 mil técnicos aprovados em concurso realizado em 1987. De vinte agrônomos convocados em São Paulo, apenas um se efetivou. O restante não se interessou ou não se dispôs a trabalhar pelos baixos salários oferecidos. Ainda assim foram contratados alguns poucos, de todos os convocados nacionalmente.

Na área jurídica a situação é dramática. Em 1994, o tempo médio entre a publicação do decreto que declara imóveis como sendo de interesse social para a reforma agrária e o ajuizamento da ação expropriatória contra o proprietário foi de 5,5 meses. Dos 127 decretos publicados neste exercício, somente para quatro foi obtida a imissão da posse. E este é um requisito para se elaborar e aprovar o projeto de assentamento. Até setembro último, o Incra conseguiu se imitar na posse de 27 imóveis, num total de 111.614 ha. A estimativa é de que, com um levantamento mais atualizado de informações, a área total adquirida possa ultrapassar os 200 mil hectares. Mesmo assim, trata-se de um desempenho modesto, haja visto que, para assentar as 60 mil famílias previstas no programa emergencial, seriam necessários 2,4 milhões de hectares.

Apesar de todas as dificuldades, é possível identificar alguns progressos. Recentemente, a direção do Incra resolveu desconcentrar o processo de aprovação dos projetos de assentamento. De agora em diante, as superintendências regionais (uma em cada estado) detêm o poder para criar projetos, não sendo necessário enviar a documentação referente à Brasília para análise e aprovação. Esta medida agiliza o andamento, possibilitando o mais rápido início de obras, o efetivo assentamento das famílias e a concessão de crédito.

No que se refere às desapropriações, em 1994 observou-se uma melhoria na produtividade. Até 2 de dezembro de 1994, foram publicados decretos presidenciais englobando 673.573 ha, algo 22% superior ao conseguido em 1993. Encontram-se, na Presidência da República, minutas de decretos que atingem imóveis com área total de, aproximadamente, 100 mil hectares. Não é impossível, portanto, que, até o final deste ano, a área total desapropriada alcance a 800 mil hectares. Se isto acontecer, durante os dezoito meses (julho de 1993 a dezembro de 1994) nos quais foi efetivamente possível desapropriar terras, terá sido alcançada a média de 75.220 ha/mês, bastante próxima daquela conseguida durante o I Plano Nacional

de Reforma Agrária (PNRA),²² período no qual, apesar de todos os percalços, mais se desapropriou em toda a história.

Quanto ao assentamento de trabalhadores, o ano de 1994 se apresenta como sensivelmente superior ao de 1993, mostrando um crescimento de 97%. Esta é uma estimativa conservadora, pois a desconcentração do poder de criar projetos fez com que muitas superintendências não tenham remetido à direção central informações sobre os últimos acontecimentos. O Incra afirma que em 1994 o número de novos projetos criados é, sem dúvida, consideravelmente superior ao dobro do de 1993.

Com respeito ao crédito, o presente exercício configura um retrocesso quanto ao alcançado no ano passado. Devido à redução do orçamento para esta atividade, só foi possível atender a 62% do total de beneficiados em 1993. Em consequência, retarda-se o processo de capitalização das famílias assentadas, reduzem-se as quantidades produzidas, a renda auferida e os estímulos à economia local onde estão implantados os projetos. A proposta de lei para o orçamento de 1995 contempla dotações 51% superiores às de 1994 (R\$ 84,2 milhões), o que poderá propiciar uma melhoria na execução deste instrumento de apoio.

TABELA 2
Comparação entre o Incra e o PATR (1993 e 1994)

Projeto/atividade	Proposto no plano emergencial revisado (A)		Lei orçamentária 1994 (B)		Execução física até 2 de dezembro de 1994 (C)	Realizado em 1993 (D)	B/A (%)	C/B (%)	C/D (%)
	Metas físicas	Recursos necessários (R\$)	Metas físicas	Recursos consignados (R\$)					
Desapropriação de terra (ha)	2.400.000	660.480.000 ¹	1.046.000	418.566.234 ²	673.573	554.039	44,0	65,0	122,0
Assentamento de trabalhadores – número de famílias	60.000	117.631.200	36.500	71.566.465	6.395	4.268	61,0	23,0	197,0
Crédito concedido – número de famílias	160.000	359.904.000	15.000	33.523.420	47.300 ³	76.134 ³	9,40	315,0	62,0

Fontes: Orçamento Geral da União (OGU) e Incra.

Notas: ¹ Somados os recursos para indenização de benfeitorias (R\$ 70.656.000) com os valores em título da dívida agrária – TDA (R\$ 885.240.000).

² Somados os recursos para indenização de benfeitorias (R\$ 27224.847) com os valores em TDA (R\$ 391.341.387).

³ Diante da escassez de recursos, o Incra opta por conceder créditos menores a um maior número de famílias.

Durante o ano que ora finda, ficou, mais uma vez, evidenciado o quanto é difícil acelerar a reforma agrária. No entanto, ela andou, e um pouco mais rápido. Longe está de adquirir a velocidade desejada por aqueles que sofrem a exclusão, as injustiças, a opressão e a fome. Porém se move.

No que se segue, há uma tentativa de analisar algumas dificuldades existentes e uns poucos aspectos aparentemente favoráveis. Em seguida são apresentadas

22. Ver mais em Brasil (1985).

sugestões com vistas a auxiliar as discussões sobre como dar maior eficiência e agilidade à reforma agrária.

3.5.2 Velhas dificuldades e alguns prenúncios favoráveis

O PATR, uma das mais caras prioridades do Consea, teve um desempenho extremamente modesto. Avaliado sob qualquer critério, verifica-se que suas realizações não atingiram patamares indicadores de efetiva vontade de transformar a injusta estrutura agrária brasileira. As dificuldades que obstaram uma melhor *performance* residem em várias áreas.

No interior do governo federal, há uma certa indisposição para com o tema: diversos setores da administração têm visão preconceituosa a respeito da reforma agrária; outros a acham extremamente difícil e complexa, adiando-a indefinidamente; a alguns interessa sua não realização, pois teriam seus patrimônios familiares ameaçados; a grande maioria dos decisores e técnicos não conseguiu apreender a importância e o significado de uma reforma agrária ampla para a construção de um estilo de desenvolvimento pautado na equidade, na eficiência e no dinamismo do mercado interno. Por conta destas e de outras questões, a reforma agrária não conta com os apoios (político, jurídico e comunicacional) e os recursos (humanos, materiais, organizacionais e financeiros) necessários e suficientes para atingir as metas estipuladas no programa emergencial (assentar 20 mil famílias em 1993 e 100 mil em 1994), apesar de este ter sido aprovado pelo presidente da República e tido pelo Consea como o mínimo admissível.

No Poder Legislativo, palco das mais diversas disputas e escoadouro dos interesses contraditórios que animam a sociedade brasileira, a bancada agrária e os aliados dos excluídos do campo obtiveram apenas sucesso parcial na formulação de uma legislação mais adequada ao rápido deslanchar da reforma agrária; ademais, não conseguiram dotá-la de recursos orçamentários mais apropriados do que aqueles propostos nos projetos de lei dos orçamentos anuais encaminhados pelo Executivo.

Por sua vez, o Judiciário não tem dado guarida aos clamores da coletividade. Pautado por um direito centrado nas salvaguardas dos benefícios individuais e na defesa do patrimônio privado, relega o efetivamente público e o bem-comum às posições secundárias. Assim, são acatadas todas e quaisquer ações interpostas por proprietários (legítimos ou não) de áreas decretadas como de interesse social para fins de reforma agrária. Com isto posterga-se, dificulta-se ou torna-se impossível a imissão de posse das áreas desapropriadas, condição sem a qual não se fazem os projetos de assentamento.

No campo da sociedade civil, é possível detectar a existência de um ambiente mais favorável à reforma agrária do que o vigente quando do anúncio, em 1985, do I PNRA. Àquela época era grande a resistência por parte de certos setores.

A União Democrática Ruralista (UDR), face mais visível desta oposição, ganhava espaço e acumulava forças. Outros poderosos segmentos contrários, porém menos estridentes (bancos, grande indústria e especuladores), conquistaram importantes posições com relação ao governo, ao parlamento e à grande imprensa. Disto resultaram enormes dificuldades políticas para executar o previsto no I PNRA. A contrapartida deste movimento – os interesses favoráveis à reforma agrária – não conseguia fazer avançar suas propostas e, a cada golpe sofrido, perdia em organização e em capacidade de pressão. Isto era evidenciado nas sucessivas trocas de ministros do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) e de direção do Incra – sempre substituindo pessoas mais comprometidas com a reforma agrária por outras menos dedicadas à causa; nas mudanças na estrutura organizacional do Mirad e do Incra; nos embates na Constituinte; na disputa por recursos orçamentários, entre outros episódios.

Atualmente, não há uma oposição política à reforma agrária explícita e atuante. A UDR acaba de adotar a decisão de desmobilizar-se (seria por considerar que não há mais empenho e condições para realizá-la?). A legislação pertinente conheceu avanços com a Lei Agrária e a Lei do Rito Sumário para Desapropriação de Terras, ambas de 1993. A grande imprensa já não trata a reforma agrária como algo a ser sistematicamente atacado. Quase todos os segmentos sociais têm se referido a ela como um instrumento necessário na luta contra a miséria, ainda que quase nenhum deles detalhe propostas e muitos dos discursos não revelem sinceridade. Os trabalhadores rurais sem-terra têm aprofundado sua organização, mesmo possuindo reivindicações que deixam a desejar em termos de consistência e adotem práticas e métodos políticos discutíveis ou pouco eficazes.

No entanto, a grande maioria da população brasileira ainda ignora a importância da reforma agrária. Trata a questão como se não lhe dissesse respeito, como se não repercutisse sobre o seu cotidiano, através de melhoria do abastecimento alimentar, da geração de ocupações produtivas e de renda, de redução das migrações rurais, de ampliação da demanda sobre os setores industrial e de serviços, entre outras importantes consequências. Enquanto a sociedade não se manifestar sobre a reforma agrária, o processo caminhará sem a velocidade e o conteúdo capazes de promover soluções amplas e duradouras para a imensa maioria dos pobres e despossuídos do campo. A mobilização popular em prol da reforma agrária poderia ter se constituído em uma das principais tarefas do Consea e da ação da cidadania. Talvez venha a ser no futuro, pois somente quando a pressão popular atingir níveis próximos do insuportável terá sido alcançada uma das condições fundamentais para efetivar transformações na estrutura agrária.

Mas há outra condição igualmente importante para que a reforma agrária possa deslanchar: a capacidade operacional para implementá-la. A rigor, esta deve

ir sendo construída para aproveitar todas as oportunidades conjunturais nas quais seja possível avançar, e com isto se autorreforçar. A experiência recente com o Incra revela que, se tivesse existido maior competência executiva e maior dedicação em organizar os instrumentos operativos, passos mais largos seriam dados. O respaldo fornecido pelo Consea e pela ação da cidadania não encontrou contrapartida em realizações concretas – terras desapropriadas, imissões de posse e projetos de assentamento criados. A atuação do Incra deixou a desejar, a ponto de o instituto ter se declarado incapacitado para gastar um volume de recursos orçamentários mais significativos em atividades-fim. A partir destas considerações, são feitas as sugestões apresentadas a seguir.

3.5.3 Reformar o aparato institucional da reforma agrária

Durante os quase dois anos de vigência do Plano de Combate à Fome e à Miséria e da existência do Consea e da ação da cidadania, não foram poucos os momentos em que se pressionou o governo federal e o presidente da República, inclusive, para dar celeridade à reforma agrária. Em nenhum momento houve contestação oficial às teses levantadas pelos conselheiros. Nunca as autoridades governamentais se recusaram, formalmente, a destinar mais recursos financeiros à reforma agrária. Alegavam que se faltassem seriam complementados. Houve, é verdade, atrasos nas liberações, mas não consta que tenham chegado a comprometer seriamente o desempenho ordinário do Incra, a não ser no referente à concessão de crédito (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária – Procer). O fato é que nunca as complementações chegaram a ser necessárias (a não ser por subestimação de recursos ou para recompor o poder aquisitivo em alguns elementos de despesa). Ou seja, o Incra não conseguia executar nem mesmo o modesto orçamento que lhe era conferido. Por quê?

São muitas as razões e vários os processos conducentes a esta situação, conforme mostrados a seguir.

- 1) Desde o final de 1987, a autarquia vem passando por diversas “reformas administrativas” altamente desestruturadoras. Nestas, rotinas são desorganizadas, quadros técnicos desmobilizados, arquivos e sistemas de informações técnicas, gerenciais, administrativas e de controle desapareceram.
- 2) Cerca de 30% do corpo de servidores se aposentou, não tendo ocorrido reposições. Do restante, boa parte encontra-se em idade avançada, sem mobilidade e desmotivada. Há desproporção na alocação de pessoal entre atividades-meio e atividades-fim, entre trabalho nos escritórios e no campo, entre a lotação nas capitais e no interior.
- 3) O Incra sobrecarrega-se com projetos de colonização antigos (verdadeiras cidades), nos quais se responsabiliza por quase tudo: saúde; educação;

assistência técnica; manutenção de estradas, de armazéns, de rede elétrica, entre muitas outras atividades. Também conduz projetos de colonização mais recente, da primeira metade dos anos 1980, nos quais há carências diversas e problemas quase insolúveis.

- 4) Projetos fundiários (regularização) enormes, em áreas de ocupação antiga, absorvem não desprezíveis recursos, sem que se tenha uma avaliação precisa da relação benefício/custo e sem que esteja assegurado um resultado promotor de equidade. Em muitos destes projetos, os beneficiários serão grandes proprietários que ocuparam áreas com métodos pouco lícitos.
- 5) A operação do cadastro rural é feita com enormes deficiências, não contribuindo para subsidiar na localização de terras improdutivas passíveis de desapropriação, nem a criteriosa cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
- 6) A base de recursos materiais e tecnológicos está sucateada e/ou desatualizada. As metodologias operacionais são ultrapassadas e o pessoal técnico carece de capacitação e treinamento que o habilite a executar uma eficiente reforma agrária em ambiente democrático, planejada com participação, exercendo a negociação, construindo parcerias, entre outros requisitos.

Diante de um quadro como este, o apoio à reforma agrária haverá de passar, também, por apoios à reestruturação do aparato institucional responsável por sua execução. De nada adiantarão declarações favoráveis, dotações orçamentárias substantivas e estabelecimento de metas ambiciosas se não forem criadas as condições operacionais para tanto. Estas são construídas ao longo do tempo (que não tem de ser longo). Com os ganhos conseguidos a cada passo, ampliam-se as possibilidades de passos mais largos a serem dados no momento seguinte.

Trata-se de um processo que visa maximizar a eficiência e a eficácia de um conjunto de ações e isto não é obtido por artifícios de mágica. Exige concepção apropriada, organização adequada, coordenação segura, capacitação testada na prática, disposição para o diálogo e para negociações, recursos materiais e financeiros aptos e oportunos, pessoal suficiente. A otimização na alocação e no manejo dos recursos globais há de ser feita com sensibilidade, conhecimento e visão estratégica. Estas são exigências mínimas, do contrário a reforma agrária não será um processo que articulará o conjunto das ações governamentais (dos três níveis) de forma planejada e competente, promovendo um novo modo de vida no meio rural e um outro padrão de relações campo-cidade e agricultura-indústria-serviços.

Alcançar condições mais propícias para a execução da reforma agrária exige algumas definições iniciais. A primeira refere-se ao Inkra: o que fazer com o instituto? Mantê-lo? Extingui-lo? Reformá-lo? Aqui é defendida a ideia de que o mais

importante é definir o que será feito, como e quando. Quem fará é o resultado das respostas ao anterior. O Incra não foi concebido para implementar uma reforma agrária massiva, mas pode vir a desempenhar relevantes tarefas, desde que reestruturado para tanto.

Uma reforma agrária que não se limite a disseminar, desordenadamente, pequenos proprietários pobres pela vastidão territorial do país não será feita sem: orientação central; planejamento estratégico e situacional; cooperação dos três níveis de governo; parcerias com a sociedade civil; muita participação popular; e intensa cobrança por parte dos interessados. Para que o Incra possa se envolver nesta tarefa, são apresentadas algumas sugestões. Elas estão ordenadas segundo a lógica do processo de execução e não revelam uma ordem hierárquica dada pela importância particular de cada tópico.

O cadastro rural é estratégico. Deve estar atualizado, fazendo uso da mais avançada tecnologia (de informática, processamento gráfico e sensoriamento remoto). Assim é possível dispor de uma base fidedigna tanto para o lançamento do ITR como para a identificação de áreas passíveis de desapropriação. O ITR é um importante instrumento para regular o mercado de terras. No entanto, a baixa progressividade, a elevada ineficiência arrecadadora, a evasão e a sonegação fazem dele um arremedo de imposto.

Um bom cadastro, com suporte gráfico, é ferramenta básica para superar a situação vigente, proporcionando à Secretaria da Receita Federal um precioso elemento para sua atuação. No que se refere à arrecadação de terras para assentamento, o cadastro é como uma lista de endereços. Se complementado por imagens de satélite bem interpretadas, as vistorias prévias às desapropriações podem ser feitas com indicação segura, elevando a produtividade na obtenção de áreas, chegando, no limite, a alcançar uma desapropriação para cada vistoria realizada.

As vistorias são necessárias para bem fundamentar o processo desapropriatório. Devem ser conduzidas com extremo rigor técnico, obedecendo aos mesmos critérios metodológicos de avaliação. O Incra pode e deve dispor da colaboração dos governos estaduais e municipais, dos sindicatos de trabalhadores rurais e das entidades populares nesta tarefa. Ademais é de fundamental importância que instituições públicas responsáveis pela área de meio ambiente e de fiscalização das relações de trabalho e contratos agrários (parceria e arrendamento) participem das vistorias. Só assim será possível a verificação do total cumprimento dos dispositivos que caracterizam a função social da propriedade (Brasil, 1993, art. 9^o). A exigência de atendimento integral e simultâneo dos itens definidores da função social tornará possível, tanto de enquadramento como de interesse social para a reforma agrária, uma área de terra sensivelmente superior à que hoje se obtém, apenas pela averiguação de índices de produção e de produtividade.

Os processos que dão substância aos decretos de desapropriação e à ação judicial de expropriação têm de ser elaborados com tal precisão técnica e jurídica de forma a, praticamente, não permitir contestações. Procedimentos uniformizados para a elaboração são requisitos importantes. A procuradoria do Incra deve ser formada por advogados capacitados e assessorada pelos melhores especialistas em direito agrário. O poder Executivo federal deverá atuar com o Judiciário para a ampliação do número de varas especializadas em direito agrário, bem como obter o apoio dos juízes e dos ministros dos tribunais federais para a conformação de uma jurisprudência atenta ao interesse social e à equidade.

O ritmo com que têm sido produzidos decretos de desapropriação é muito lento. Mais demorada e menos frequente é a imissão de posse para o Incra das áreas desapropriadas. Isto indica que o acompanhamento das ações no Judiciário não tem sido feito com o empenho e a competência necessária. E isto já foi feito no passado. Entre 1985 e 1987, o Incra não perdeu uma única ação no Judiciário e a imissão de posse se dava com prazos bastantes reduzidos. Há que se voltar aos melhores tempos.

Os projetos de assentamento têm de ser concebidos sob uma visão mais programática, democrática e com vistas à consolidação no médio prazo. Quanto mais rápido forem criados, melhor, pois mais cedo iniciam-se a destinação aos beneficiários, as obras de infraestrutura, o planejamento da exploração, a obtenção dos financiamentos e a própria exploração produtiva. Por conta disto, a metodologia de elaboração de projetos deve privilegiar a participação dos assentados, a organização da produção e a implementação das benfeitorias particulares e coletivas. Os procedimentos relativos à demarcação de parcelas podem ser postergados, aguardando indicações mais definitivas por parte dos trabalhadores. O importante é lançar as bases mais apropriadas para uma evolução segura.

Quando o projeto alcançar um patamar produtivo considerável, as demandas mais específicas começarão a ser feitas. A infraestrutura mais pesada – saneamento, energia, transporte e comunicação –, os serviços de saúde e educação e a extensão rural resultarão de articulações e parcerias entre os três níveis de governo. Importa que os projetos ou tenham um porte considerável ou se localizem não muito distante um dos outros; assim cria-se um espaço reformado de certa magnitude, favorecendo, em escala, a prestação de serviços. A agroindustrialização e a industrialização rural ganham viabilidade quando diante de certo nível de aglomeração produtiva e de demanda.

Os recursos humanos para a reforma agrária haverão de ter certas características específicas. Além de identificados e motivados com o processo, têm de ter competência técnica, visão de conjunto, mobilidade física, disposição ao diálogo e à negociação, espírito democrático, capacidade de lidar com imprevistos e dificul-

dades extremas. Ou seja, é necessário ser formado e capacitado para esta finalidade. Atualmente, observa-se uma carência de profissionais com este perfil no Inca ou nos órgãos auxiliares da União, dos estados e dos municípios.

Ademais, o corpo de servidores à disposição da reforma agrária é insuficiente. Evidencia-se como imperativo ampliar o quadro técnico, e não apenas no Inca. Deveria ser pensada a constituição de uma carreira de técnicos em reforma agrária, selecionados com extremo rigor (a exemplo dos gestores de políticas públicas) e submetidos a completo treinamento. Posteriormente seriam distribuídos para todos os órgãos relacionados com a reforma agrária. Os governos estaduais poderiam ser induzidos ou convencidos a adotar o mesmo procedimento. Assim, estar-se-ia criando uma cultura institucional, sem a qual são aumentadas as dificuldades para se levar a cabo tão formidável tarefa.

Os setores de colonização e regularização fundiária precisam ser revistos em profundidade. O Inca deve se concentrar apenas em reforma agrária (cadastramento, arrecadação de terras e assentamento). Os projetos de colonização devem ser imediatamente emancipados ou transferidos para órgãos de desenvolvimento regional federais ou estaduais. Não faz mais nenhum sentido o Inca manter pesadas estruturas em apoio a projetos de colonização que praticamente se transformaram em municípios, com centros urbanos não desprezíveis. Tal é o caso de grande número de projetos de colonização, principalmente, em Rondônia, em Mato Grosso, no Pará e na Bahia. Alguns desses projetos que se encontram em situação mais desfavorável devem ser transferidos para os governos dos estados onde se localizam, pois demandam infraestruturas social e econômica e assistências técnica e financeira que podem ser mais bem supridas por estados e municípios, mesmo contando com transferências de recursos federais, para cobrir as parcelas dos custos.

A regularização fundiária só deveria ser executada diretamente pelo Inca quando se tratasse de arrecadar terras para assentamento ou de titular pequenos posseiros. Em áreas de ocupação antiga ou apropriadas por grandes fazendas, a regularização deveria ser terceirizada, com os beneficiários arcando com todas as despesas inerentes ao processo. As alterações de natureza legal para viabilizar esta mudança devem ser imediatamente promovidas.

3.5.4 Conclusões

Com transformações propostas, acredita-se que a reforma agrária poderia ganhar outra dinâmica. Vale a pena lembrar que a conquista de maior eficiência e produtividade se dá em processo, vencendo etapas. A título de exemplo, do começo da Nova República, em março de 1985, até meados de 1986, não foi criado um único projeto de assentamento; contudo, com a administração de Dante de Oliveira, tiveram início os assentamentos. No segundo semestre daquele ano, foram

assentadas 12.211 famílias e, no ano seguinte, 32.840 famílias. Este último número nunca voltou a ser alcançado, porque faltaram controle, recursos e organização, condições e vontade políticas. Todavia pode ser superado em prazo não muito longo, mesmo se começando de um estágio operacional inferior daquele que foi o ponto de partida em 1986.

O Inkra pode ser recuperado, transformado e agilizado. Deve se tornar mais enxuto em termos de atribuições (sem colonização e apenas fiscalizando a regularização fundiária), concentrando-se na reforma agrária propriamente dita. As superintendências regionais, presentes em todas as UFs, precisam se tornar grandes articuladoras, construtoras de parcerias federal-estadual-municipal e governo-sociedade, mobilizando a infraestrutura, a assistência técnico-financeira e os serviços sociais básicos para os projetos de assentamento. Ao governo federal caberia apenas desapropriar terras, implantar a infraestrutura mínima e assentar os trabalhadores, fornecendo crédito apropriado. Tudo o mais seria transferido à responsabilidade dos outros níveis de governo, pois eles são os principais beneficiados com os projetos, em termos de geração de ocupações produtivas, renda, alimentos, impostos e votos. Não mais voto de cabrestos, mas voto de cidadãos.

A reforma agrária é necessária e possível. É um requisito para levar equidade, democracia e cidadania ao meio rural. É um instrumento imprescindível para combater a miséria no campo, proporcionalmente maior que na cidade. As condições políticas para retomá-la são hoje melhores do que há quase dez anos; já as condições técnico-operacionais são inferiores. Superá-las irá exigir determinação. Os resultados virão e lhe darão força. Os avanços podem ser significativos em prazos reduzidos. Etapas poderão ser queimadas, se bem conduzidas e articuladas. É hora de tentar fazer mais e melhor.

3.6 O Programa de Geração de Emprego e Renda

3.6.1 O combate à pobreza passa pelo mercado de trabalho: à procura de reformas estruturais

Sustentar que o problema do emprego está associado à superação da pobreza e à exclusão social constitui, hoje, uma proposição que dificilmente encontrará críticos. Gerar empregos em quantidade e qualidade suficientes para as populações marginalizadas é um desafio que deve ser contemplado em toda estratégia de combate à miséria, sob pena de ter que, no médio e no longo prazos, manter políticas compensatórias em uma escala tal que dificilmente seriam sustentáveis financeiramente.

Porém, o problema do emprego não se restringe à dimensão econômica. A inserção social, e até cultural, nas sociedades modernas se opera através do mercado de trabalho. Assim, qualquer movimento social ou política pública que vise atingir uma maior integração econômica e social deverá enfrentar, mais cedo ou

mais tarde, um dos maiores desafios que o paradigma atual de desenvolvimento tem à sua frente: gerar postos de trabalho em quantidade e qualidade suficientes para reduzir as desigualdades sociais.

Os movimentos da sociedade civil perceberam esse dilema. A campanha de combate à fome e à miséria iniciou-se em 1993, tendo como eixo a solidariedade e a distribuição de alimentos. Rompendo com velhas atitudes das correntes contestadoras, era até eticamente questionável esperar, ou mesmo lutar, por mudanças estruturais sem propor nenhuma ação que visasse minimizar a fome e a miséria da população pobre no curtíssimo prazo. O apelo gerado em torno da distribuição de alimentos resultou em uma mobilização social que foi além da sociedade civil, chegando a alterar as prioridades na alocação dos recursos do Estado e provocando a aceitação de uma parceria entre governo e sociedade civil no desenho das políticas públicas. O Consea sintetiza, de alguma forma, esse movimento.

Porém, essas ações de curto prazo deveriam ser acompanhadas de propostas que tornassem a distribuição de alimentos desnecessária no médio e no longo prazos. Assim como era eticamente questionável associar, exclusivamente, o combate à fome e à miséria a mudanças estruturais, também é eticamente questionável tornar o bem-estar material das populações pobres dependente da solidariedade dos segmentos sociais abastados ou de políticas compensatórias do Estado.

3.6.2 Foi 1994 o ano do emprego?

Ao se propor que 1994 fosse o ano do emprego, os movimentos da sociedade civil visaram, justamente, complementar ações de curto prazo (distribuição de alimentos) com ações que apresentam resultados a médio e longo prazos (mudanças estruturais). Não obstante essas intenções, um balanço da experiência de 1994 sugere significativas mudanças na dinâmica do processo de combate à fome.

A princípio, cabe salientar que, na criação do Consea, estava explícita a necessidade de parceria Estado-sociedade civil. Durante 1993, quando o objetivo era a distribuição de alimentos, essa parceria mostrou uma certa eficiência. Paralelamente à proliferação de comitês da cidadania e de grupos encarregados de recolher e distribuir alimentos, através do Consea representantes da sociedade civil influenciavam a alocação de recursos públicos e o desenho de políticas.

Porém, em 1994, quando o objetivo foi a geração de empregos, observou-se uma inexplicável ruptura na parceria entre a sociedade civil e o Estado. A primeira concentra seus esforços na implementação de microprojetos surgidos das pequenas comunidades e deixam de lado qualquer reivindicação em torno do desenho de políticas públicas capazes de gerar emprego e renda.

3.6.3 A falta de parceria

Esta ruptura da parceria entre o Estado e a sociedade civil no tocante à geração de empregos fica evidente se observamos a atuação do Consea. Em suas deliberações durante 1994, apesar de, em tese, ser esse o ano do emprego, não se teve absolutamente nenhuma sugestão ou exigência ao poder político com relação à geração de empregos. As atividades do Consea continuaram monopolizadas pela distribuição de alimentos.

Porém, visto que o problema do emprego surge, no cenário nacional e internacional, como um dos maiores desafios contemporâneos, o Estado, incentivado pelo Consea, começou a desenhar certos embriões de uma futura política de emprego. Em março, o então ministro do Trabalho, Walter Barelli, dias antes de sua saída do ministério, assinou um convênio com o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para abrir, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), uma linha de crédito para pequenas e médias firmas visando à geração de empregos. Os recursos que com esse fim seriam alocados (cerca de US\$ 500 milhões) precisavam de normas mais específicas para seu repasse efetivo aos bancos e sua posterior liberação aos beneficiários. Nas negociações visando à elaboração dessas normas, encontraram-se diversas resistências e conflitos sobre a participação de organizações da sociedade civil, as taxas de juros a serem cobradas, a definição do perfil dos beneficiários etc.

Toda essa polêmica impediu que até hoje (dezembro de 1994), quase nove meses depois de firmado o convênio, os recursos fossem liberados. Uma posição do Consea nessa direção poderia ter, com certeza, acelerado o processo e influenciado a forma de operacionalização dessas linhas. Em diversas oportunidades, técnicos do Ipea levaram a vários conselheiros as preocupações em torno da demora em liberar os recursos e as diversas críticas sobre as normas de operacionalização (taxas de juros, formas de controle da sociedade civil etc.), sem que essas iniciativas resultassem em discussões mais amplas. Em outros termos: a omissão do Consea sobre os recursos do FAT destinados à geração de empregos não pode encontrar justificativa no desconhecimento dessa política.

Posteriormente a esse convênio, o MTb começa a elaborar um plano nacional de geração de emprego. Esse plano ainda está em fase de elaboração, e uma atitude do Consea poderia acelerar sua implementação, assegurar um maior controle social e influenciar sobre as características dessa estratégia. Outra vez, o Consea não está tendo nenhuma participação, resultado de sua total omissão, durante 1994, na parceria Estado-governo no que se refere à geração de empregos.

3.6.4 Procurando explicações

Esta omissão do Consea pode ser resultado da combinação de três fatores. O primeiro seria uma certa falta de prioridade no que se refere ao problema do emprego. O segundo diz respeito à sua organização interna, que não possibilitaria o tratamento sistemático e aprofundado de diversos temas.²³ Neste caso, as preocupações sobre geração de empregos teriam sido relegadas pela necessidade de uma discussão em torno da distribuição de alimentos.

O terceiro fator deve ser tratado com mais cuidado, dado que tem implícito um certo diagnóstico sobre as estratégias a serem seguidas para elevar a oferta de empregos. Os movimentos da sociedade civil, ao concentrar seus esforços na viabilização de pequenos projetos comunitários, parecem estar depreciando a importância dos arranjos institucionais no aparelho do Estado no tocante à geração de empregos. Como afirmou-se em parágrafos anteriores, a influência que o mercado de trabalho exerce sobre o grau de segmentação de uma sociedade está dada tanto pela quantidade de empregos oferecidos como pela qualidade destes. Certas sociedades (sendo o caso mais mencionado os Estados Unidos) são capazes de gerar muitos empregos, mas devido à sua “qualidade”, fenômenos de exclusão social surgem das características dos postos de trabalho oferecidos. Poucos bons empregos (de elevada produtividade, elevados salários etc.) e muitos empregos de má qualidade (baixa produtividade, baixos salários, escassa proteção social etc.) estão na origem de um tipo de exclusão social que é tão perversa quanto à exclusão provocada pelo desemprego.

Os pequenos projetos comunitários, se não estão inseridos ou associados (ou não têm perspectivas de inserir-se ou associar-se) ao setor moderno, dificilmente serão viáveis no longo prazo ou condenarão as populações que aí trabalham a um círculo vicioso da pobreza. Poder-se-ia desenhar um cenário onde duas sociedades convivem. Uma moderna, trabalhando nos setores dinâmicos de alta produtividade e altos rendimentos, e outros com baixa produtividade e baixos salários, cuja oferta é consumida pelas populações pobres. Neste cenário, os pequenos projetos serão uma nova forma de política compensatória.

Romper essa potencial dualidade passa, necessariamente, pelo aparelho institucional e legal. Só apoio técnico (tecnológico, de qualificação da força de trabalho, qualidade etc.) e financeiro permitirá que os pequenos projetos ajudem as populações aí empregadas a romper o círculo da pobreza.

Neste momento, o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), por exemplo, tem propostas para a formação e a qualificação profissional. As entidades da sociedade civil e o Consea deveriam participar dessas discus-

23. Sobre o ponto, consultar a seção 2 deste documento.

sões. As formas institucionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) devem ser discutidas dentro de uma política de emprego, e os movimentos da sociedade civil devem propor alternativas e participar dos debates. Os exemplos poderiam estender-se.

Manter-se às margens das discussões, e supor que o problema do emprego pode ser solucionado apenas a partir da sociedade, e do aparelho institucional é uma alternativa de elevado risco que pode resultar funcional a um modelo econômico e social de exclusão.²⁴

3.7 A I CNSA

Em meados de 1993, surge, no Consea, a proposta de realizar uma conferência nacional de segurança alimentar, cujos principais objetivos eram: i) construir um conceito de segurança alimentar a partir de uma ampla discussão nacional; ii) mobilizar e sensibilizar a população em torno do tema; e iii) desencadear um processo no qual a realização de um grande evento nacional seria apenas uma etapa de uma longa caminhada que deveria resultar, em algum dia, na eliminação da fome e da miséria no país.

A organização da conferência não pretendia obter propostas surgidas de definições acadêmicas, de soluções burocráticas ou alternativas oriundas de alguns poucos estudiosos da área. Ao induzir um grande debate, pretendia-se que a parceria entre governo e sociedade civil fosse efetivamente exercida, fato que teria como corolário o surgimento de propostas concretas para a implementação de uma política de segurança alimentar no Brasil ou, no limite, sistematizar um conjunto de ideias e experiências a partir das quais se pudesse construir um projeto nacional nesta área. Os resultados, por sua vez, seriam encaminhados às autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, e aos principais candidatos às eleições de 1994.

Observa-se, assim, que a CNSA tinha compromisso tanto com os resultados (propostas para uma política de segurança alimentar) como com as formas de atingir esses resultados (a ampla participação popular e a parceria Estado-sociedade civil). Nessa direção, o processo de construção da I CNSA ocorreu nos moldes tradicionais de organização de conferências, ou seja, a partir de um sistema piramidal de delegação de poder. Foram realizadas centenas de encontros municipais ou locais que elegeram seus representantes para a instância estadual, a qual, por sua vez, identificou os delegados que participariam da nacional. A agenda da I CNSA foi elaborada seguindo a mesma dinâmica, a partir das propostas oriundas de centenas de eventos que ocorreram em todo o país. As conferências estaduais consolidavam as propostas emanadas das conferências municipais e, por sua vez, a coordenação

24. Este último risco será tratado com maior profundidade na seção 4.

nacional sistematizou os resultados dos relatórios estaduais, incorporando as contribuições do Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (Coep) e dos comitês das universidades. Desta sistematização resultariam os textos básicos discutidos na CNSA.

Assim, a partir desse afunilamento, compareceram à I CNSA, em Brasília, mais de 2 mil pessoas entre delegados, convidados e observadores. Durante três dias, de 27 a 30 de julho de 1994, cinquenta grupos de mais de quarenta pessoas debateram exaustivamente os temas da agenda. Como resultado dessas discussões, saíram dois documentos. O primeiro tinha um caráter político e, sendo aprovado por maioria na plenária final, foi intitulado *Declaração em defesa de uma política nacional de segurança alimentar*. O segundo tinha um tom mais programático, denominado *Propostas para uma política de segurança alimentar* (Consea, 1994).

O tom do primeiro documento revela críticas à atuação do governo, reconhecendo, simultaneamente, certos avanços, que os atribui à dedicação, à iniciativa e ao empenho dos integrantes do Consea. Apesar dessa análise, o texto destaca a importância do exercício da parceria entre governo e sociedade, apresentada como estratégia fundamental para o equacionamento definitivo da fome e da miséria no país. É também definido o conceito de segurança alimentar que deve ser entendida como um eixo para um novo projeto de desenvolvimento nacional.

O segundo documento sugere as condições e os pré-requisitos para a segurança alimentar, assim como organiza dezenas de propostas para as áreas específicas que a conformam.²⁵ É um texto longo que apresenta, no mesmo nível, generalidades como “reforma agrária ampla e massiva” e propostas específicas a exemplo de “que os supermercados tenham gôndolas para alimentos próximos dos vencimentos de validade com, no mínimo, 50% de desconto”. Contém algumas incoerências, repetições e descontinuidades formais. Enfim, abriga a quase totalidade das reivindicações dos movimentos populares que participaram da conferência.

Cabe salientar que foi opção da plenária incluir no documento a totalidade das propostas (mais de 1 mil emendas). A diversidade observada nas reivindicações e, às vezes, seu caráter contraditório possibilitariam deixar claro que a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida é um movimento que expressa a pluralidade de ideias e a diversidade de correntes encontrada entre os atores da sociedade civil. Nessas circunstâncias, as contradições e a falta de coerência podem ser assumidas como um custo, cuja contrapartida é um documento que reflete a riqueza e a pluralidade dos movimentos sociais.

25. Questão agrária e desenvolvimento rural; políticas agrícolas e de abastecimento alimentar; desenvolvimento urbano; assistência social; saúde; alimentação e nutrição; educação; geração de emprego e renda; e participação popular e democratização da gestão.

Essa pode ter sido uma decisão correta, dado que um dos objetivos era mobilizar a população e desencadear um processo. Entretanto, a diversidade e o volume de propostas e, em alguns casos, seu caráter contraditório parecem não ser compatíveis com um dos objetivos da conferência: subsidiar o Estado para a implementação de uma política de segurança alimentar.

Para relativizar o caráter contraditório dos objetivos perseguidos, alguns tendem a atribuir um papel secundário aos documentos emanados da I CNSA, alegando que o processo – que mobilizou milhares de brasileiros, colaborou para difundir a prática da parceria governo/sociedade e provocou uma reflexão em torno do tema – se sobrepõe aos resultados formais obtidos ao final.

Outras correntes, mesmo privilegiando o processo sobre os resultados, apontam que uma conferência nos moldes da CNSA não se adequa a essa nova realidade emergente da ação da cidadania. No Plenário final, Betinho fez um comentário que merece reflexão: afirmou que a ação da cidadania não tem comitê central e que os delegados ali presentes não a representavam; eles representavam apenas a conferência. Ou seja, a novidade e a riqueza dessa ação, que emerge, se caracterizam pelas incontáveis iniciativas descentralizadas que surgem localmente para amenizar as dramáticas consequências da fome e da miséria. São pessoas de todo tipo que se unem em algum momento para fazer alguma coisa. Portanto, não poderiam ter representantes e muito menos escolhidos através de uma estrutura de delegação porque quem é eleito, na maioria das vezes, não é quem está fazendo de fato alguma coisa, mas, sim, quem foi apto a fazer um melhor discurso sobre o que deve ser feito.

Essas observações abrem um leque de indagações para aqueles que estão preocupados com o futuro dessa realidade diferente que desponta: como trabalhar com uma realidade social nova que envolve milhares de instâncias, iniciativas e pessoas, e que tem como principal característica a participação? Como evitar que a ação da cidadania se transforme em uma espécie de partido ou sindicato, com uma coordenação eleita, lutas internas pelo poder, tendências políticas divergentes e palavras de ordem?

Finalmente, faz-se necessário salientar o mérito do presidente Itamar Franco de ter não apenas apoiado a realização da conferência, mas também de ter participado do evento. Esta atitude mostrou que a prioridade de combater a fome e a miséria era dele, não sendo por acaso que criou o Consea e o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Ele sabia que desse encontro sairiam duras críticas ao governo, mas entendeu que essa era uma etapa fundamental na construção de uma democracia mais participativa.

3.8 Mobilização em prol da criança e do adolescente: programa Embala Brasil

3.8.1 A origem da proposta: por que e como surgiu o programa

O Consea reuniu-se ordinariamente, em junho de 1994, para discutir o aumento da mortalidade infantil na região Nordeste do país, a partir de pesquisa realizada pela Pastoral da Criança. Entre outras medidas para enfrentar o problema, encaminhadas sob forma de resolução à Presidência da República, o Consea propôs a realização de uma ampla mobilização nacional com vistas a combater a mortalidade infantil, o abandono e a violência contra crianças e adolescentes e as causas deste quadro. Tal evento ocorreria durante a semana de 10 a 16 de outubro – período que engloba o Dia da Criança e o Dia Mundial da Alimentação – sob a coordenação da Assessoria Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República.

A implementação desta proposta, denominada programa Embala Brasil, foi sendo ampliada ao longo do processo de mobilização. Várias foram as ações desenvolvidas, envolvendo as áreas da justiça e da defesa de direitos, como saúde, nutrição, educação, cultura e lazer, trabalho, profissionalização e assistência social (Franco, 1994).²⁶ Ademais, algumas ações ultrapassaram o período inicialmente previsto – de 10 a 16 de outubro. Na verdade, tanto foram realizadas ações pontuais, durante a Semana da Criança, como foram implementadas ações de caráter mais permanente, fortalecendo algumas já em execução ou desenvolvendo novas propostas.²⁷ A formulação e/ou a execução de ações conjuntas também constaram da programação, derivadas das articulações entre as instituições participantes do programa. No conjunto das atividades, ressalta-se a entrega, pela OMS, do certificado de erradicação da poliomielite no país ao presidente da República, em solenidade no Palácio do Planalto, no Dia da Criança.

26. Participam do programa Embala Brasil onze ministérios (Justiça, Saúde, Educação e Desporto, Cultura, Trabalho, Bem-Estar Social, Exército, Minas e Energia, Comunicações, Agricultura e Reforma Agrária e Seplan); oito órgãos do governo (Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, LBA, Corde, Fundação Nacional de Saúde – FNS, Conab, Ipea, Empresa Brasileira de Comunicação – Radiobrás e TV Educativa); catorze empresas públicas (Banco do Brasil, BNB, Caixa, BNDES, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Inbra, Telecomunicações Brasileiras S/A – Telebras, Furnas, Companhia Energética de São Paulo – Cesp, Petrobras e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT), três conselhos nacionais (Conanda, CNAS e Consea); cinco organismos internacionais (Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Organização Pan-Americana da Saúde da Organização Mundial da Saúde – OPAS/OMS, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e Organização Internacional do Trabalho – OIT); e Presidência da República.

27. O conjunto das ações desenvolvidas pelo programa Embala Brasil está elencado no documento *Semana da criança: relatório de avaliação*.

3.8.2 A conformação e o alcance: como funcionou o programa

No âmbito do setor público federal, o processo de mobilização e articulação foi amplo. Entretanto, o envolvimento das instituições não foi uniforme, variando conforme a identificação e a sensibilização com a causa da criança e do adolescente, os recursos disponíveis e a vontade política dos dirigentes e representantes. De todo modo, no âmbito governamental, o Embala Brasil representou uma oportunidade para a articulação interinstitucional, isto é, para o conhecimento das potencialidades e das possibilidades das instituições no enfrentamento da problemática da criança e do adolescente.

Do ponto de vista programático, todas as ações foram indicadas pelas próprias instituições participantes, que para tanto utilizaram recursos já disponíveis. Não obstante, houve certa integração entre as instituições na formulação/execução das ações. São exemplos:

- a absorção, por várias instituições, da proposta do Ministério da Saúde de ampliar a divulgação e o uso do Cartão da Criança;
- a convocação, pela OPAS/OMS, de várias instituições da área da saúde para discutir o desenvolvimento da criança de 0 a 5 anos de idade;
- a criação de um grupo de trabalho composto pelo MTb, pelo MEC, pela Seplan e pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), sob a coordenação do primeiro, com o objetivo de produzir um documento de orientação às empresas públicas acerca da contratação de adolescentes – ainda em análise pelo MTb; e
- a criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, coordenado pela OIT.

Do conjunto de atividades, destacam-se três grandes linhas de ações. A primeira teve como foco a mobilização e o esclarecimento da sociedade. Neste sentido, foram produzidas algumas inserções na mídia, com a divulgação de dez *spots* e dez videoteipes (VTs) sobre diversos temas afetos a crianças e adolescentes (Cartão da Criança, violência, Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros), o que foi positivo na divulgação dos direitos, dos cuidados e da violência contra as crianças e os adolescentes.²⁸

A segunda linha de ação consistiu no impulso a certas ações já previstas, como a publicação da Medida Provisória nº 672, em 21 de outubro de 1994, encaminhada pelo Ministério da Saúde, que altera o teor do iodo no sal, e a re-

28. Cabe destacar o apoio da Radiobrás e da TV Educativa, que, para além da divulgação de temas, fizeram coberturas de experiências bem-sucedidas na atenção à criança e ao adolescente e montaram programações específicas voltadas para o público infanto-juvenil.

alização do seminário Vidas Interrompidas, promovido pelo CBIA. Por sua vez, a terceira sustentou-se na formação de parcerias. Considerando que o programa não contou com recursos próprios, a formação de algumas parcerias abriu o leque de possibilidades de atuação e, em parte, contribuiu para amortecer as limitações financeiras. São exemplos o amplo apoio dado à Pastoral da Criança pelo Coep e a realização de um *workshop* sobre profissionalização, promovido pelo Conanda, pelo MTb e pela OIT.

Em termos jurídico-formais, não teve nenhum documento que instituísse o programa Embala Brasil. Entretanto, apesar de ter sido implementado informalmente, o programa motivou os servidores públicos federais para as questões afetas à cidadania de crianças e adolescentes. Nesse contexto, a coordenação do programa buscou aplicar uma metodologia de “obra aberta”, imprimindo-lhe um caráter de articulação, de modo tal que novas sugestões puderam ser incorporadas ao longo de todo o processo.

No âmbito da sociedade civil, em diferentes estados, comitês da ação da cidadania realizaram atividades voltadas para crianças e adolescentes, durante a Semana da Criança, de 10 a 16 de outubro de 1994.

Já o Coep não só desenvolveu um número significativo de atividades, como integrou-se no processo de mobilização do programa. Durante a Semana da Criança, comitês de várias empresas, em diferentes localidades, mobilizaram-se para arrecadar e distribuir alimentos e brinquedos e patrocinar festas e outros eventos para crianças e adolescentes. Alguns projetos de caráter mais permanente também foram implementados, a exemplo das oficinas educativas da Caixa.

3.8.3 Resultados e perspectivas: o saldo do programa

Sustentado em uma programação extensa, sem a utilização de recursos públicos adicionais, o Embala Brasil resultou na construção de uma base de mobilização e articulação interinstitucional, que extrapolou o círculo tradicional das instituições atuantes na área da infância e da adolescência. Para além das ações que foram e estão ainda sendo implementadas, o programa trouxe, positivamente, para essa área, um conjunto de novos atores que, na grande maioria, se mostraram sensíveis à problemática da criança e do adolescente. Em outras palavras, o Embala Brasil iniciou um processo de sensibilização das questões da infância e da adolescência, envolvendo um conjunto significativo de instituições governamentais e não governamentais.

Ressalta-se que, embora não tenha sido realizado um acompanhamento de âmbito nacional, diversas informações apontam para a execução de várias atividades durante a Semana da Criança, no nível municipal, desencadeadas e/ou em

parceria com órgãos que mantêm representações estaduais ou com comitês da ação da cidadania.

Finalmente, prosseguir na mobilização e na articulação das instituições que participaram do Embala Brasil, preferencialmente somando novas forças e integrando amplamente a ação da cidadania, consiste uma alternativa profícua na promoção dos direitos da criança e do adolescente. Neste sentido, é fundamental a compreensão da prioridade absoluta para crianças e adolescentes estabelecida no art. 227 da CF/1988, assim como é imprescindível a decisão política para promover a articulação e levar o processo adiante, mantendo o compromisso na administração dos conflitos sempre presentes na democracia.

3.9 Conclusões – organizando o combate à pobreza: seleção de alvos e ações convergentes

O Plano de Combate à Fome e à Miséria pretendeu inaugurar uma nova forma de implementar políticas governamentais, dirigindo-as para um mesmo e prioritário objetivo. Não se cogitava criar novos programas, e sim dar consistência e integrar as diversas ações setoriais. Com tal concepção – e através da parceria e da mobilização e participação populares –, procurava-se aumentar o potencial de transformação e a eficiência e a eficácia do conjunto, resultando em maior capacidade de resolver os agudos problemas sociais brasileiros. Contudo, por razões diversas, a programação dos órgãos responsáveis pela execução não se fez sob criterioso e coordenado planejamento, de forma a assegurar a unidade de propósitos e a convergência espacial e de público-meta. Por conta disto não foi realizado todo o potencial de mudanças contidos nas formulações iniciais do plano. Tendo em vista superar as deficiências apontadas, apresentam-se as sugestões contidas neste tópico.

A miséria e a fome estão disseminadas por todo o espaço territorial brasileiro. Não há um só município onde elas não se manifestem. Enfrentá-las é uma tarefa que exige vontade política, prioridades bem estabelecidas, organização apropriada, integração de esforços e manejo competente dos instrumentos das políticas mais adequadas a cada caso particular. Flexibilidade, consistência e eficiência podem ser palavras-chave, pois a implementação das diversas ações deve ser feita de forma a assegurar aderência às realidades locais e alta resolubilidade perante os fatores causais dos problemas a serem enfrentados.

Todavia, os recursos existentes não são, de imediato, suficientes para atacar a pobreza em todas as frentes. Há, portanto, de se ter critérios bem definidos para selecionar e hierarquizar os objetivos, ainda que a pretensão seja, em um prazo estipulado, erradicar a miséria, atendendo a todos os que se encontram nesta situação.

3.9.1 Diretrizes precisas para realidades diferenciadas

As diversas políticas setoriais devem ter prioridades firmes e diretrizes precisas. No entanto, deverão de ser concebidas com flexibilidade suficiente para dar conta da enorme variedade de situações com as quais lidarão. Isto porque, em uma dada região, um certo problema poderá requerer abordagem distinta daquela que será apropriada em outra localidade.

Exemplificando: numa área de programação,²⁹ a política habitacional servirá como auxílio no enfrentamento de altas taxas de desemprego. Ali devem ser privilegiadas as tecnologias intensivas em trabalho, as licitações em lotes menores, as pequenas empreiteiras locais/regionais, entre outras táticas que resultem em elevada contratação de mão de obra. Em outra área de programação, a política habitacional pode ser demandada para solucionar problemas relacionados a endemias (doença de Chagas, por exemplo). Neste caso o objetivo é o de construir ou melhorar o maior número de habitações, ao menor custo e o mais rápido possível.

Esta mesma flexibilidade deverá estar presente nas ações de saneamento, na construção/manutenção de estradas, na expansão da rede elétrica e na implantação de serviços básicos e da infraestrutura para os diversos setores produtivos. O importante é que cada política seja capaz de responder às solicitações específicas emersas da múltipla e heterogênea realidade socioeconômica brasileira.

3.9.2 Critérios de seleção

Identificar, com precisão, os alvos prioritários é decisivo. Importa que os critérios utilizados sejam compreensíveis, ética e politicamente defensáveis, apontem uma ordem temporal de atendimento e sejam os mais objetivos possíveis. Estão disponíveis três índices (formados por conjuntos de indicadores)³⁰ que organizam os municípios brasileiros por estado em um *ranking*, segundo a participação relativa da população pobre sobre o total de habitantes (Garcia, 1994). O uso destes índices – e de quantos outros houver – permite identificar as áreas mais carentes em cada UF. Assim, tem-se um alvo bem delimitado, configurando áreas de programação para as ações a serem desenvolvidas pelos governos. Nestas seriam acionados todos os instrumentos das políticas pertinentes com vistas a resolver a maioria dos problemas existentes. A condição para que isto acontecesse seria o comprometimento dos governos estaduais e municipais em dirigir ações complementares com vistas a transformar, em profundidade, as regiões selecionadas.

29. Conforme sugerido no próximo tópico.

30. O Mapa da Fome, do Ipea (Peliano, 1993c); o índice de sobrevivência infantil, do Ministério da Saúde/UNICEF; e o mapeamento dos municípios para alocação dos recursos do FAT, do MTB.

3.9.3 Cronograma de atendimento

A ideia é hierarquizar os municípios de cada estado segundo o peso relativo de sua população indigente. A partir desse *ranking*, seleciona-se o grupo de municípios cuja soma da população indigente alcance 10% da população indigente total de cada UF. Este conjunto conformaria o alvo do primeiro ano do programa. No ano seguinte seria atendido o segundo conjunto contendo a população do próximo grupo de municípios do *ranking* com percentuais mais elevados de indigência, também perfazendo 10% do total, e assim sucessivamente.

Os outros municípios seriam objeto de políticas universais reforçadas e poderiam ter um ou outro projeto/pleito considerado, sempre que este fosse incluso nas prioridades e revelasse alto poder de transformar a realidade local. Vale ressaltar que um exercício³¹ feito com base no Mapa da Fome, do Ipea, indicou que os municípios constantes do primeiro e segundo conjuntos, em quase todos os estados, encontram-se razoavelmente agrupados, conformando “bolsões”, o que facilita a intervenção e potencializa os resultados (Peliano, 1993b; 1993c).

3.9.4 Participação democrática, integração e convergência de ações

Os fatores determinantes da pobreza local, suas consequências e as formas de enfrentá-las (políticas, projetos, recursos e legislação) seriam identificados a partir de diagnósticos elaborados com intensa participação da comunidade, das entidades da sociedade civil e das autoridades locais e estaduais. O projeto, contemplando o conjunto de ações, indicaria as metas físicas, os recursos financeiros, os prazos de execução e a localização de obras/atividades.

O financiamento e a responsabilidade executiva estariam distribuídos entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Importa que as contrapartidas estaduais e municipais sejam expressas em bens e serviços (quilômetros de estrada, metros de rede de saneamento, toneladas de alimentos para a merenda, número de professores ou médicos contratados e pagos, hectares de terra desapropriados, número de famílias assentadas, pequenos produtores assistidos pela extensão rural, financiamentos concedidos, entre outros). Desta forma, dar-se-ia visibilidade à responsabilidade e seria permitido o efetivo controle social.

3.9.5 Esquema de coordenação

Poderiam ser criados conselhos estaduais de desenvolvimento social, com participação paritária de representantes dos governos municipais da área de programação, dos órgãos estaduais executores das ações e das comunidades beneficiadas. Estes conselhos teriam a incumbência de aprovar os projetos globais, analisando a consis-

31. Ver mais em Garcia (1994).

tência, a pertinência e a capacidade de resolver os problemas identificados. Também se daria nos conselhos a pactuação entre as partes, no que se refere à alocação de recursos, aos compromissos de execução, à participação das comunidades, aos mecanismos de controle, à prestação de assistência técnica, entre outros.

No nível federal os projetos seriam recebidos por uma comissão de acompanhamento e coordenação que distribuiria as partes componentes para os órgãos setoriais especializados. Estes fariam as análises necessárias e destacariam os recursos apropriados.

A programação física e financeira dos projetos, em linguagem clara e detalhada, indicaria os responsáveis pelos diversos segmentos, os recursos envolvidos, o cronograma de execução e todas as outras informações relevantes, e seria amplamente divulgada. Assim, a população beneficiária disporia de um instrumento efetivo para poder exercitar o necessário controle social.

3.9.6 Equidade: um inarredável compromisso, um objetivo de todos

A estratégia de ação sugerida não se enquadra no que se convencionou chamar de política social compensatória. A pretensão não é a de mitigar os efeitos perversos de políticas econômicas e setoriais, mas sim de articular ações diversas dos três níveis de governo, com vistas a imprimir uma nova dinâmica econômica e social nas áreas de intervenção. Isto seria conseguido ao serem superadas as principais determinações do quadro de pobreza e estagnação, criando condições para ampliar as atividades econômicas em bases mais equitativas, com prestação massiva de serviços sociais.

Para que este esforço não seja contraditado por outras políticas públicas e ações governamentais, é absolutamente necessário que a busca da equidade seja assumida como um objetivo e um compromisso de todos. É sempre possível avaliar as consequências sociais de qualquer projeto ou atividade governamental. Imperioso, portanto, que seus impactos sejam positivos, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. E isto tem que ser cobrado de forma implacável. Só assim será assegurada a unidade de propósitos do conjunto das ações e garantida a direcionalidade na condução política do governo.

4 A CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO E AS FALSAS ALTERNATIVAS

4.1 Em direção a um novo modelo?

Pelo segundo ano consecutivo, o PIB do Brasil deve apresentar uma variação positiva. As taxas obtidas em 1993 (4,9%) e 1994 (um percentual estimado em 5,0%) sugerem que um novo ciclo de crescimento começa a consolidar-se. Dois fatores alimentam esse diagnóstico.

O primeiro está associado à conjuntura internacional e regional. Tanto nos países centrais como nos periféricos (especialmente na América Latina), o crescimento econômico parece ser um fenômeno generalizado. O segundo fator está associado diretamente à conjuntura local. A retomada no nível de atividade parece não depender da estabilidade de preços, ainda que esta possa acelerá-la, no curto prazo, e dar-lhe sustentabilidade, no longo prazo. As elevações do PIB foram atingidas nos transcurso de um período de inflação elevada e ascendente (1993) e de um plano de estabilização (1994), com patamares inflacionários em queda.

Esse novo ciclo de crescimento, por sua vez, inscreve-se dentro de uma nova visão (paradigma?) da sociedade, que inclui tanto elementos econômicos como elementos sociais e políticos. Nesse sentido, entre os elementos econômicos, podem incluir-se, como os mais importantes, a integração da economia brasileira nos mercados mundiais e a retirada do Estado de atividades diretamente produtivas. Ambos os fatores sintetizam um projeto de sociedade que, no nível econômico, privilegia a primazia do mercado e a procura da eficiência como variáveis capazes de elevar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços disponíveis pelo país.

No nível social, a nova visão inclui uma nítida preocupação com a exclusão e, especialmente, com os graus de pobreza e desigualdade atingidos. A importância atribuída a este aspecto e ao papel do Estado e da sociedade civil nas estratégias que visem à sua superação são os elementos diferenciadores das correntes de “esquerda” e “direita” dentro da nova visão. A primeira enfatiza a necessidade de uma retirada do Estado da esfera econômica e uma concentração de suas ações na área social, especialmente através das políticas compensatórias. Os movimentos sociais complementariam essa ação estatal, outorgando-lhe uma maior eficiência e eficácia. A direita centra suas esperanças na capacidade de integração social via mercado. Neste caso, porém, o papel dos movimentos da sociedade civil seria menor – em especial o seu grau de autonomia. Em ambos os casos, não obstante as diferenças de enfoque, a premissa é clara: a procura de uma economia de mercado e a necessidade de um combate à pobreza não são objetivos contraditórios. Ao contrário, o dinamismo conferido por uma abertura e pela desregulamentação econômica dariam as bases materiais para uma eficaz política social.

Por último, a dimensão política exclui qualquer outra forma de organização política que não seja a democracia representativa, sendo inerentes a essa democracia a liberdade de imprensa e o respeito aos direitos humanos. A representação através de partidos deveria complementar-se com um controle da sociedade civil sobre o Estado e suas políticas (especialmente as compensatórias) e com uma complementação que ampliaria a esfera democrática e a participação social.

Desta forma, o tripé economia de mercado, combate à pobreza e democracia constituiria o eixo econômico-social-político da nova visão dominante de sociedade.

4.2 A visão dominante: um novo paradigma?

À medida que uma visão da sociedade se torna dominante (ou hegemônica), tendendo a definir as formas nas quais a sociedade será organizada, resta perguntar se as diferentes dimensões (econômica, social e política) observam um mínimo de coerência e oferecem soluções aos problemas emergentes. Ou seja, em que medida essa visão dominante pode ser associada a um novo paradigma de sociedade.

A crítica mais corriqueira a essa visão dominante chama a atenção sobre a potencial contradição entre a internacionalização da economia, seus imperativos de produtividade e perda de controle nacional sobre as principais variáveis econômicas, e os objetivos de combate à pobreza.

Essa crítica pode ser sintetizada a partir da variável *emprego*. Nas economias modernas, a integração econômica e social se dá através do mercado de trabalho. A recente experiência dos países centrais e das grandes economias da América Latina (Argentina e México) que retomaram o crescimento sugeririam que, mesmo com a integração nos mercados mundiais que permita retomar o crescimento econômico, este não assegura a criação de postos de trabalho em quantidade e qualidade suficientes para reduzir a exclusão social.

O desemprego estrutural, atingindo amplas camadas da população, é fonte, na Europa, de uma crescente exclusão social. A pobreza, que nos anos 1970 era um fenômeno marginal, atinge hoje faixas crescentes da população. As políticas levadas adiante pelos governos situados à esquerda do novo paradigma deram poucos resultados práticos. A Espanha, onde mais de 20% de sua força de trabalho continua desempregada, e a França, cujo percentual é inferior mas extremamente elevado para seus próprios padrões (11%), exemplificariam as novas dificuldades. Por sua vez, nos Estados Unidos, onde a criação de empregos foi viabilizada pela desregulamentação do mercado de trabalho, a exclusão social originou-se da “qualidade” (baixos salários, reduzida estabilidade, escassa proteção social etc.) dos empregos gerados.

Nos países da América Latina que lograram estabilizar suas economias e retomar o crescimento, o quadro não é mais alentador. No caso da Argentina, onde a estabilidade foi atingida com um plano que guarda muitos pontos em comum com o real, o PIB teve, entre 1991 e 1993, um crescimento de 26,07% paralelamente a uma elevação da taxa de desemprego aberto, que passou de 6,5% para 9,6%. Lembre-se que, antes da crise (1980), a taxa de desemprego aberto dessa economia situava-se em um percentual de 2,6%. O SM na Argentina foi, em 1992, 73% menor que o “pico” do período 1980-1992, que foi atingido em 1984. Em outros países da América Latina, a situação é similar.

No Peru, a estabilização também se viu acompanhada de uma elevação nas taxas de desemprego: de 5,9%, em 1991, passou para 9,9%, em 1993. Ainda no Peru, em 1992, o SM foi 84% inferior ao observado em 1980. No México observa-se uma queda constante do SM desde 1981, sendo o percentual de redução de 61,4% (1992). Neste país, apesar do crescimento econômico dos últimos anos, os salários da indústria foram, em 1993, 7,5% inferiores aos vigentes antes da crise da dívida (1981). O “milagre econômico” mexicano vem mostrando, também, uma crescente incapacidade em manter patamares de desocupação reduzidos: a taxa de desocupação subiu de 2,7%, em 1991, para 3,4%, em 1993.³²

No caso do Brasil, a conjuntura recente parece apontar um cenário bastante similar. Em 1993 o PIB elevou-se quase 5%; porém, foram gerados pouco menos que 200 mil empregos no mercado formal³³ de trabalho. Em 1994 o resultado será melhor; entretanto, num cenário otimista, o crescimento na oferta de empregos não superará os 500 mil postos de trabalho. Esses resultados, além de medíocres, tendo em vista o crescimento vegetativo da população, não permitem recuperar os mais de 2 milhões de postos de trabalho formais perdidos na recessão de 1990-1992.

Esse escasso dinamismo na oferta de empregos observa-se paralelamente a uma elevação nos rendimentos de certos segmentos de trabalhadores já empregados. Os dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que representa o setor industrial mais moderno e dinâmico da economia brasileira e que, por sua vez, abriga os assalariados com maior poder de negociação e barganha, servem para ilustrar a lógica desse dinamismo. As cifras de emprego proporcionadas por essa fonte indicam que, em setembro deste ano, sua força de trabalho era 4,8% inferior à verificada em setembro de 1992. Em outros termos, o crescimento econômico não conseguiu elevar a oferta de postos de trabalho nesse setor; ao contrário. Porém, a massa salarial paga pela Fiesp, entre setembro de 1992 e setembro de 1994, cresceu 14,2%. Ou seja, os frutos do crescimento beneficiaram, via elevação dos rendimentos, os trabalhadores já empregados.³⁴ Entre setembro de 1992 e setembro de 1994 (último dado disponível), o salário médio real (Fiesp) elevou-se quase 20%.

Contrariamente a esse escasso dinamismo na oferta de postos de trabalho no setor formal, o emprego informal registra um crescimento quase explosivo. Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) para a Grande São Paulo refletem esse fenômeno. O índice de emprego, no caso dos assalariados com carteira de trabalho assinada, teve, entre setembro

32. O único país da América Latina que vem apresentando, sistematicamente, taxas de desemprego decrescentes e um SM em elevação é o Chile. Porém, deve-se lembrar que esse país não viveu processo inflacionário agudo e, portanto, as medidas anti-inflacionárias foram marginais no ajuste estrutural.

33. Uma das providências estabelecidas pela Lei nº 4.923/1965 (Brasil, 1965).

34. Obviamente, as comparações realizadas visam mostrar uma possível tendência estrutural. O plano de estabilização, especialmente depois da introdução do real (julho), elevou sensivelmente o poder de compra dos trabalhadores de menores rendimentos que não tinham acesso ao mercado financeiro.

de 1992 e setembro de 1994 (último dado disponível), uma elevação de 1,87%. Esse percentual foi de 27,02% no caso dos assalariados sem carteira de trabalho assinada. Em outros termos: a recuperação econômica registrada no Brasil, a partir do último trimestre de 1992, foi acompanhada por uma precarização no emprego e um aprofundamento na dualização do mercado de trabalho: poucos empregos que conseguem apropriar-se dos ganhos de produtividade e muitos empregos precários.³⁵

Assim, o crescimento observado no Brasil parece acompanhar as tendências à dualização das sociedades já vistas tanto nos centros como nas regiões periféricas. Nesse contexto, as críticas à nova visão dominante enfatizam a contradição entre um modelo econômico que exclui e os objetivos sociais de erradicação da pobreza.

Em contrapartida, essa tensão entre os objetivos econômicos e seu subproduto social – a marginalidade – tem como desdobramento uma tensão sobre a outra dimensão do novo paradigma: a democracia. Os exemplos do Peru e da Venezuela são, talvez, os mais evidentes. Porém, o México e a Argentina, em menor escala, não deixam de pôr em evidência os limites do aprofundamento na democratização em um contexto de incapacidade estrutural em resolver, ou reduzir, os problemas sociais.

4.3 A crise dos modelos e a emergência de alternativas

A emergência da nova visão se dá paralelamente a um esgotamento dos modelos alternativos tradicionais. A inviabilidade histórica dos sistemas do Leste Europeu, o fracasso das experiências alternativas na periferia (bastantes extensas na África) e o rumo adotado pela China Continental introduziram uma relativa regressão, perda de sentido e desmobilização, por falta de objetivos, no sindicalismo e nos movimentos reivindicatórios em geral.

Esse vácuo gerou, durante os anos 1980, um movimento (ou movimentos) que tende a apresentar uma alternativa a partir de uma concepção diametralmente diferente da prática social (e política) tradicional. Acuadas pela crise e, sobretudo, pela falta de perspectivas dentro do novo cenário, e dada a crise das alternativas tradicionais, as propostas tendem a ter como eixos: i) o pragmatismo, o imediatismo e o localismo; ii) a ética – solidariedade –, que se coloca como um valor substituto ao individualismo e à concorrência; e iii) a dicotomia Estado/sociedade civil.

Estes três eixos guardam uma certa lógica interna e estão associados ao contexto do qual surgem. Com efeito, a magnitude da crise e a falta de horizontes no curto prazo levam as populações mais penalizadas a procurar alternativas de sobrevivência

35. A má "qualidade" dos empregos criados pode ser percebida com maior nitidez se consideramos só os postos de trabalho gerados no setor formal. Durante 1993, um ano de crescimento econômico, a oferta de empregos cresceu devido à elevação dos postos de trabalho de até 3 SMs. As faixas superiores tiveram um saldo negativo, com base em Brasil (1965). Ou seja, as firmas utilizaram a rotatividade de mão de obra para reduzir os níveis salariais, substituindo trabalhadores com elevados salários por trabalhadores com baixos salários.

a partir de suas experiências, tradições culturais e possibilidades econômicas imediatas. Discussões ou propostas sobre mudanças estruturais, que deveriam passar por modificações na estrutura do Estado, começam a ser identificadas com uma certa passividade, atitude incompatível com o horizonte de tempo imposto pelas necessidades de sobrevivência. A mudança desde a base, a ênfase na organização, em projetos das comunidades locais e a aglutinação das iniciativas em torno da solidariedade são as características mais marcantes dessa nova prática social.

Essa solidariedade, porém, não se restringiria aos indivíduos das próprias populações marginalizadas. A pobreza e a exclusão social (e seus desdobramentos em termos de violência) teriam atingido um tal patamar que o valor da solidariedade deveria ser um aglutinador entre os setores privilegiados e os excluídos. Assim, os projetos e as iniciativas comunitárias deveriam contar com o apoio do polo social oposto. Talvez, as ONGs, como mediadoras entre ambos os segmentos da sociedade, sejam o exemplo que reflete com maior nitidez essa visão.

4.4 Projeto alternativo ou um tipo particular de política compensatória?

Cabe agora relacionar a nova visão dominante e essa alternativa de prática social. Em que medida o surgimento desses projetos pode denominar-se, apesar das intenções de seus formuladores, uma alternativa ao paradigma de sociedade em vias de consolidação? Em outros termos: constituirão esses projetos (hortas comunitárias, “empresas” de fundo de quintal etc.) o embrião de um tipo de organização social que possa, no futuro, concorrer com o novo padrão de crescimento econômico? Evidentemente a resposta é negativa. É impossível imaginar que, no mundo atual, estratégias familiares ou comunitárias de sobrevivência, por mais bem-sucedidas que sejam, possam ser o berço de um paradigma alternativo.

Poder-se-ia afirmar que esses projetos fazem parte da visão dominante, a complementam de forma funcional, ou são o berço de um novo tipo de corrente contestatária? A princípio, são extremamente curiosas as semelhanças entre a visão do Estado implícita na visão dominante e a contida pela suposta alternativa. Em ambos os casos, o ceticismo na eficiência e na eficácia da ação estatal é marcante. Compartilhando esse diagnóstico, inúmeras ONGs, para viabilizar seus projetos comunitários, recebem recursos de organismos internacionais que, paralelamente a esses financiamentos, dão suportes intelectual, político e financeiro aos programas de ajustamento estrutural e de desmonte do Estado de bem-estar.

Por sua vez, os projetos alternativos fazem parte das políticas compensatórias que tratam de mitigar a exclusão social gerada pelo modelo dominante, contribuindo, desta forma, para viabilizá-lo socialmente.

Por último, o ceticismo sobre as chances de mudanças desde e no Estado não contribuem para redirecionar (ou resistir) as mudanças no aparelho do Estado e no marco institucional propostas pelo projeto em vias de implementação.

4.5 A prática do Consea

As práticas do Consea no transcurso de sua existência tendem a confirmar esse diagnóstico. Suas deliberações e atividades estiveram, quase que exclusivamente, monopolizadas pelas ações compensatórias (distribuição de alimentos). Iniciativas que complementem essas medidas emergenciais no curto prazo com reformas estruturais, cujos resultados se dão a longo prazo, não receberam atenção. A geração de empregos, que em princípio deveria ser o eixo da política de combate à fome em 1994, foi quase totalmente negligenciada nas plenárias do Consea.³⁶ Variáveis fundamentais no combate à pobreza (seguro-desemprego, SM etc.), levantadas para discussão em diversas oportunidades, nunca foram devidamente apreciadas. Mudanças institucionais, como a utilização de recursos públicos para a formação profissional nos pequenos projetos, jamais foram motivo de análise. Os exemplos poderiam estender-se.

Aprofundar o combate à fome e à miséria no âmbito do Consea requer adotar uma estratégia que combine as ações compensatórias de curto prazo com a discussão e a tomada de posições sobre os rumos do modelo econômico (causas estruturais). Uma verdadeira política de combate à pobreza deve associar ações imediatas para mitigar a miséria, com ações de médio e longo prazos que tornem as políticas compensatórias desnecessárias. Nessa direção, não se pode evitar a discussão sobre a organização do Estado e do aparelho institucional, ou seja, não se pode evitar a discussão sobre um modelo econômico que a experiência internacional sugere elevar a desigualdades em lugar de reduzi-la.

Se o padrão de desenvolvimento atual se consolida, as políticas sociais serão compensatórias tanto no curto como no longo prazos, dado que a dinâmica do modelo de crescimento tende a excluir, e não a integrar. Essa tensão entre os objetivos econômicos e as metas sociais induz a uma pergunta: em que medida é sustentável, financeiramente, manter, no longo prazo, políticas sociais capazes de “compensar” a marginalidade crescente gerada na esfera econômica?

Supor que os projetos locais, surgidos nas próprias comunidades, cuja oferta se destina às próprias populações carentes, são uma alternativa ao paradigma dominante é um erro que, lamentavelmente, é funcional ao modelo que, em tese, se pretende substituir.

36. A liberação dos recursos do FAT, no montante de US\$ 500 milhões para a geração de empregos, foi aprovada em março de 1994 e até o momento (dezembro de 1994) não foi repassada aos bancos oficiais (Banco do Brasil, BNB e BNDES). Uma posição clara do Consea a esse respeito poderia ter sido fundamental para acelerar esse processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação contra a fome sintetiza, no Brasil de hoje, uma multiplicidade de processos emergentes cuja tradução política resulta difícil de ser abordada a partir das visões tradicionais de poder. Na ausência de modelos de referência, os conflitos sociais tendem a adquirir a forma de múltiplas contradições (e demandas) que não se traduzem em um projeto político global. Os novos movimentos sociais já não se situam no plano da “conquista do Poder-Estado”. Se por um lado este tipo de dinâmica amplia os espaços democráticos, antes restritos às práticas partidárias, por outro, resulta difícil visualizar uma alternativa de organização social fruto desses novos movimentos.

Nesta nova realidade, cujas perspectivas futuras são um espaço em aberto, realizar um balanço constitui uma tarefa, no mínimo, temerosa. A própria palavra *balanço* não seja, talvez, a mais adequada às circunstâncias. Seu significado supõe contrapor os logros aos retrocessos e, a partir dessa comparação, determinar se o saldo foi positivo ou negativo. O termo *balanço*, quando referido a um processo, como é o combate à fome, deve adquirir um significado diferente. Os avanços realizados devem confrontar-se com os avanços que teriam sido possíveis e com as condições criadas para um maior aprofundamento e consolidação desse movimento.

Nessa perspectiva, a ação contra a fome é credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: i) a politização do problema da fome; ii) a mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e iii) a ampliação, através do Consea, da participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas.

O conteúdo deste documento permite concluir que essas contribuições estiveram quase que exclusivamente limitadas à esfera das políticas compensatórias (especialmente distribuição de alimentos). Esta característica pode merecer duas leituras. A primeira, positiva, salienta que, através dessa distribuição, rompeu-se uma inércia secular na sociedade brasileira diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu-se dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, ao flagelo da falta de alimentação das populações miseráveis.

A segunda leitura enfatiza o lado negativo dessa concentração nas políticas compensatórias: não se utilizou a mobilização da sociedade civil, e a influência lograda, através do Consea, na ação governamental, para a formulação de políticas públicas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias. Como afirmou-se na seção 1, toda conquista social é relativa: avançou-se, mas poder-se-ia ter avançado mais.

Resta agora responder a uma terceira questão: o processo ocorrido em 1993-1994 consolidou as bases para um aprofundamento do combate à fome e à miséria

na direção de articular ações compensatórias de curto prazo com avanços no campo das reformas estruturais? Neste caso a resposta é incerta. O futuro é um espaço em aberto; não existe determinismo histórico. Hoje, porém, podem vislumbrar-se certas tendências que, atuando de forma contraditória, tornam extremamente arriscado desenhar qualquer cenário.

Para responder a essa pergunta, são considerados três fatores. O primeiro deles é com relação ao que se observou, na seção 4, quanto ao modelo econômico dominante à escala planetária: este introduz tendências estruturais que caminham no sentido da exclusão, e não da redução das desigualdades. A partir dos anos 1980, tanto nos países centrais como nos periféricos verificou-se o aumento da exclusão social. Nesse contexto, a luta por reformas estruturais (geração de empregos e qualidade destes, reforma agrária, proteção social etc.) dar-se-á dentro de um modelo de crescimento que tende a opor uma extrema resistência a esse tipo de medidas e requererá políticas de compensação cada vez mais amplas. Os movimentos contra a fome e a miséria deverão enfrentar este duplo desafio: como lutar por políticas de reforma estrutural que minimizem a necessidade de políticas compensatórias sob um modelo dominante, no qual as medidas transformadoras contestam o modelo e as políticas compensatórias cobram cada vez mais importância no bem-estar das populações marginalizadas?

O segundo fator que contribuirá no desenho do futuro do combate à fome está associado à capacidade dos movimentos da sociedade civil em superar suas atuais respostas locais e comunitárias por projetos mais amplos, que possam visualizar-se como alternativas de organização social. Este salto qualitativo encontrará dificuldade em amadurecer devido às próprias características desses movimentos, que surgem de múltiplos conflitos e, portanto, não dão origem a um projeto global.

Por último, o terceiro fator diz respeito à consciência de cidadania e ao grau de mobilização, organização e autonomia da sociedade civil no Brasil. O grau de desenvolvimento e atuação logrado por esta última não permite imaginar o uso discricionário do poder político e, nessa direção, as características do futuro cenário econômico e social certamente serão delimitadas por suas demandas e exigências de controle. Porém, esse desenvolvimento gerará uma maturidade capaz de resistir a um contexto nacional e internacional desfavorável à redução das desigualdades e gerar propostas alternativas viáveis?

O futuro será, certamente, o resultado dessas tendências conflitantes. Em um mundo onde as antigas referências não têm mais validade e o modelo econômico emergente não dá respostas aos problemas que ele próprio gera, a repolitização democrática, através do conceito de cidadania, deve ser a ferramenta que permita construir uma sociedade mais justa, que prescindida da necessidade de políticas compensatórias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 dez. 1965. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dbxin5>>.

_____. Portaria nº 3.214, 8 de junho de 1978. Aprova as normas regulamentadoras do capítulo V, título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a segurança e medicina do trabalho. **Diário Oficial da União**, 6 jul. 1978. Disponível em: <<https://bit.ly/3HLXBmT>>.

_____. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 14903, 11 out. 1985. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3xf03xn>>.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 26 fev. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3D9xeEB>>.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Relatório final: I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: Consea, 1994.

FRANCO, A. de. **A ação cidadã na nova realidade política brasileira**. Brasília: Ipea, out. 1994. (Texto para Discussão).

GARCIA, R. C. **Programação convergente e controle social das ações de governo**. Brasília: Ipea, 1994. (Documento de Política, n. 22).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3bqUEsP>>.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1993. Brasília: Ipea, 1993a.

_____. (Coord.). **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília: Ipea, mar. 1993b. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

_____. **O mapa da fome** – volume III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). Brasília: Ipea, ago. 1993c. Disponível em: <<https://bit.ly/31Z8IZf>>.

O COMUNIDADE SOLIDÁRIA: UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E À POBREZA¹

1 INTRODUÇÃO

O compromisso governamental com o combate à fome e à pobreza passa pela estabilidade da moeda, pelo crescimento econômico e pela redistribuição da renda nacional. Passa também pela prioridade conferida às áreas de saúde e educação, como políticas essenciais para a promoção da cidadania e inclusão social. Passa igualmente pela política de assistência social voltada para a garantia dos mínimos sociais, para o atendimento das necessidades básicas, em especial dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Finalmente, passa pela implementação de uma estratégia de ação que possa trazer benefícios imediatos para a parcela da população que não usufruiu os benefícios do crescimento do país. Tal estratégia reveste-se do reconhecimento de que o combate à pobreza não se esgota no âmbito restrito das ações sociais; mas não é cabível imaginar que milhões de brasileiros indigentes possam continuar aguardando os resultados de uma nova fase de desenvolvimento. Eles demandam providências imediatas que só terão eficácia se adotadas de forma continuada e conjunta, mediante união de esforços do governo e da sociedade.

O Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). O Consea inaugurou uma nova era, colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais.

Assim, o Consea engendrou o Comunidade Solidária e o que é mais importante: mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as ideias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo,

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M.; Resende, L. F. de L.; Beghin, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, p. 19-39, jan.-jun. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3km07WM>>.

a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria.

O governo atual amplia e aperfeiçoa essa inovadora experiência do Consea: extingue dois “ministérios-balcões” – o Ministério da Integração Regional (MIR) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) – e assume que combater a pobreza e a desigualdade não é tarefa de uma pasta específica, mas, sim, um compromisso do governo como um todo. Cria o Comunidade Solidária como uma estratégia que busca um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, e em uma abertura à participação e à parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres.

O Comunidade Solidária é, assim, uma proposta do governo federal de parceria entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão. Pretende ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa. A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Trata-se de um processo extremamente dinâmico, construído coletivamente.

O Comunidade Solidária propõe-se também a introduzir na esfera pública novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações, e a pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício. A título de exemplo, no final dos anos 1980, o governo federal operava quatro programas de alimentação e nutrição,² em quatro diferentes ministérios, e todos voltados praticamente para a mesma clientela.

A estratégia, adiante descrita, apresenta princípios, objetivos, arcabouço institucional, frentes de atuação e avanços, e contempla as linhas gerais que orientam a definição das soluções apropriadas a distintas realidades nacionais, regionais, estaduais e locais.

O dinamismo da estratégia proposta pelo Comunidade Solidária inclui, necessariamente, a parceria nas tomadas de decisão para a execução das ações descentralizadas e articuladas. Ao longo de dez meses, um conjunto de atividades inicialmente selecionadas, totalizando nove programas e absorvendo recursos de

2. O Programa de Complementação Alimentar (PCA), da Legião Brasileira de Assistência (LBA) do MBES; o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (Inan/MS); o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária do Ministério da Ação Social (Sehac/MAS); e o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), da Fundação de Assistência ao Estudante do Ministério da Educação (FAE/MEC).

R\$ 2,6 bilhões, elevou-se, a partir de uma ampla discussão, para mais de vinte programas, somando recursos da ordem de R\$ 5,0 bilhões.

Finalmente, vale reiterar que o Comunidade Solidária não esgota as ações do governo na área social. Ele é parte dessa ação, ainda que tenha caráter abrangente.

2 PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O COMUNIDADE SOLIDÁRIA

A estratégia de ação do Comunidade Solidária se articula em torno de quatro grandes princípios, explicados a seguir.

- 1) **Parceria:**³ na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é de que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria, requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.
- 2) **Solidariedade:** como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.
- 3) **Descentralização das ações:** como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.
- 4) **Integração e convergência das ações:** no sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório de seus efeitos isolados.

3 OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O Comunidade Solidária atende a três objetivos gerais:

- otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizam por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência;
- acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subsequentes; e

3. Parceria não é sinônimo de cooptação, não significando, também, terceirização, embora a terceirização possa ser um dos resultados da parceria.

- identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para o governo e a sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso.

Em função dos seus princípios e objetivos, o Comunidade Solidária identificou, ao longo do ano, o elenco de ações que comporiam a contrapartida do governo federal no combate à fome e à miséria. A esse conjunto de ações devem ser somados os recursos provenientes dos estados e dos municípios. A seleção dos programas federais resultou como resposta a sete objetivos específicos, quais sejam:

- reduzir a mortalidade na infância;
- melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes;
- melhorar as condições de moradia e saneamento básico;
- melhorar as condições de vida no meio rural;
- gerar emprego e renda e promover a qualificação profissional;
- apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e
- defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

Com base nesses objetivos específicos, selecionou-se um conjunto de aproximadamente vinte programas, executados por nove ministérios.⁴ Ao integrar o Comunidade Solidária, esses programas recebem um selo de prioridade que os credencia como alvo preferencial para alocação de recursos, integração e articulação com outros programas e níveis de ação governamental, bem como abertura à parceria com a sociedade.⁵

Assim, o Comunidade Solidária é um condomínio de múltiplos objetivos, no qual coabitam programas emergenciais e programas de combate às causas da perpetuação da pobreza. É importante ressaltar que ele não se resume a ações seletivas de caráter restrito e emergencial. Tudo que é emergencial requer ação imediata, mas nem tudo que produz efeitos imediatos é emergencial. Apagar um incêndio é uma emergência. Melhorar o gerenciamento do condomínio é fundamental para se obterem melhores resultados no curto prazo, embora não seja uma emergência. É preciso, portanto, não confundir ações emergenciais – por exemplo, a distribuição

4. Agricultura; Educação; Esportes; Fazenda; Justiça; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Saúde; e Trabalho.

5. Sobre os critérios de concessão e desdobramentos, ver a seção 5 deste capítulo.

de alimentos em áreas afetadas por calamidades climáticas – com as demais ações que compõem o Comunidade Solidária.

4 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL

O Comunidade Solidária não cria mais uma estrutura paralela de ação governamental. Configurando-se como um sistema composto por quatro atores/agentes em interação permanente – o conselho consultivo, a secretaria executiva, os ministérios setoriais e os interlocutores estaduais –, tem por missão a utilização mais racional dos escassos recursos disponíveis: financeiros, humanos, administrativos e organizacionais.

4.1 O Conselho Consultivo do Comunidade Solidária

Consultivo à Presidência da República, é nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Integrado por dez⁶ ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil,⁷ o conselho tem por atribuições básicas:

- propor e opinar sobre as ações de combate à fome e à miséria;
- incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e ações que atuem no combate à pobreza e à fome;
- estimular a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; e
- promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, objetivando integração de esforços do governo e da sociedade.

4.2 A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária

A interlocução entre o conselho e o governo – nos seus três níveis: federal, estadual e municipal – é tarefa da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. Não dispendo de recursos próprios, a secretaria tampouco executa programas e/ou projetos. Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que é a instância responsável pela coordenação das ações de governo, a secretaria executiva conta com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO),

6. Agricultura; Casa Civil; Educação; Esportes; Fazenda; Justiça; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Saúde; e Trabalho.

7. Ruth Cardoso (presidente), André Roberto Spitz, Arzemi Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Herbert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe.

especialmente por meio do Ipea. Constitui-se uma instância de articulação e tem como principais missões:

- encaminhar as recomendações do conselho aos ministros de Estado;
- coordenar e articular as ações de governo no âmbito do Comunidade Solidária; e
- secretariar o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária.

4.3 Os ministérios setoriais

A responsabilidade pela alocação dos recursos e pela viabilização de cada uma das ações prioritárias é dos respectivos ministérios. Esta é a razão de os ministérios das áreas mais diretamente envolvidas no combate à fome e à miséria terem assento no Conselho Consultivo do Comunidade Solidária. Tendo em vista a articulação das ações do governo federal, identificaram-se nos ministérios equipes responsáveis pelo gerenciamento das atividades em sua órbita de atuação – aprovação dos pleitos, estabelecimento dos convênios, repasse de recursos, acompanhamento etc. –, que trabalham sob a supervisão do ministro e em parceria com a secretaria executiva e com os interlocutores estaduais. Dessa forma, torna-se desnecessário centralizar a administração do Comunidade Solidária em um único órgão, adotando-se um sistema articulado e sistêmico de gestão, que opera segundo critérios uniformes, preocupados com a rapidez decisória e a flexibilização dos procedimentos administrativos.

4.4 Os interlocutores estaduais

Os governos estaduais desempenham um papel essencial no Comunidade Solidária: são agentes que expressam a preservação dos princípios federativos e a estratégia baseada na descentralização, na integração e na parceria. Assim, coube a eles indicar, dentre seu secretariado, um titular da pasta para interlocutor oficial do Comunidade Solidária. Com isso, buscou-se evitar a fragmentação do diálogo com o governo federal e possibilitar um canal único de comunicação com os municípios. A maioria dos interlocutores estaduais é secretário de Planejamento ou de Trabalho e Ação Social. Com efeito, não existe um modelo único para o país, tampouco um estímulo à reprodução do arcabouço institucional federal do Comunidade Solidária. Os estados vêm conformando suas estratégias segundo suas especificidades institucionais, financeiras, políticas e culturais. Entretanto, existem algumas funções que são comuns a todos os interlocutores:

- a articulação com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, com vistas à troca de informações sobre o andamento dos programas – em consonância com as instituições estaduais, com os órgãos federais envolvidos no Comunidade Solidária, com as prefeituras beneficiadas pela ação convergente e integrada, e com a sociedade civil, para garantir

maior efetividade na implementação dos programas, bem como possibilitar seu controle social;

- a coordenação e articulação das secretarias estaduais envolvidas no Comunidade Solidária;
- a identificação de necessidades de apoio técnico a esses municípios e o encaminhamento de alternativas de ação;
- a procura de recursos financeiros necessários para o encaminhamento das ações governamentais, inclusive buscando a agilização da liberação desses recursos; e
- o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações em nível estadual e municipal.

5 AS TRÊS FRENTES DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA EXECUTIVA

A secretaria executiva atua em três frentes interligadas. A flexibilidade das formas de atuação é condição fundamental para que o Comunidade Solidária atenda às diversidades regionais e locais. Valoriza-se, assim, a sistematização de novas experiências de gerenciamento dos programas de combate à fome e à pobreza, buscando-se garantir as condições para que a estratégia amplie seu alcance e abrangência.

5.1 Selo de prioridade

O Comunidade Solidária confere um selo de prioridade a programas em execução, ou a serem executados, no âmbito de sua área de atuação. Os programas selados têm a interferência direta da secretaria executiva para otimizar, em nível federal, seus respectivos gerenciamentos, buscando a garantia dos recursos orçamentários e o cumprimento dos respectivos cronogramas de desembolso. Tendo em vista que os principais gargalos dos programas sociais têm sido a sua baixa execução financeira, a longa história de entraves burocráticos, a ausência de critérios definidos e transparentes, e a falta de prioridade política, esta frente de atuação se caracteriza pela expectativa de resultados de médio e longo prazos.⁸

5.2 Integração e convergência das ações nos municípios mais pobres

Tem por objetivo promover a integração e a convergência das ações nos municípios de maior concentração de pobreza. Essa linha de atuação surge por dois motivos:

- o fato de a escassez de recursos para algumas ações federais requerer a identificação de critérios que subsidiem o estabelecimento de prioridades para a concentração de esforços no âmbito da União; e

8. Vale lembrar que uma das preocupações do atual governo é voltar a pensar prioritariamente o longo prazo.

- a necessidade de se dar início a um processo de combate à fome e à pobreza baseado na parceria – intra e intergoverno e com a sociedade civil organizada – e na compreensão de que o impacto global da implementação simultânea e convergente das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

Assim, foi levantado um conjunto de municípios (1.072) identificados como os mais pobres de todo o país, com base em indicadores de pobreza produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o apoio da secretaria executiva (IBGE, 1995). Coube aos governos estaduais selecionar, dentro desse universo listado pelo Comunidade Solidária, os municípios que são alvo da ação integrada e convergente.

Nesse sentido, por meio da articulação da secretaria executiva, foram selecionados, em 1995, 285 municípios em todo o país e 24 assentamentos no Mato Grosso do Sul,⁹ incluindo as capitais e algumas regiões metropolitanas. Cumpre salientar, ainda, que nas capitais a atuação do Comunidade Solidária está concentrada em um único bolsão de pobreza, identificado pelo governo municipal, no qual são desenvolvidas ações de saneamento, habitação, geração de emprego e renda, reforço da alimentação escolar e saúde do escolar, dentre outros.

Os municípios selecionados pelo Comunidade Solidária (excluindo as capitais) reúnem em torno de 700 mil famílias indigentes, o que representa aproximadamente 30% do total de famílias daqueles municípios ou 7% do total de famílias indigentes do Brasil, ou ainda 53% das famílias indigentes dos 1.072 municípios mais pobres do país. Ressalta-se, também, que, em 1995, os recursos federais envolvidos na ação convergente e integrada, ou seja, especificamente voltados para os 285 municípios e 24 assentamentos do Mato Grosso do Sul, são da ordem de R\$ 800 milhões, o que representa menos de 20% do total de recursos que levam o selo de prioridade do Comunidade Solidária (R\$ 5 bilhões).¹⁰

Essa segunda frente de atuação implica um trabalho intensivo e constante de articulação entre ministérios setoriais, estados e municípios na identificação de entraves e na busca de alternativas e soluções para a efetiva implementação de programas que, na história do país, dificilmente beneficiaram as populações residentes dessas localidades. Esses municípios integram o Comunidade Solidária por serem justamente os mais pobres, os mais despreparados técnica e administrativamente,

9. O Mato Grosso do Sul concluiu pela conveniência de concentrar seus esforços em assentamentos, em vez de municípios.

10. Esse valor engloba recursos orçamentários da ordem de R\$ 2,7 bilhões, além de R\$ 1,3 bilhão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para geração de emprego e renda e capacitação profissional (Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger Urbano e Rural), e R\$ 1,1 bilhão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinado aos programas Promoradia e Prosaneamento, sendo o FAT e o FGTS recursos para financiamento.

com menor representatividade política e, portanto, os que têm maior dificuldade de acesso aos recursos do governo federal.

5.3 Parceria com a sociedade civil

Finalmente, a terceira frente de atuação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária tem por finalidade o desenvolvimento de parcerias com diversas expressões da sociedade civil de duas maneiras diferentes:

- na mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros voltados para o apoio a demandas não atendidas por recursos federais, como a Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Abifarma) e a Sul América Seguros apoiando o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, a Associação Brasileira da Indústria de Brinquedos (Abrinq) financiando ações direcionadas para meninos carentes e a Associação Brasileira de Armazéns (Abracen) lançando a Campanha Nacional de Desperdício Zero; e
- no estímulo à conformação de instâncias estaduais de articulação com a sociedade civil.

6 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS EM 1995¹¹

O montante de recursos federais que levam o selo de prioridade do Comunidade Solidária foi aumentando progressivamente ao longo de 1995, por meio da incorporação de novas ações consideradas prioritárias pelo seu impacto no combate à fome e à miséria, e atualmente se eleva a R\$ 5 bilhões, incluindo recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do FAT e do FGTS. A distribuição de recursos pelas sete áreas de atuação do Comunidade Solidária é apresentada na tabela 1.

Coerente com o princípio de responsabilidade e parceria, esse aporte de recursos pelo governo federal é complementado por contrapartidas fornecidas pelos estados e municípios. O Comunidade Solidária estimula a captação de recursos adicionais, financeiros ou não, nos mais diversos setores da sociedade, como empresas, sindicatos, associações, universidades, igrejas, cidadãos, bem como agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação.

11. Posição de outubro de 1995.

TABELA 1
Alocação de recursos financeiros segundo áreas prioritárias (1995)
 (Em R\$ 1 milhão)

Área	Recursos
Redução da mortalidade na infância	273
Alimentação	805
Saneamento e habitação ¹	1.159
Desenvolvimento rural	211
Geração de emprego e renda ²	1.520
Apoio à educação infantil e ao ensino fundamental	680
Defesa dos direitos e promoção social de crianças e adolescentes	426
Total	5.074

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

Notas: ¹ Inclui R\$ 1,3 bilhão do FAT, já aprovado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

² Inclui R\$ 1,1 bilhão do FGTS, já aprovado pelo conselho curador do fundo para beneficiamento de famílias com renda até três salários mínimos.

7 O SISTEMA BANCOS DO POVO: UMA PROPOSTA

Em cumprimento a seu papel institucional de apoio técnico ao Comunidade Solidária, o Ipea, em conjunto com a secretaria executiva, criou um grupo de trabalho objetivando elaborar proposta técnica e operacional de uma estratégia de geração de ocupação e renda para as camadas mais pobres da população, via sistema de crédito orientado.

No intuito de dar ao pobre acesso ao crédito – gerador de ocupação e renda – e reconhecendo a falta de perfil do sistema bancário tradicional para operar com tal clientela, surgiram, nos últimos anos, alguns esquemas alternativos de aval, diversos dos praticados ordinariamente (reputação do tomador e bens que garantam efetivamente o pagamento). Analisadas as experiências nacionais e internacionais nessa área, foram tomados como balizas da proposta os seguintes componentes básicos:

- os elevados custos operacionais dos mecanismos tradicionais de crédito, que terminam por inviabilizar os financiamentos de pequena monta;
- o processo de estabilização econômica recente do país, que abre espaço para a criação de um sistema de crédito direcionado para os cidadãos de baixa renda, com subsídios necessários apenas para sua alavancagem, caminhando, no médio e longo prazos, para a autossustentabilidade;¹²
- o fortalecimento e a multiplicação das iniciativas exitosas, ainda que dispersas em nível nacional, já em curso;

12. O sistema Bancos do Povo não se propõe a constituir-se instrumento de política compensatória.

- a necessidade de uma estrutura sistêmica que permita aos agentes envolvidos atuar de forma integrada para a meta comum, por exemplo, a oferta de crédito à camada mais pobre da população, como meio de apoiar a geração de ocupação e renda; e
- a concepção de que tal oferta de crédito não é um elemento isolado para que se alcancem os objetivos visados, mas, sim, integrante de um conjunto de ações articuladas entre si, com um mesmo propósito.

Considerados esses componentes, elaborou-se a proposta a seguir resumidamente descrita,¹³ valendo ressaltar que se trata de um programa experimental e que, assim, poderá vir a sofrer correções durante a sua implementação.

O sistema diferencia-se do crédito bancário tradicional a partir de um ponto básico: em vez de o público-alvo (população de menor renda e nível educacional) ir à instituição financeira, é a instituição, por meio de agentes de crédito, que vai à população. O agente possui uma carteira de aproximadamente 100 a 150 clientes/ano e acompanha a evolução do empreendimento – empresas produtivas “fundo de quintal” ou atividades comerciais de pequeno porte – passo a passo, liberando o crédito (capital fixo e de giro) de acordo com as necessidades efetivas do cliente.

A individualização de cada operação de crédito (o agente de crédito conhece o seu cliente) faz com que os níveis de inadimplência sejam mínimos (2% a 4%, segundo a experiência internacional), mesmo sem a exigência de garantias formais. Os mecanismos de aval utilizados são o solidário (grupos de cinco a sete empreendedores que se autoavalizam);¹⁴ fiança simples (um outro indivíduo da comunidade assume o compromisso de arcar com o financiamento caso o beneficiário não arque com suas obrigações); e a alienação fiduciária, no caso da aquisição de bens e maquinário.¹⁵

Se por um lado o sistema inova em nível de formulação de políticas públicas, por outro nada mais é que um arcabouço institucional que permite às diversas entidades que operam na oferta de crédito popular atuar em um ambiente comum. O governo federal funciona apenas como elemento catalisador dos recursos técnicos e financeiros necessários para a execução descentralizada de programas e projetos por parte de organizações não governamentais, outras instituições sem fins lucrativos, governos municipais e/ou estaduais. Objetiva, assim, obter maior conhecimento dos instrumentos operacionais de tais projetos e programas, seu custo efetivo,

13. Maior detalhamento sobre a proposta em pauta pode ser encontrado no documento intitulado *Sistema Bancos do Povo: uma proposta*, elaborado pelo Ipea e pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária – não publicado.

14. O aval solidário transfere o risco de inadimplência para o próprio tomador, ou seja, este utiliza-se de seus conhecimentos locais para minimizar seu próprio risco, envolvendo, em última análise, um compromisso “moral” para com seu grupo.

15. Há ainda outros mecanismos que poderiam vir a substituir as exigências formais de garantia, como o seguro de crédito (cobrança de um *spread* sobre a taxa de juros como forma de cobrir eventuais inadimplências) e o fundo de aval.

além de apoiar sua multiplicação nacional. É papel do governo federal, além do desenvolvimento da proposta:

- negociar o apoio financeiro ao sistema;
- coordenar o monitoramento (via terceiros) das entidades que aderirem ao sistema;
- avaliar o resultado final da fase experimental (análises de impacto no público-alvo e de viabilidade econômico-financeira dos programas e projetos); e
- apoiar a capacitação dos agentes de crédito, de forma a permitir a multiplicação da metodologia utilizada (crédito orientado), até o momento pouco difundida no país.

Contando com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o sistema prevê um comitê técnico que, entre outras atividades, deliberará sobre as propostas de adesão dos agentes executores, locais e recursos financeiros, e sobre os resultados das avaliações dos mesmos agentes. Ao Ipea caberá a função de secretaria executiva do sistema Bancos do Povo, prestando o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento eficaz do comitê técnico,¹⁶ e sendo responsável pela articulação dos diversos atores envolvidos no processo.

Os critérios de habilitação dos agentes executores incluem, entre outros, apresentação de garantias formais; disponibilidade de estrutura mínima compatível com a execução das atividades; condições para a realização de, no mínimo, três contatos por cliente cadastrado (avaliação, acompanhamento com visita local, e conclusão); comprovação de capacidade técnica (acesso à parceria para avaliação técnica); e familiaridade com a comunidade e o mercado locais.

Um convênio-padrão estabelece os termos de compromisso entre o BNDES e os agentes executores, assim como um contrato-padrão, entre os agentes executores e os clientes, não se confundindo aí padronização com não flexibilidade, uma vez que uma das características do sistema é justamente a adequação regional e local de suas operações.¹⁷

16. O comitê técnico deverá ser composto, em princípio, por representantes oriundos das seguintes instituições: BNDES, Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, Ipea, Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério do Trabalho e Agência Brasileira de Cooperação, além de entidades que venham a aportar novos recursos financeiros. Poderão ser convocados, ainda, representantes das instituições executoras e dos clientes.

17. As informações sobre a operacionalização do sistema estão detalhadas no documento *Sistemas Bancos do Povo: uma proposta*, tais como os critérios para delimitação do público-alvo e seleção dos beneficiários, e a forma de treinamento das equipes que trabalharão no sistema.

TABELA 2
Valores, taxa de juros e prazo propostos¹

	Valor máximo (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Taxa de juros	Prazo (meses)
Capital fixo	5.000,00	200,00	Real	12 a 36
Capital de giro	2.500,00	200,00	Real	3 a 6

Elaboração: CPS/ipea.

Nota: ¹ Os custos operacionais serão analisados no encaminhamento de cada proposta do agente executor e poderão ser negociados com cooperação técnica internacional ou orçamentos públicos.

Os mecanismos operacionais podem ser assim resumidos:

- garantia de retorno ao cliente (aval solidário, aval simples, fundo de aval etc.);
- empréstimos de até 100% para capital de giro e de até 80% para capital fixo, sendo admitida a possibilidade de *mix* entre ambos; e
- empréstimos direcionados para aquisição de mercadorias, matérias-primas, ferramentas, máquinas novas e usadas, recuperação de maquinários, melhoria e expansão das instalações e modernização tecnológica dos sistemas de produção e comercialização.

A existência de sistemas eficientes de monitoramento e avaliação é considerada a maior relevância para o sucesso da proposta, motivo pelo qual se prevê o desenvolvimento de dois sistemas de monitoramento (de execução financeira e de impacto regional), bem como de avaliação e de controle (relatórios mensais e visitas).

Por último, cumpre assinalar que o sistema, como proposto, não vincula de forma explícita o aporte de crédito a alguma modalidade de capacitação técnico-gerencial. Entretanto, reconhece que a simples oferta de crédito, sem qualquer esforço de capacitação, reduz consideravelmente as possibilidades de esta vir a gerar mudanças efetivas na qualidade de vida da população mais pobre. Nesse sentido, articulações com diversos órgãos vêm sendo promovidas para que se viabilize tal processo de capacitação técnico-gerencial, ainda que vinculado ao sistema de maneira “informal”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que o Comunidade Solidária é uma estratégia de ação para o combate à fome e à miséria que surge como avanço de uma experiência inédita que vinha sendo desenvolvida recentemente no Brasil, no âmbito do referido Consea. Não cria nenhuma estrutura paralela nem desenvolve programas próprios, promovendo a parceria e a articulação com a sociedade civil no sentido de colaboração, e não de cooperação. A articulação e a parceria são componentes fundamentais do Comunidade Solidária, que não encontra similar em outros países da América

Latina, embora seja recorrente sua comparação, por exemplo, com o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), do México.¹⁸

Avanços foram obtidos ao longo desses primeiros meses de implantação, conforme listado a seguir.

- 1) Em 1995, os programas selecionados como prioritários não sofreram diminuição de recursos orçamentários apesar do corte de aproximadamente R\$ 3 bilhões efetuado no início do ano pelo MPO.
- 2) Na proposta orçamentária para 1996, encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, os programas que levam o selo do Comunidade Solidária foram beneficiados com um aumento médio global da ordem de 56%.
- 3) Em 1994, o Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil, coordenado pelo Inan, repassou para os municípios em torno de R\$ 40 milhões. Em 1995, o programa dispõe de R\$ 162 milhões e, até o momento, já foram contemplados 430 municípios, atendendo a 1,1 milhão de novos beneficiários, entre crianças e gestantes.
- 4) Em 1994, os recursos da merenda escolar começaram a ser transferidos praticamente em meados do ano, tendo sido liberado para estados e municípios um total de R\$ 415 milhões, o que permitiu oferecer, em média, pouco mais de 100 dias de alimentação escolar. Em 1995, a partir dos recursos repassados, já foi garantido o atendimento de 155 dias, estimando-se chegar a 175 dias até o final do ano. Este é o melhor desempenho do programa desde sua criação.
- 5) Ainda no campo da alimentação, por meio do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), já foram distribuídas 1,9 milhão de cestas, contendo 30 kg de alimentos. O programa está beneficiando em todo o país: 930 mil famílias em 525 municípios e 158 acampamentos dos sem-terra.
- 6) Em 1995, após três anos, finalmente foram reativados financiamentos da Caixa Econômica Federal (Caixa), com recursos oriundos do FGTS no valor de R\$ 1,1 bilhão, destinado aos programas Promoradia e Prosaneamento, voltados para o atendimento à população com renda mensal de até três salários mínimos. No momento, os estados e municípios estão

18. O Pronasol concentrou todas as ações em um ministério específico, constituindo uma estrutura paralela que se reproduz nos âmbitos estadual e municipal, nos quais se dá a articulação com a sociedade civil. Ou seja, no México criou-se um vínculo direto do governo federal com as organizações de base, como, aliás, já foi experimentado no Brasil por meio da extinta Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac). De forma distinta, no Comunidade Solidária a articulação com a sociedade civil se dá, predominantemente, na esfera dos estados e municípios.

elaborando seus projetos e submetendo-os aos colegiados estaduais, para seleção das prioridades. A Caixa, por sua vez, está concluindo os primeiros contratos de empréstimo.

- 7) Com relação ao Proger, que visa à abertura de linhas de crédito para pequenos e microempreendimentos, cooperativas e setor informal, a atuação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária foi fundamental no sentido de facilitar as condições de acesso dos clientes ao recurso. Na negociação com os bancos oficiais que executam o programa (Banco do Brasil e Banco do Nordeste) e com o Banco Central, conseguiu: alargamento dos prazos de financiamento, isenção de depósito compulsório e isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).
- 8) Na área rural, além do crédito para os pequenos produtores, nos nove primeiros meses do atual governo, a média mensal de desapropriação foi de 120.000 ha de terras, superando largamente os três últimos governos, que desapropriaram, respectivamente, 86.000, 639.000 e 78.450 ha/mês. Da mesma forma, já foram assentadas, nesse exercício, pouco mais de 27.000 famílias de trabalhadores rurais, das 40.000 que deverão ser assentadas em 1995. Considerando-se que os três últimos governos assentaram, anualmente, 9.485, 12.802 e 15.677 famílias, é evidente a prioridade que o atual governo vem conferindo ao programa.
- 9) Nas ações de apoio ao ensino fundamental, destaca-se o programa de educação a distância. Até o momento, foram assinados convênios com todos os estados (exceto Roraima) para o atendimento de 36 mil escolas, que estão sendo equipadas com aparelhos de televisão, vídeo e antenas parabólicas para a recepção do programa. Um conjunto específico de ações – tais como fornecimento de material suplementar para escolas, professores e alunos; transporte escolar; saúde escolar; reformas de escola e construção de um módulo de pré-escola – está sendo direcionado pelo MEC para aqueles municípios objeto da ação integrada do Comunidade Solidária.
- 10) O Conselho Consultivo do Comunidade Solidária aprovou a estratégia do governo federal no combate à fome e à miséria e identificou quatro áreas de atuação especial: i) crianças; ii) jovens; iii) geração de ocupação e renda; e iv) segurança alimentar.
- 11) O referido colegiado também implementou campanha, veiculada pelos meios de comunicação, de sensibilização da sociedade com relação às ações de combate à fome e à miséria no país, com a participação direta, inclusive, de alguns conselheiros.

- 12) O conselho detectou ainda ações que podem ser apoiadas por empresários em prol de crianças e adolescentes, como o já mencionado engajamento com a fundação Abrinq.
- 13) Desenvolvimento e negociação, com instituições nacionais e internacionais, do sistema Bancos do Povo, objetivando prover à população de menor renda o acesso ao crédito.

Esses são apenas alguns exemplos de conquistas obtidas pela Comunidade Solidária em poucos meses de atuação. Entretanto, uma listagem mais extensa de sucessos – que de fato existem – não mascara nem ilude sobre a enorme quantidade de dificuldades que retardam o processo de implementação de uma estratégia eficiente e eficaz de combate à fome e à miséria no país. Acredita-se, porém, que uma vontade de mudança permeia, ainda que de forma latente, toda a sociedade. Os velhos modelos mostraram sua incapacidade em resolver os problemas sociais do país. Então, por que não apostar na união de esforços em prol dos mais necessitados? Afinal, o que deveria interessar a qualquer cidadão (independentemente de cor, sexo, partido, ideologias ou credo) é o resultado concreto das ações empreendidas para melhorar a vida das pessoas que estão vivas *hoje*.

REFERÊNCIA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Identificação de áreas de pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.



PARTE III
Novas fronteiras

BONDADE OU INTERESSE? COMO E POR QUE AS EMPRESAS ATUAM NA ÁREA SOCIAL^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

A cada dia aumenta o interesse da sociedade brasileira em conhecer as motivações e as consequências do crescente envolvimento das empresas privadas na área social. Há três anos, o Ipea promove estudos sobre esse tema, em busca de entender como e por que o setor privado vem se dedicando a desenvolver ações sociais em benefício das comunidades. Em complementação aos levantamentos quantitativos sobre o universo das empresas privadas do país, buscou aprofundar o conhecimento com informações mais qualitativas, obtidas por meio de visitas a um grupo de empresas, de diferentes portes, localizadas nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

É o resultado da pesquisa com as maiores empresas que o instituto ora divulga, trazendo novidades para o debate a respeito da atuação da iniciativa privada no campo social. Entre os temas analisados destacam-se:

- bondade ou interesse: reflexão sobre os fatores externos e internos às empresas que têm influenciado a sua participação na área social (seção 3);
- modismo ou permanência: forma como as ações sociais são inseridas na estratégia mais geral das empresas e as perspectivas de sua continuidade (seção 4);
- próximas ou distantes: relações que as empresas estabelecem com os beneficiários e como fazem as suas escolhas (seção 5);
- transformadoras ou compensatórias: detalhamento e análise das ações sociais desenvolvidas pelas empresas (seção 6);
- amadorismo ou profissionalismo: mecanismos de gestão adotados pelo setor para realizar o atendimento social (seção 7);

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. (Coord.). *Bondade ou interesse? Como e por que as empresas atuam na área social*. Brasília: Ipea, nov. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3D5W7AO>>.

2. O texto original contou com a colaboração de Enid Rocha.

- substituto ou complemento: paralelos entre a atuação privada e a estatal no campo social e as possibilidades de encontros (seção 8); e
- filantropia ou compromisso social: tendências recentes observadas na ação social das empresas, resumidas nas considerações finais (seção 9).

A preocupação do Ipea com o tema vai além de gerar informações que aprofundem o conhecimento. Trata-se também de contribuir para o debate sobre a responsabilidade social das empresas no âmbito das preocupações mais amplas com a formulação de novas estratégias de combate à miséria e à exclusão social, envolvendo parcerias do governo com o setor privado, tendo em vista a adoção de medidas que contribuam para a obtenção de melhores resultados.

2 QUE ESTUDO É ESTE?

2.1 Os objetivos

Muitos acreditam que as empresas privadas investem na área social apenas por seus próprios interesses: será apenas esse o elemento que motiva a crescente participação das empresas privadas em ações sociais? Que outros fatores concorrem para a recente expansão do volume de recursos privados aplicados no atendimento às demandas das comunidades? Pesam as considerações de ordem moral e humanitária ou legítimas preocupações com a contribuição de todos para o equacionamento dos problemas sociais do país?

O primeiro bloco de indagações da pesquisa foi direcionado especificamente para se buscar entender as principais motivações que levam as empresas privadas – cuja principal missão é a produção de bens e serviços de uso privado para a geração de lucro – a investir tempo e recursos na realização de ações sociais em benefício da comunidade. Para efeitos desta pesquisa, trataram-se como ação social as atividades ou doações não obrigatórias realizadas pelas empresas para atender ou ajudar a comunidade com serviços de assistência, alimentação, saúde e educação, entre outros. Foram considerados no atendimento à comunidade tanto a ação direta das empresas nos segmentos sociais beneficiados quanto o seu apoio a entidades filantrópicas, fundações, associações e mesmo organizações governamentais que prestam serviços sociais.

Cabe ressaltar que o estudo do Ipea analisa o comportamento das empresas como ator social que vem se inserindo no campo das políticas públicas de combate à pobreza. Não se trata aqui de emitir julgamento sobre o valor do papel social dessas empresas e, muito menos, os princípios éticos que regem seu comportamento perante a sociedade. O objetivo principal de atenção não é o social nas empresas, mas, sim, as empresas no social, isto é, a maneira pela qual o setor privado participa de ações sociais de caráter público.

Nesse sentido, no segundo bloco, levantaram-se informações essenciais para a análise de políticas de enfrentamento à pobreza, tais como as relações estabelecidas com os beneficiários, os critérios de seleção adotados, as atividades realizadas e as estratégias utilizadas para a sua implementação. Nesse bloco, a investigação volta-se para a forma de participação social das empresas na esfera pública “não estatal” e para as possibilidades do setor em contribuir para a redução da pobreza por meio da realização de atividades sociais.

Sem esgotar o amplo leque de questões que emergem desse novo campo de estudo, procurou-se, no terceiro bloco, explorar em que medida a preocupação com a eficiência dos negócios reproduz-se na gestão das ações sociais. Ou seja, procurou-se identificar os avanços que o setor privado traz para o campo da gestão das políticas de inclusão social no país, a percepção das empresas de sua atuação social diante da ação do Estado, bem como as possibilidades do estabelecimento de parcerias.

Enfim, quanto mais aumenta o envolvimento do setor privado no atendimento social e quanto maior é a participação dos empresários no debate sobre os problemas sociais do país, mais importante torna-se conhecer a intensidade e o alcance da ação empresarial voltada para a prestação de serviços à comunidade. Esse conhecimento contribui para enriquecer o debate e para oferecer elementos importantes à formulação de novas estratégias de combate à miséria e à exclusão social no país.

2.2 Os procedimentos metodológicos

O Ipea vem realizando levantamentos nas empresas privadas das diversas regiões do país para retratar a participação do setor no campo social. Distintas estratégias estão sendo adotadas para o aprofundamento gradativo desse conhecimento. Na primeira etapa, é feito contato telefônico com as empresas, para se identificar as que atuam no social em caráter não obrigatório. Em seguida, é enviado um questionário mais detalhado para se saber, entre outras questões, o que fazem, para quem fazem e que recursos aplicam. Na terceira etapa, com o fim de se obterem informações qualitativas, foram realizadas, na região Sudeste, entrevistas com todas as empresas localizadas nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte que declararam ao Ipea, em etapa anterior da pesquisa, desenvolver ações na área de assistência social, alimentação, saúde ou educação.³

Foram identificadas, inicialmente, 59 empresas; porém, em 12, não foi possível realizar o levantamento, ou porque não foram mais localizadas (3), ou porque não se conseguiu agendar a entrevista com o responsável pelas ações sociais nos prazos

3. Informações constantes da pesquisa Ação Social das Empresas da Região Sudeste, realizada pelo Ipea em 1999.

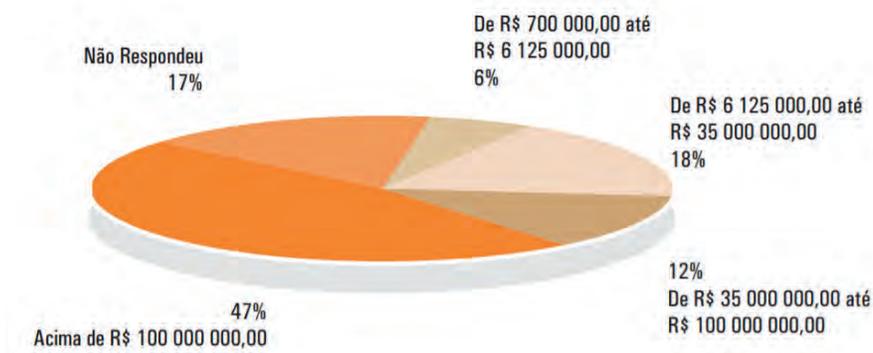
previstos para a pesquisa de campo (9) – outubro a dezembro de 2000. Assim, foram efetivamente realizadas entrevistas em 47 empresas (80% da amostra inicial) de diversos tamanhos, a saber:

- 25 empresas com mais de 1 mil empregados (53%);
- 9 empresas entre 500 e 999 empregados (20%);
- 6 empresas de 50 a 499 empregados (13%); e
- 7 empresas de 1 a 50 empregados (14%).

Os resultados apresentados neste capítulo referem-se às empresas com mais de 500 empregados, o que representa 73% do total das empresas pesquisadas. A sua distribuição por faixa de renda pode ser observada no gráfico 1. A opção por essa estratificação deve-se à exemplaridade observada no comportamento desse grupo de empresas.

GRÁFICO 1

Distribuição das 34 empresas pesquisadas, segundo a receita bruta



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas da Região Sudeste.

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A coleta das informações foi realizada a partir de entrevistas pessoais, previamente agendadas, com os principais responsáveis pelo desenvolvimento da ação social no âmbito da organização. As entrevistas foram conduzidas por entrevistadores especialmente treinados para essa finalidade, os quais utilizaram dois questionários semiestruturados. O primeiro, mais geral, tinha como pano de fundo captar as motivações das empresas para operar no campo social, o processo interno de decisão e as relações com o Estado. O segundo, mais específico, tratava dos aspectos relativos à gestão da ação social no âmbito das empresas.

Os questionários apresentam um *mix* de perguntas abertas e fechadas que foram feitas verbalmente, em uma ordem prevista, sendo que o entrevistador estava autorizado a acrescentar perguntas de esclarecimento se fossem necessárias. As entrevistas foram gravadas e duraram em média três horas; nas empresas em que o número de projetos na área social era mais expressivo, chegaram a durar cerca de cinco horas.

É relevante ressaltar que a opção por questões abertas e fechadas nos questionários possibilitou que os resultados de muitas questões pudessem ser apresentados em formato quantitativo, isto é, com percentuais de aspectos qualitativos de respostas dadas pelos entrevistados. Esses percentuais, entretanto, não devem ser extrapolados para o universo das maiores empresas da região. Eles apenas traduzem as tendências empresariais e refletem as posições e os fenômenos predominantes nas motivações e na gestão da ação social das empresas privadas de maior porte.

3 BONDADE OU INTERESSE: POR QUE AS EMPRESAS ATUAM NA ÁREA SOCIAL?

3.1 O desafio dos anos 1990

Os dados da pesquisa Ação Social das Empresas Privadas, realizada pelo Ipea em 1999, mostraram que o número de empresas do Sudeste que realizam ações sociais em favor da comunidade é expressivo e vem crescendo muito a partir do início dos anos 1990.⁴ Dois terços das empresas da região realizam algum tipo de atividade social não obrigatória (Peliano, 2003, p. 23);⁵ a maioria delas iniciou sua participação nos anos 1990. Observou-se, na pesquisa, que mesmo as empresas maiores que já faziam doações filantrópicas há mais tempo apontam os anos 1990 como o início de uma nova participação no campo social, mais estruturada e proativa. Esse movimento, longe de ser casual, reforça a ideia de que houve, nesse período, a predominância de determinados fatores que contribuíram para mudar o comportamento empresarial no que se refere ao envolvimento com as ações sociais.

No Brasil, o início dos anos 1990 foi marcado pela confluência de vários processos: abertura da economia; privatização das empresas estatais; crise política e econômica; fortalecimento da sociedade civil, a exemplo da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida; maior envolvimento das organizações não

4. É importante lembrar que as contribuições empresariais para a área social são antigas e não chegaram a ser de conhecimento público devido ao baixo interesse das empresas e da mídia, de modo geral, na sua divulgação. A isso soma-se a escassez de trabalhos acadêmicos sobre o assunto. Alguns estudos, no entanto, apontam registros interessantes sobre os marcos da filantropia empresarial no Brasil: "Naquele final da década de 1910 Monteiro Lobato era dos mais influentes intelectuais brasileiros (além de empresário, criador de revistas e editoras) (...) e criou, para campanha brasileira, o Jeca Tatu, personagem de um livreto que alcançou a espantosa tiragem de 1 milhão de exemplares (isto num tempo onde a população era muito menor e o analfabetismo muito maior) distribuídos pelo Laboratório Fontoura, numa ação que se poderia classificar de filantropia empresarial (...). Monteiro Lobato e o Laboratório Fontoura plantaram o marco fundador de um determinado tipo de ação" (Goes de Paula e Rohden, 1996).

5. Ver capítulo 9 desta obra.

governamentais (ONGs); e busca de melhoria na qualidade da gestão das empresas nacionais. Tais processos foram acompanhados de mudanças no mercado de trabalho, redução na capacidade de atuação do Estado e crescente envolvimento das empresas privadas em ações sociais.

No mercado de trabalho, destaca-se o crescimento da informalidade – provocado, principalmente, pela terceirização das atividades de produção e pelo aumento do desemprego, advindos, entre outros fatores, da introdução de novas tecnologias nas áreas da informação e da computação, o que contribuiu para reforçar a relação usualmente apontada entre globalização e exclusão social. Assim, levando-se em conta as dificuldades do Estado para responder às crescentes demandas por benefícios sociais, ganharam força teses que sustentam o fortalecimento das ONGs e empresas privadas como os novos agentes sociais da era globalizada, e, portanto, responsáveis por propiciar à sociedade tudo aquilo que o Estado já teria demonstrado não ter condições de fazer de forma eficiente.⁶

Embora a visão de que as ONGs e empresas privadas poderiam substituir o Estado não tenha se materializado, ao menos na extensão imaginada, o saldo desse processo tem sido positivo, pois a discussão sobre as fragilidades e as potencialidades do Estado contribuiu para avanços na sua relação com a sociedade e para a valorização das parcerias público-privadas na elaboração e implementação de políticas sociais.

A gravidade das condições sociais, associada à crise da economia e à instabilidade política do início da década de 1990, reforçou a mobilização da sociedade e seu envolvimento na causa social. É dessa época a criação do Movimento pela Ética na Política, que se notabilizou na luta pelo *impeachment* do ex-presidente Collor, desdobrando-se na campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A ação da cidadania evocou o sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu inúmeras campanhas de distribuição de alimentos em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação contra a fome, a miséria e a exclusão.

No centro desse movimento, destacou-se a participação de Herbert de Souza, o Betinho, então presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), que lançou ampla campanha nacional convocando as empresas públicas e privadas para maior engajamento no combate à miséria e na elaboração de seu balanço social. Dessa convocação surgiu, por exemplo, o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Coep), que conta atualmente com cerca de setecentos associados, entre empresas públicas e privadas, universidades, ONGs e órgãos governamentais.

6. A respeito dessa discussão, ver Drucker (1989).

É também desse período o maior reconhecimento público adquirido pelas ONGs, sobretudo pelas associações ambientalistas, que se destacaram em torno de certos eventos, como o Fórum Internacional de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais, ocorrido no âmbito do Fórum Global da Eco-92, realizado no Rio de Janeiro. No âmbito do setor privado, foram ainda criados o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) e, posteriormente, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, com o objetivo de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerirem seus negócios de forma socialmente responsável.

À mobilização da sociedade somou-se o fato de que a abertura comercial do início da década de 1990 exigiu um enorme esforço para melhorar a competitividade das empresas nacionais, que percebiam sua vulnerabilidade diante da entrada maciça de produtos e serviços importados. Para tanto, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), criado no início de 1990, instituiu, entre outras ações, o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), o qual também tem contribuído para acelerar o envolvimento das empresas na área social. Entre os nove fundamentos que baseiam o mérito da concessão do prêmio encontra-se a responsabilidade social,⁷ considerada um dos critérios de excelência na avaliação das empresas e da incorporação desses fundamentos ao seu sistema de gestão (Os critérios..., 2000).

Muitas dessas tendências ou pressões externas podem ser percebidas nos depoimentos obtidos nas empresas pesquisadas:

Hoje essa preocupação com ações sociais é uma tendência. As empresas sabem que não adianta trabalhar no “lucro pelo lucro”. É claro que a gente tem a consciência de desenvolver a sociedade, de buscar algo mais justo, de que também é nossa a responsabilidade por um mundo melhor (Empresa do setor de transporte coletivo).

Dentro da sociedade hoje é muito difícil só contar com o apoio governamental – estadual ou municipal. Então, de alguma forma, se a gente pode contribuir com o bem-estar do próximo, a gente procura agir (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Quando a empresa veio para esse município, era uma fábrica pequena e a cidade era linda, (...) era verde com ar puro. Com o passar dos anos, a empresa cresceu e ficou forte, enquanto a cidade foi ficando miserável. A empresa tinha que fazer alguma coisa pela cidade, e quanto maior o poder maior a responsabilidade (...). Na cidade não tem água, não tem esgoto, o trânsito é caótico, tem muitas favelas (...), mas o sentimento que nos movia era a decadência da cidade e do próprio país (Empresa do setor farmacêutico).

Uma série de preparativos vem sendo feita [pela empresa] visando responder à norma internacional SA8000, que, entre outras exigências, avalia se a empresa realiza ações sociais, se responde adequadamente às normas ambientais, se respeita as características culturais locais etc. (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

7. Os outros oito fundamentos são: qualidade centrada no cliente, foco nos resultados, comprometimento da alta direção, visão de futuro de longo alcance, valorização das pessoas, ação proativa, resposta rápida e aprendizado contínuo.

Foram vários os elementos que contribuíram para o maior envolvimento social das empresas privadas no país. Hoje, já são milhares as experiências sociais realizadas por empresas em todas as regiões do Brasil, utilizando-se das mais diferentes formas de atuação como: doações isoladas a pessoas físicas ou entidades assistenciais; realização direta de projetos estruturados que integram várias ações; realização de projetos em parceria com ONGs ou entre empresas; apoio a ações e programas governamentais etc.

Na verdade, mais importante que sumariar todas as experiências e formas de atuação das empresas é ressaltar que, ao realizarem ações sociais para o combate à desigualdade e à exclusão social, de magnitude financeira significativa e com relativa regularidade, as empresas credenciam-se como atores importantes para a promoção do desenvolvimento social do país. A consequência é que a responsabilidade com o “fazer bem feito” é cada vez maior, exige novo posicionamento dos empresários em relação à exclusão social e passa não apenas pela melhoria da qualidade e da gestão do atendimento prestado, mas, principalmente, pelo sentimento de responsabilidade e de compromisso social com os problemas do país.

3.2 A influência pessoal dos dirigentes

O envolvimento das empresas na realização de ações sociais para a comunidade é geralmente uma iniciativa dos executivos pertencentes aos seus quadros de alta direção. Essa confirmação foi obtida com a maioria dos entrevistados, que destacou que os diretores, o presidente ou o próprio dono foram os principais responsáveis pelo fato de a empresa exercer, atualmente, atividades em prol da comunidade.

Foram raras as menções de resistências internas para a implementação das ações sociais. Quando existiram, vieram geralmente de alguns dos sócios ou de membros das diretorias que discordaram quanto à magnitude dos recursos a serem destinados à ação social e quanto aos seus desdobramentos em relação aos empregados, que também poderiam reivindicar os mesmos benefícios. Contrariamente a essas expectativas, os empregados, na maioria das empresas, apoiaram o engajamento social de suas organizações. Assim, observa-se, pelo discurso dos executivos entrevistados, que o apoio recebido no âmbito da empresa é muito maior que qualquer resistência enfrentada.

Quando veio a ideia, as pessoas gostaram e começaram a trabalhar, e esse grupo tende a aumentar. Entrei na empresa como médico do trabalho, para cuidar do ambulatório, e a área social foi crescendo, assumindo outras atividades, até o momento em que assumi a área de serviço social e meio ambiente. Enfim, cresceram tanto essas duas áreas que tive de largar todo o resto e fazer só programas de responsabilidade social da empresa (Empresa do setor farmacêutico).

Eu convivi com o sr. (...). Ele sempre teve esse lado altruísta, sempre teve essa preocupação com o pobre. Ele se sentia bem ao fazer isso. Por exemplo, em Ilha Bela,

local onde costumava pescar, ele chegou a fazer uma grande doação de material e equipamentos para os caíçaras, como barcos, caixa d'água, encanamento, radioamador, tudo com dinheiro do próprio bolso (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

A empresa passou a fazer ações sociais por decisão pessoal do presidente, que sempre diz que “deve-se devolver à sociedade parte do que se ganha com a atividade empresarial” (Empresa do setor farmacêutico).

O diretor não nasceu em berço de ouro e encontrou um grupo de funcionários que teve a mesma origem e acha que é importante ajudar (Empresa do setor de transportes coletivos).

Já no campo das empresas transnacionais, pesa a influência do comportamento da matriz. Mesmo assim, menos da metade das empresas controladas por capital estrangeiro admite atuar por exigência da matriz, mas os entrevistados enfatizaram que há apenas orientação e não imposição, ou seja, trata-se de indicações de comportamentos a serem seguidos ou declarações de princípios da empresa. Em outras palavras, grande parte das empresas multinacionais expressa certa autonomia decisória quanto à sua participação social.

Não partiu da matriz, mas dos próprios executivos daqui e de um anseio dos próprios empregados. Mas, por ser uma empresa multinacional com capital norte-americano, que tem uma cultura de filantropia e ajuda à comunidade muito mais antiga, isso facilitou a criação do instituto (Empresa do setor automotivo).

No Brasil, não há uma diretriz, mas é quase um “dogma internalizado”: onde a empresa possui unidades, deverá haver a preocupação não apenas com a qualidade de seus produtos, mas também com a qualidade de vida das pessoas ao redor. Apesar de as filiais respeitarem alguns padrões, há um respeito aos usos e costumes locais (Empresa do setor de alimentos).

Anualmente, a matriz nos Estados Unidos emite para todo o grupo as informações de todas as ações nos países em que ela atua. Consolida as informações e distribui para a comunidade externa e a imprensa. É publicado o que é feito em todas as unidades, em forma de balanço social, no qual se tem um resumo geral de todas as ações sociais da empresa (Empresa do setor automotivo).

Na medida em que os donos ou altos executivos das empresas vêm desempenhando um papel tão determinante na atuação social do setor privado, buscou-se observar na pesquisa a postura que assumem diante dos problemas e desafios sociais. Foi interessante confirmar que o envolvimento pessoal tem peso significativo no comportamento das próprias empresas. Os resultados evidenciaram que, na maioria das empresas pesquisadas (59%), os principais responsáveis pelo seu envolvimento na área social (presidentes, donos, diretores ou sócios) realizam trabalhos voluntários para a comunidade ou participam, voluntariamente, em conselhos que cuidam de ações sociais governamentais, ou conselhos de alguma entidade filantrópica.

Segundo os entrevistados, o fato de uma ou várias pessoas da alta direção ser ou ter sido atuante em entidades do terceiro setor ou em movimentos sociais contribuiu muito para o envolvimento da empresa na realização de ações sociais.

O fundador da empresa tinha uma visão social ampla. Foi uma figura central para a ação social da empresa. Foi pioneiro, por exemplo, na oferta de creches, na adoção de direitos trabalhistas e na promoção da cultura, ainda no início do século (Empresa do setor de fumo).

As ações sociais da empresa têm origem no presidente da instituição, que é também um de seus fundadores. Ele tem uma visão ampla do que é ser empresário, do que é o terceiro setor, e do que é ser voluntário. Ele é o grande motor. Ele pediu que fosse desenhado um projeto de ação social. Houve resistência de alguns diretores, de entidades de classe, da própria sociedade – que via com maus olhos o fato de uma empresa do setor farmacêutico estar realizando ações desse tipo –, mas houve o apoio irrestrito do presidente e, com o tempo, dos funcionários da empresa (Empresa do setor farmacêutico).

O presidente tem uma história familiar do pai, que foi responsável pela constituinte em Portugal. Ele participou da revolução que derrubou Salazar, era uma pessoa atuante. É uma formação familiar, tem um valor de cidadania (Empresa de prestação de serviços públicos).

Outro aspecto de foro íntimo dos dirigentes empresariais que influencia o seu envolvimento na área social diz respeito a seus sentimentos de religiosidade ou à sua filosofia de vida. Indagada se os princípios religiosos ou filosóficos dos dirigentes influenciaram a participação da empresa em ações sociais, a metade dos entrevistados respondeu afirmativamente, embora nem todos admitam que tenha sido o fator determinante. Em geral, os princípios filosóficos foram muito mais citados que os religiosos.

Sim, [princípios] filosóficos. Segundo o presidente [da empresa], se você tem sucesso no seu empreendimento, você deve devolver à sociedade esse resultado. Ele sempre fala que ninguém vive isolado. Se você ganha dinheiro, tem que dividir. Se você tem sorte, tem que devolver (Empresa do setor têxtil).

Desde sua formação, os dirigentes da empresa foram influenciados por uma corrente filosófica da Europa chamada economia e humanismo, liderada pelo padre Leuret, cujo princípio era buscar o desenvolvimento econômico sem se esquecer da parte humana (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Sim, embora não seja uma motivação explícita, há um fio condutor religioso, pois todos os diretamente envolvidos nas decisões possuem profundas convicções religiosas na dimensão de transcendência, do papel da pessoa nesta vida, da espiritualidade, sensibilidade e solidariedade (Empresa do setor financeiro).

Enfim, a história de vida dos empresários, sua formação pessoal e a necessidade de se sentirem úteis, de se sentirem membros da sociedade contribuem para o seu envolvimento em ações sociais de caráter público. Nesse sentido, 50% das empresas declararam que o que move os seus dirigentes a operar no campo social é a vontade de contribuir para a solução dos problemas sociais do país e de atender às necessidades ou às solicitações da comunidade.

A despeito dessa constatação, nem todos acreditam que questões humanitárias e altruístas possam influenciar a participação social privada. Essa atitude parece desconsiderar a complexidade do ser humano, esse misto de generosidade e egoísmo capaz de gestos tão contraditórios. Godbout e Caillé (1999, p. 28) exploram explicitamente esse dilema, ou seja, o de que o “desejo de dar é tão importante para compreender a espécie humana quanto o de receber. Que dar, transmitir, entregar, que a compaixão e a generosidade são tão essenciais quanto tomar, apropriar-se ou conservar, quanto a inveja e o egoísmo”. Segundo os autores, a “sedução da dádiva” tem tanto ou mais poder que a “sedução do ganho” (*idem, ibidem*).

Contudo, nem o contexto político e social, nem o sentimento humanitário são suficientes para explicar o processo de crescimento da ação social das empresas observado durante os anos 1990. Conforme se apresenta a seguir, outros fatores vêm interferindo nesse processo.

3.3 A diferenciação da marca

Como se mencionou, a participação do setor privado na área social exhibe múltiplas facetas e permite múltiplas interpretações. Nem só preocupações humanitárias levam os empresários a investir na área social. Fazer o bem também compensa economicamente: melhora a relação da empresa com seus parceiros e sua imagem diante dos consumidores, cada vez mais interessados em empresas responsáveis social e ecologicamente. A atual competitividade do mercado exige que as empresas apresentem novos diferenciais de marca, e a imagem de socialmente responsável abre uma oportunidade para entrarem em mercados restritos e atingirem novos nichos mercadológicos.⁸

A gente trabalha em um mercado extremamente competitivo e cujo diferencial de produto não existe (...) então temos que buscar outras formas [de nos diferenciarmos]. É lógico que existe um movimento muito grande dessas empresas responsáveis socialmente, já que, para boa camada dos consumidores, funciona como algo que traz esse diferencial (Empresa do setor de serviços).

A nossa empresa deu certo porque soube ouvir as necessidades dos clientes e dos funcionários (Empresa do setor de tecnologia e computação).

8. Conforme assinala Okumura (2001), um recente estudo da Harvard University revela que “a taxa de crescimento das empresas socialmente responsáveis é quatro vezes maior do que a da empresa comum”.

Pesquisa recente promovida pelo Instituto Ethos, pelo jornal *Valor Econômico* e pela Indicador Opinião Pública com consumidores brasileiros mostrou que 22% dos entrevistados prestigiam ou punem empresas pelo seu comportamento social (Instituto Ethos, 2001). Entre as atitudes empresariais que estimulam os consumidores a comprar seus produtos ou a recomendá-los aos amigos está, em primeiro lugar, a contratação de portadores de deficiência (43%); em segundo, a colaboração com escolas, postos de saúde e entidades sociais da comunidade (42%); e, em terceiro, a manutenção de cursos de alfabetização para funcionários e familiares (28%).⁹

As mudanças na sociedade estão fazendo que questões éticas comecem a disciplinar o lucro, já existindo vários registros de empresas que foram prejudicadas por terem agido mal socialmente, lesando o consumidor ou o meio ambiente. Segundo Tranjan (1999, p. 51), o caminho para a ética nos negócios é resultado da mudança na escala de valores e sua ausência leva “ao vazio e à falta de significado nas empresas, e até em nossa vida”. O autor ressalta que não há saída nesse novo milênio para aquelas empresas “sem alma que necessitam promover mudanças na maneira de pensar” (*idem, ibidem*).

A percepção de que a ação social acaba por trazer um retorno positivo para a empresa é generalizada entre os pesquisados. Embora nenhuma empresa entrevistada tenha declarado mensurar esse retorno, todas sabem, intuitivamente, que o resultado é positivo, mesmo que intangível em alguns aspectos. É difícil quantificar os benefícios das ações sociais para o prestígio público da empresa, a satisfação dos empregados e a valorização do produto.

A gente vê mais em função da imagem do que em resultados financeiros. A impressão é de que o retorno é infinitamente maior do que os recursos investidos. A ideia não é buscar resultado econômico, mas sabemos que a imagem é positiva, embora não tenhamos o cálculo exato (Empresa do setor de alimentos).

Retorno há, mas não tem como medir (Empresa do setor de tecnologia e computação).

O retorno não é fácil de calcular, mas se percebe que há melhora na relação da comunidade com a empresa (Empresa do setor de transportes coletivos).

Para se reforçar a ideia de que as empresas sabem, ainda que intuitivamente, que o retorno de suas ações sociais é positivo, que agrega valor à marca, apresenta-se, a seguir, a percepção dos executivos entrevistados em relação às mudanças observadas a partir do atendimento social. As respostas foram estimuladas pela apresentação das alternativas que constam da tabela 1, solicitando-se aos entrevistados que lhes atribuíssem graus de importância, indicados nas suas respostas.

9. Os percentuais representam a frequência com que a atitude foi citada, sendo possível ao entrevistado mencionar mais de uma; por esta razão, ultrapassam os 100%.

TABELA 1
Retorno das ações sociais, segundo a percepção dos entrevistados

Pergunta	Alternativa	Resposta (%)
Melhora da imagem na comunidade?	Alto	65
	Médio	35
	Baixo	0
	Nenhum	0
	Não sabe	0
Melhora da imagem com os clientes?	Alto	50
	Médio	32
	Baixo	6
	Nenhum	12
	Não sabe	0
Melhora da imagem com os fornecedores?	Alto	38
	Médio	21
	Baixo	15
	Nenhum	26
	Não sabe	0
Aumento do envolvimento dos funcionários com a missão da empresa (aumenta a produtividade)?	Alto	53
	Médio	23
	Baixo	15
	Nenhum	9
	Não sabe	0
Melhora do relacionamento com parceiros importantes (governo, agências internacionais, outras empresas, ONGs)?	Alto	59
	Médio	18
	Baixo	3
	Nenhum	17
	Não sabe	3
Aumento das vendas?	Alto	0
	Médio	9
	Baixo	6
	Nenhum	59
	Não sabe	26
Diminuição dos impostos a pagar?	Alto	0
	Médio	6
	Baixo	3
	Nenhum	82
	Não sabe	9

Elaboração: CPS/lpea.

O retorno para as empresas foi considerado alto nos seguintes itens: melhora da imagem na comunidade; melhora da imagem com os clientes; melhora da

imagem com os fornecedores; aumento do envolvimento dos funcionários com a missão da empresa; e melhora do relacionamento com parceiros importantes. Por sua vez, não se percebem impactos significativos no aumento das vendas e na diminuição dos impostos a pagar, o que indica não serem estes os aspectos mais relevantes, pelo menos no curto prazo, para o envolvimento social das empresas.

Por fim, os resultados que as empresas declararam observar são compatíveis com suas expectativas, que misturam o desejo de ajudar o desenvolvimento da comunidade e de contribuir para os negócios:

Esperamos que essa ação social seja uma forma adequada de traduzir o respeito ao consumidor com o qual nos relacionamos e a forma ética e responsável com que fazemos negócios. Esperamos melhora na relação com o cliente e reconhecimento (Empresa do setor financeiro).

Há preocupação com a boa imagem da empresa. Hoje a sociedade está mais madura e é possível considerar que todas essas parcerias implicam duas vias. Estamos beneficiando a comunidade e, por outro lado, estamos recebendo o retorno dessas ações que contribuem para os negócios da empresa e para a motivação dos funcionários (Empresa do setor de alimentos).

[Esperamos] que seja percebido que nossa atuação é diferenciada na área social, capaz de adicionar valores. Se os investimentos forem eficientes, vão contribuir para a instituição mantenedora (...). No final, isto dá lucro! Não é expressão de culpa (Empresa do setor de fumo).

A empresa era muito fechada e havia grande resistência da comunidade em relação a ela em função da ideia de risco associada ao nosso ramo de atividade. A empresa decidiu que algo deveria ser feito para acabar com esse repúdio. Foram então identificados problemas sociais e definida uma proposta de ação com a intenção de promover maior conscientização da comunidade e informação. Como resultado final, esperava-se uma redução da pressão negativa à empresa (Empresa do setor de química e petroquímica).

3.4 O envolvimento dos empregados

Na complexidade do mundo dos negócios, o envolvimento social das empresas tem outro componente importante: o reflexo em seus recursos humanos. Na decisão de como atuar, pesam bastante os impactos na motivação e satisfação dos empregados e, conseqüentemente, na melhoria do ambiente de trabalho interno.

Atualmente, em razão da alta competição no mercado, as empresas buscam diferenciar-se pela qualidade de seu capital humano, o qual é cada vez mais responsável pelo sucesso das organizações. Nesse sentido, as empresas têm procurado formas de fazer que seus empregados se sintam mais envolvidos com a sua missão e os seus valores.

Profissionais atuantes nas áreas de administração de empresas e gestão de recursos humanos enfatizam que as mudanças provocadas pelo processo de globalização, que trouxeram o acirramento da competição entre as empresas, provocaram também mudanças significativas no ambiente empresarial. Tranjan (1999, p. 51) enfatiza que antes

o capital tudo podia: comprar o tempo de um operário, o material necessário para ele trabalhar e as instalações para ele se acomodar. O capital não consegue é comprar entusiasmo, dedicação e o desejo de fazer uma coisa bem feita. Essas coisas se têm de conquistar. E isso significa conhecimento da alma humana.

Do ponto de vista do desenvolvimento e do fortalecimento de competências úteis à carreira dos profissionais, o envolvimento social traz inúmeros outros benefícios, como o desenvolvimento da criatividade; a experiência no trato de situações adversas (pobreza, recursos escassos); maior conhecimento da realidade social; aumento da sensibilidade nas relações humanas; aumento da satisfação e da autoestima, dentre tantos outros que corroboram para a melhoria do desempenho do profissional atuante na área social.

Entre as grandes empresas que realizam investimento social na comunidade, é frequente observar a preocupação com o envolvimento de seus empregados em ações sociais e, algumas vezes, o estímulo à participação destes por meio de incentivos explícitos. Assim, 82% das grandes empresas pesquisadas declararam que seus empregados participam do desenvolvimento de ações de cunho social, e a maioria (56%) pratica algum incentivo para estimular a participação de seus empregados. Interessante observar a diversidade de incentivos que vêm sendo utilizados pelas organizações, sendo o mais comum a liberação do empregado no horário de expediente para participar de trabalhos voluntários em projetos externos (box 1).

BOX 1

Tipos de incentivos praticados pelas empresas para estimular a participação dos empregados em ações sociais

- Ampliação das chances de o funcionário permanecer na empresa em momentos de corte de pessoal.
- Divulgação em veículo de comunicação interna dos nomes dos funcionários que participam das ações sociais.
- Instituição de prêmios para os funcionários que participam de ações sociais.
- Liberação no horário de expediente para participar de trabalho voluntário.
- Preferência no processo de contratação da empresa.
- Preferência para a progressão funcional na empresa.
- Realização de programas de voluntariado na empresa.
- Treinamento para o exercício de ações sociais.

A percepção dos entrevistados em relação à participação dos empregados nas ações sociais da empresa é altamente positiva, e a maior parte observou resultados importantes no que tange ao desempenho individual e global da empresa:

Os empregados incorporam o conceito de responsabilidade social. Abrem-se um pouco mais os horizontes das pessoas. Melhora o relacionamento interpessoal desse grupo que participa das ações sociais. As pessoas conseguem colocar para fora outras habilidades que, no dia a dia, na rotina diária, nunca conseguiriam desenvolver e que o chefe não iria identificar nunca e ninguém da área de RH iria perceber (Empresa do setor farmacêutico).

A participação é mais efetiva junto ao pessoal administrativo e nota-se que aumenta a sociabilidade e a satisfação pessoal, o que eleva a produtividade e, sem dúvida, desenvolve competências úteis à carreira dos empregados. É uma participação espontânea que exige o engajamento de fato, pois muitas vezes nos obriga a doar horas de sábados e domingos (Empresa do setor de prestação de serviços de limpeza).

Primeiro, a satisfação de poder ajudar outras pessoas em situações piores que as deles: sentem-se úteis, motivados, orgulhosos e satisfeitos. As pessoas que têm feito esse tipo de trabalho relacionam-se melhor com o grupo, aumentam o poder de interferência que têm não só na empresa, mas também na sua comunidade e bairro (Empresa do setor automotivo).

O box 2 resume os principais resultados percebidos pelos entrevistados quanto à participação dos empregados em ações sociais. Vale destacar que as observações mais recorrentes se referem ao aumento da satisfação, sociabilidade e consciência social dos funcionários. Entretanto, todas as mudanças observadas trazem resultados positivos para o desempenho global da empresa.

BOX 2

O que a empresa percebe em relação à participação dos empregados

- Faz que o funcionário adquira consciência social, sintonizando-se com a missão da empresa.
- Amplia o poder de interferência do empregado na empresa e na comunidade onde atua.
- Aumenta a satisfação do empregado e eleva a sua produtividade.
- Aumenta a sociabilidade do empregado e melhora seu relacionamento dentro da empresa.
- Desenvolve competências úteis à carreira profissional dos empregados.
- Melhora o relacionamento entre as chefias e os empregados.

Elaboração: CPS/lpea.

As principais razões alegadas pelas empresas cujos empregados não participam do desenvolvimento de ações sociais estão relacionadas à falta de oportunidades para envolvê-los e à percepção da inexistência de condições financeiras, por parte deles, para ajudar no atendimento social.

Os empregados não participam por ser uma iniciativa da diretoria da empresa. Por não terem condições financeiras para fazer algum tipo de ajuda ao próximo. Se fossem fazer algum tipo de donativo, seria mais para agradar a gente que é patrão, do que propriamente dar de forma espontânea (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

A participação não seria uma ação espontânea, envolveria privações – como deixar de estar com a família – e esse tipo de trabalho tem uma dimensão técnica que, se a pessoa não dominar, acaba atrapalhando (Empresa do setor de química e petroquímica).

Não se pode ignorar, ainda, a preocupação, em geral não explicitada, das novas cobranças que podem advir dos empregados para que os benefícios também sejam estendidos a eles. Apesar desses receios, mesmo nas empresas em que os empregados não se envolvem, já há uma percepção de que o seu envolvimento traz retorno positivo, e alguns entrevistados deixaram transparecer a intenção de fomentar, no futuro, maior envolvimento dos empregados.

Temos como meta criar um programa de voluntários que ainda não temos, porque está havendo uma demanda muito grande da parte dos empregados de participarem das nossas ações [sociais]. Para isso, vamos criar um banco de dados que mostre as habilidades que o empregado possui em relação às necessidades que a entidade apresenta (Empresa do setor automotivo).

3.5 Bondade ou interesse?

Nem um, nem outro, exclusivamente. As motivações são complexas e interdependentes. Questões de foro íntimo, como o espírito humanitário, a vontade de dar, de retribuir benefícios recebidos, influenciam, e muito, o envolvimento dos empresários no atendimento social. Ajudar gratifica, e essa satisfação altruísta não deve ser negada ao se buscar entender o comportamento do setor privado na área social.

No entanto, fatores de caráter filantrópico, que sempre estiveram presentes no meio empresarial, não são suficientes para explicar o crescente envolvimento dos empresários com os problemas sociais. Não por acaso, as empresas ampliaram, na década de 1990, sua participação na realização de ações sociais voltadas para a comunidade. Esse período foi marcado por inúmeras mudanças nas estratégias empresariais, com o objetivo de atender às novas exigências de uma economia globalizada na qual o país se inseria. Entre essas novas exigências surge a questão da responsabilidade social como fator de competitividade, ou seja, empresas socialmente ativas promovem sua imagem para os consumidores, melhoram o relacionamento com as comunidades vizinhas e percebem ganhos de produtividade de seus trabalhadores.

Mas isso não é tudo: as reviravoltas dos anos 1990 contribuíram, também, para abrir um espaço político inédito de participação do setor privado no campo social. A gravidade da pobreza e a precariedade do trabalho fortaleceram os questionamentos sobre a capacidade de intervenção do Estado e estimularam a mobilização da sociedade em prol da ética na política e da justiça social aos excluídos.

Nesse contexto, as empresas foram, cada vez mais, interpeladas a intervir, a serem corresponsáveis pelo enfrentamento dos problemas sociais que afetam o país. A participação privada na área social foi se inserindo, pois, em um ciclo de relações sociais cada vez mais complexo, que não obedece apenas à lógica filantrópica ou econômica, mas também à tendência de se buscar, fora do espaço estatal, uma nova alternativa de combate à pobreza. Assim, desinteresse, interesse ou compromisso cívico não são comportamentos exclusivos e, paradoxalmente, complementam-se no campo contraditório das contribuições privadas à área social.

4 MODISMO OU PERMANÊNCIA: QUAIS AS PERSPECTIVAS DAS AÇÕES SOCIAIS DAS EMPRESAS?

4.1 A missão institucional

Com o crescente envolvimento em ações sociais, o setor privado passa a incluir essas atividades em sua estratégia empresarial, incorporando-as aos valores e interesses da própria organização. Aumenta a consciência dos empresários com respeito à necessidade de olharem além de seus próprios negócios e preocuparem-se, também, com o acúmulo de tantas carências.

A empresa começa criando o benefício para os seus empregados. Não adianta formar uma ilha de bem-estar em um mundo, não adianta. O pessoal da empresa tem que integrar a comunidade, fazer parte da comunidade (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Se o crescimento do país é grande, nós crescemos, se o crescimento é zero, nós também crescemos zero. A empresa sentiu-se de certa forma responsável pelo retorno à comunidade onde atua. Independentemente de estar gerando emprego, visa ter uma ação voltada para a educação, que sempre foi uma preocupação do fundador da empresa (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

[Os diretores da empresa] perceberam que isso [a ação social] trazia um retorno muito grande por parte dos funcionários, que trabalhavam melhor (...), notaram que as ações sociais, mesmo eventuais, surtiam bons efeitos no que se refere à forma como a comunidade passava a tratar o serviço oferecido pela empresa [diminuiu a degradação dos ônibus]. Davam até mesmo preferência aos serviços [de transporte] oferecidos pela empresa (Empresa do setor de transportes coletivos).

Depoimentos dessa natureza mostram que as empresas vêm se organizando para assumir uma postura mais proativa no campo social e internalizando as funções sociais. A maioria das empresas pesquisadas (79%) declarou que atender à comunidade já faz parte da sua estratégia institucional – observe-se que, na metade das que assim procedem, tal atribuição encontra-se devidamente formalizada em documentos orientadores e reveladores da sua missão (tabela 2).

TABELA 2
Ações sociais como parte da missão institucional da empresa

Pergunta	Alternativa	Resposta (%)
Realizar ações sociais para a comunidade faz parte da missão institucional da empresa?	Sim, formalizadas em documentos internos à empresa	38
	Sim, mas não estão formalizadas em documentos	41
	Não fazem parte da missão institucional	21

Elaboração: CPS/Ipea.

A existência de documentos formais com declaração de princípios, valores e códigos de conduta não é suficiente para retratar o grau de envolvimento institucional, mas, sem dúvida, é um indicador do comportamento da empresa, um instrumento que torna públicos seus compromissos sociais. Nas empresas pesquisadas, observa-se, com raras exceções, que aquelas que têm projetos mais estruturados e de maior porte já oficializaram sua missão social. Mesmo nas que não explicitaram seus compromissos em documentos oficiais, já se percebe o entendimento de que atuar na área social faz parte das suas atribuições.

Nós temos os documentos, os procedimentos, os estatutos. Tudo isso regula as nossas ações (Empresa do setor automotivo).

Faz parte da cultura da empresa, mas só estará formalizado no balanço social que a empresa lançará em fevereiro de 2001 (Empresa do setor de alimentos).

Se eu buscar ler “missão da empresa”, não sei se encontro escrito, mas, ainda que não esteja, reflete a missão da empresa hoje (Empresa do setor de transportes coletivos).

Não está formalizado em documentos, está formalizado na nossa própria moral (Empresa do setor têxtil).

4.2 A continuidade do atendimento

Outro indicador que reflete o compromisso das empresas com a ação social é a garantia da continuidade do atendimento ao longo dos últimos tempos. Foi surpreendente observar, na pesquisa, que, desde a data em que começaram a realizar ações em favor da comunidade, a quase totalidade das empresas (98%) declarou nunca ter interrompido o seu atendimento. Mesmo em períodos de dificuldade econômica, cerca de 60% dos entrevistados responderam que o nível dos investimentos sociais não se alterou. Por um lado, isso se deve ao fato de que os valores aplicados não comprometem o desempenho financeiro das empresas. Por outro, como em muitos casos são utilizados recursos previamente definidos e comprometidos, dificilmente haveria a possibilidade de grandes alterações no curto prazo. Essa última situação é mais facilmente encontrada nas empresas que criaram fundações ou institutos para o desenvolvimento de ações sociais.

O cálculo dessas doações foi feito em cima do limite mínimo suportável; se os lucros da empresa caírem, os sócios assumem esse custo. Ainda não aconteceu isso, pelo contrário, houve até um aumento nos rendimentos, o que possibilitou a ampliação (Empresa do setor de tecnologia e computação).

De 1993 até agora, tivemos dois grandes momentos de dificuldades, e em hipótese alguma o instituto deixou de desenvolver ações por conta dessas crises. Acredito que o fato de fazermos um planejamento antecipado nos dá condição de manter a ação. Para novos projetos, reconheço que teríamos algumas dificuldades (Empresa do setor automotivo).

Na fundação, os investimentos não se alteram. Quando o sr. (...) [sócio, presidente fundador da empresa] morreu, deixou tudo para a fundação, com exceção da empresa. E, pelo estatuto, a empresa é obrigada a fazer uma doação anual para a fundação, não importa se a empresa vai bem ou vai mal. No entanto, para as ações sociais que são realizadas pela empresa, eu diria que os investimentos sociais podem ser reduzidos (Empresa do setor de comunicação).

Para um futuro próximo, as empresas têm planos de ampliar o atendimento social. Mais de 80% dos entrevistados afirmaram que as expectativas são de expansão, ainda que muitas vezes condicionada à adesão de novos parceiros e à atuação conjunta com outras empresas ou ONGs. De fato, essa tendência à expansão dos investimentos privados já vem sendo observada nos últimos anos. Dados recentes divulgados pelo Gife revelam que, nos últimos três anos, os investimentos privados de seus associados cresceram 16% (Gife, 2001). O retorno positivo que as empresas percebem como fruto de sua ação social sem dúvida tem contribuído para esse crescimento.

4.3 Modismo ou permanência?

Uma indagação recorrente em relação ao envolvimento social das empresas diz respeito à continuidade dessa participação. Será esse um comportamento da moda, passageiro e circunstancial?

Convém considerar, em primeiro lugar, que os fatores que contribuem para aumentar a atuação social das empresas – pressões sociais e exigências mercadológicas associadas a sentimentos de solidariedade – tendem a se consolidar, o que aponta para uma direção oposta à sugerida pela hipótese do modismo. Além disso, a continuidade passa a ser uma necessidade e não uma opção. As empresas reconhecem os desgastes inerentes a uma retirada do campo de ação social e declaram manter o atendimento mesmo em momentos de dificuldade econômica. Gradativamente, as ações sociais vão sendo incorporadas às ações estratégicas de negócios, oficialmente registradas e divulgadas, tornando públicos os compromissos sociais dos empresários.

Para a continuidade também concorre a percepção de que os resultados são bastante satisfatórios. Há um reconhecimento geral de que o envolvimento social é bom para os empresários, para as organizações e para a comunidade. A meta não é apenas continuar, é também crescer.

5 PRÓXIMAS OU DISTANTES: QUAIS OS VÍNCULOS DAS EMPRESAS COM A COMUNIDADE?

5.1 A atenção à vizinhança

O atendimento à comunidade vizinha, na busca de um bom relacionamento, aparece como traço marcante da atuação social do setor privado. Tal preocupação já está presente quando as empresas começam a atuar no social e se concretiza na prática do dia a dia. A maioria absoluta das empresas entrevistadas (80%) direciona seus investimentos sociais às comunidades que habitam a vizinhança. Entre os diversos motivos dessa escolha destacaram-se, pela ordem: i) o conhecimento dos problemas da comunidade (51%); ii) o atendimento a reclamações e demandas locais (33%); iii) a facilidade no atendimento e no acompanhamento (24%); e iv) a compensação de eventuais impactos gerados pela ação da empresa (15%).¹⁰

No entanto, se são distintos os motivos declarados para a preferência aos vizinhos, o que sobressai é a intenção das empresas de melhor se integrarem ao seu entorno e legitimarem-se no espaço social em que se encontram instaladas.

Escolhemos atender à região onde a empresa está localizada por ser mais próxima e para que possamos manter, desenvolver, atender, estreitar a relação e o vínculo com essas comunidades (Empresa do setor de transportes coletivos).

Pela carência que a gente vê nelas. E para se integrar também, pois somos parte dessas comunidades; 70% de nossa mão de obra vem dessas comunidades (Empresa do setor de transportes coletivos).

Nossa missão é atender às comunidades carentes. Lógico que, se você tiver uma comunidade mais próxima à sua instalação, é mais fácil acompanhar essa ação. Priorizamos ações que atendam comunidades necessitadas e o segundo critério é o da proximidade (Empresa do setor automotivo).

É nesse contexto de um atendimento personalizado que as empresas vêm buscando uma relação mais direta com as comunidades que vivem no seu entorno, estabelecendo um diálogo mais constante e aberto. Assim, cerca de dois terços das empresas relacionam-se de alguma forma com os vizinhos, e os próprios empregados contribuem para essa aproximação. Em geral, o contato da empresa com a comunidade é feito por meio de: i) participação em reuniões e comissões

10. Os percentuais representam a frequência com que o motivo foi citado, sendo possível ao entrevistado mencionar mais de um; por esta razão, ultrapassam os 100%.

comunitárias (48%); ii) recebimento de demandas, reclamações ou sugestões da comunidade (48%); ou, ainda, iii) recebimento de visitas de membros da localidade (24%). É frequente observar que, no apoio às atividades realizadas pelas próprias comunidades, as empresas estão em contato direto para acompanhar o que está acontecendo e garantir a aplicação adequada de seus recursos.

Fazemos um *follow-up* para seguirmos o que está acontecendo. O contato da empresa com a comunidade é muito estreito. Então, a gente está sempre acompanhando o que está acontecendo (Empresa do setor farmacêutico).

A comunidade está totalmente envolvida com o projeto da empresa, que é baseado na organização comunitária, no associativismo. Eles têm enfrentado o desafio de mudar, melhorar a comunidade (Empresa do setor de atacado e comércio exterior).

O relacionamento da empresa [com a comunidade] sempre foi muito bom e a gente tem desenvolvido ações para que ele se torne cada vez melhor. Fazemos alguns trabalhos com a comunidade por meio do próprio clube da empresa. Já promovemos *open house*, para que as pessoas possam conhecer as instalações das fábricas (Empresa do setor automotivo).

Sim, a comunidade participa das ações da empresa. As associações de moradores, creches solicitam recursos e serviços e são atendidas na sua solicitação. Elas definem o que precisam, e a empresa atende (Empresa do setor de transportes coletivos).

No início era apenas demanda. Hoje a comunidade gerencia o projeto, participa da administração, de definição das ações e dos recursos. Os jovens que são diretamente beneficiados já são mais arredios, têm orgulho do projeto, cuidam bem do espaço, mas são menos envolvidos na participação (Empresa do setor de tecnologia e computação).

Os estudantes atendidos participam do planejamento e avaliação. Essa atividade teve início com um protesto de estudantes na garagem da empresa (Empresa do setor de transportes coletivos).

A proximidade da comunidade, a possibilidade de responder às suas demandas e a flexibilidade para apoiar as atividades locais livres de rigores tecnocráticos, trâmites burocráticos ou longas negociações são fatores que caracterizam a atuação social das empresas.

Contrastando com a postura da maioria, um terço das empresas pesquisadas não mantém nenhum tipo de contato com as comunidades atendidas, o que, em alguns casos, é uma opção. Algumas empresas consideram que o contato direto pode gerar dependência ou revelar uma intenção de troca de favores.

Não existe uma relação direta nem de patrocínio, nem de custeio. Não existe uma relação permanente do tipo “eu sustento esta entidade” (Empresa do setor financeiro).

Nós não apadrinhamos nenhuma entidade, acompanhamos ou damos suporte administrativo (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

[A relação com a comunidade] é boa. Mas não temos diálogo porque não queremos nada em troca, mesmo. As entidades nos convidam para festa de fim de ano, aniversário da fundação, mas nós não vamos. O que fazemos quando recebemos algum convite é dar mais alguma coisa (...). O que eu tenho são pedidos formais, por meio de ofícios que mandam para mim. Dependendo do que eles pedem, aí, sim, eu peço que venham até aqui ou eu dou uma passadinha lá (Empresa do setor têxtil).

É interessante observar as diversas facetas que assumem as relações entre as empresas e as comunidades atendidas. Por exemplo, outro aspecto revelado na pesquisa foi que a vizinhança não significa para as empresas, necessariamente, o espaço geográfico que circunda as suas plantas físicas. Cerca de 75% dos entrevistados declararam que a atuação da empresa se estende para além de seu entorno geográfico, mostrando que a preferência pelo local de atuação depende de seu grau de capilaridade e do seu raio de influência e liderança. A vizinhança da empresa, na verdade, relaciona-se com o espaço no qual ela se sente inserida (bairro, município, estado ou país) e guarda estreita relação com a abrangência de sua produção ou serviço prestado.¹¹

Assim, uma organização cuja receita gerada é circunscrita a apenas determinadas regiões de um município tende a se sentir parte somente da região por onde seus serviços ou produtos circulam. As empresas cujas receitas são geradas em âmbito nacional, por sua vez, não restringem seus investimentos sociais apenas aos locais onde estão fisicamente instaladas. Essa pode até ser uma característica do início de seu envolvimento social, mas a tendência é que expanda suas ações para outras localidades. Na verdade, o espaço de atuação de uma empresa também está relacionado com o alcance de sua marca, isto é, empresas cujas marcas têm alcance nacional buscarão igualmente realizar ações sociais com visibilidade nacional.

A empresa tem unidades espalhadas por todo o país. Os projetos sempre foram realizados onde a empresa possuía unidades, dado o apoio voluntário dos funcionários. A partir do momento em que passou a ampliar as ações, a empresa teve de procurar parcerias com as ONGs que possuem estrutura para atuar onde a empresa não tem presença (Empresa do setor de alimentos).

A empresa opta pelo investimento e não pelo custeio; preocupa-se com o efeito multiplicativo. Ao apoiar (nacionalmente) o ensino público fundamental, estava necessariamente optando por não personalizar a alocação de verba – os negócios da empresa se estendem por todo o país (Empresa do setor financeiro).

11. Ver, a respeito do tema, Roitter (1999).

5.2 Os critérios de escolha

Posto que as empresas tendem a selecionar os espaços em que atuam em função do raio de abrangência de suas atividades econômicas, que critérios utilizam para identificar qual será o público-alvo de seus investimentos sociais?

A maioria absoluta das empresas (68%) declarou, na pesquisa, que pauta o seu atendimento no conhecimento que possui sobre os problemas da comunidade ou na qualidade dos serviços prestados pelas entidades apoiadas. Ou seja, essas empresas apostam numa “racionalidade técnica” para focalizar sua atuação.

Surgiu um problema no Vale do Jequitinhonha. Foram visitados cinquenta municípios em dez dias para tecer um diagnóstico conclusivo para a execução do projeto (Empresa do setor financeiro).

A empresa atende aos municípios com maior taxa de analfabetismo (Empresa do setor de fumo).

É avaliada a necessidade básica de cada comunidade, como alimentação, vestuário e moradia, além do nível de escolaridade (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

A empresa escolhe com razão e não com emoção (Empresa do setor de prestação de serviços de limpeza).

Não chega a ser surpresa o fato de as empresas procurarem saber onde investem seus recursos e o nível de necessidade das comunidades atendidas. O que merece registro é que, apesar do esforço da “racionalidade técnica”, a ação social ainda é muito mais influenciada pelo conhecimento obtido em contatos diretos que por levantamentos estatísticos ou estudos de campo. Com efeito, a maior preocupação das empresas é focalizar o seu atendimento nas comunidades realmente carentes. Ao se analisarem as observações feitas pelos entrevistados, nota-se que o critério da pobreza permeia a maior parte das escolhas das empresas, mesmo se optam por uma determinada instituição ou pela atividade que consideram prioritária.

Quando [os sócios da empresa] pagam uma conta de água ou luz para uma família que os procura, ou cuidam de algum doente, não há uma priorização de ações. Atendem quem os procura, dentro do possível e do que necessitam (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

A comunidade de baixa renda é o foco de atuação da empresa. Também [se consideram] o envolvimento comunitário com o projeto e a existência de lideranças comunitárias reconhecidas na área de atuação do projeto [a ser apoiado] (Empresa do setor de tecnologia e computação).

Normalmente, procuro variar as doações. A escolha da instituição (beneficiária) é aleatória. Às vezes, um funcionário indica a comunidade e faz-se a checagem para

ver se procede. É bom saber para onde se destina a doação (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Os beneficiários dos investimentos privados podem ser também escolhidos por serem clientela potencial dos produtos/serviços comercializados pela empresa, conforme se observou em cerca de um terço do grupo pesquisado.

O objetivo é educar os passageiros de amanhã e mostrar o que é necessário para um ônibus rodar (Empresa do setor de transportes coletivos).

A empresa recebe solicitações de diversas instituições que têm projetos nas áreas de saúde e educação e, então, sensibiliza os decisores das ações. Muitas vezes, o ponto de entrada foi uma relação comercial – não que a decisão mude em função dessa relação, mas ela pode facilitar o acesso para a análise (Empresa do setor financeiro).

A empresa faz ações de saúde na comunidade vizinha e cursos de profissionalização para formação em enfermagem (Empresa do setor de prestação de serviços de saúde).

Critérios de ordem pessoal e afetivos também foram declarados, ainda que em menor escala (27%). São atendimentos realizados por força da sensibilidade dos dirigentes em relação a um determinado problema (às vezes aflorada a partir de uma experiência pessoal de vida) ou, sobretudo, para responder a solicitações de parentes e amigos. É possível que ocorra atendimento de caráter político, mas ele não é explicitado – ao contrário, observa-se grande receio em associar a participação social das empresas a partidos ou lideranças políticas. A seleção dos beneficiários por conta de critérios pessoais e afetivos é geralmente associada a uma ação de caráter filantrópico e assistencial e, em algumas empresas, está desvinculada dos projetos sociais: são doações pontuais, inseridas em uma “verba especial da presidência”, para atender a “pedidos irrecusáveis”.

Os sócios [marido e mulher] da empresa conheceram a entidade a partir de uma visita que objetivava a adoção [de uma criança]; perceberam algumas necessidades, houve o pedido por parte da instituição de que eles contribuíssem e eles passaram a ajudar (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

O idoso está abandonado. E [o idoso abandonado] é a mesma coisa que menino abandonado. O menor abandonado hoje será o idoso abandonado de amanhã (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

BOX 3

Seleção dos beneficiários: exemplos de critérios utilizados

Critérios objetivos:

- conhecimento dos problemas da comunidade/entidade apoiada;
- convergência com o foco de ação da empresa;
- grau de organização da comunidade;
- pobreza/carência;
- projetos-modelo capazes de atrair parceiros; e
- qualidade/sustentabilidade dos projetos.

Critérios pessoais e afetivos:

- indicação de amigos e pedidos políticos e/ou de familiares;
- motivos religiosos;
- sensibilidade a determinado tipo de clientela (portador de deficiência, criança, idoso etc.); e
- sensibilidade a pedidos de entidades.

Elaboração: CPS/Ipea.

5.3 Próximas ou distantes?

A política de boa vizinhança está profundamente vinculada à participação social da empresa. Legitimar-se como “bom vizinho”, como membro da comunidade em que a empresa está inserida é um objetivo frequentemente perseguido. No entanto, cabe ressaltar que a noção de vizinhança não se limita ao espaço geográfico em que a empresa está fisicamente instalada. Ela tem a dimensão e o alcance de sua marca (bairro, município, estado ou país). Assim vai se expandindo e irradiando a atuação social à medida que se irradiam as suas atividades econômicas.

No esforço de aproximar-se de seus vizinhos, as empresas vêm buscando dialogar com as comunidades, conhecer os problemas locais e atender às demandas apresentadas. Isso traz como consequência ações bem focalizadas no público-alvo, além de um atendimento adaptado às necessidades comunitárias.

A flexibilidade para moldar a intervenção social às condições locais e o acompanhamento direto dos investimentos realizados conferem ao setor privado vantagens comparativas em relação ao Estado com respeito à focalização e adaptação às demandas locais, uma vez que esse acompanhamento está condicionado pelas exigências burocráticas e pela centralização das decisões.

6 TRANSFORMADORAS OU COMPENSATÓRIAS: QUE TIPO DE AÇÕES DESENVOLVEM AS EMPRESAS?

6.1 A identificação das ações

Observa-se uma percepção difundida no mundo empresarial de que a gravidade dos problemas da pobreza e da exclusão deve-se, em grande parte, à inoperância das políticas sociais. Embora não se possa ignorar que inclusão social requer mudanças estruturais mais complexas, calcadas em uma estratégia global e integrada de políticas econômicas e sociais, o atendimento social pode melhorar, e muito, a qualidade de vida das pessoas, ainda que não seja suficiente para produzir as mudanças necessárias à eliminação da exclusão social.

Para conhecer melhor a contribuição do setor privado no campo social, este estudo buscou especificar, nas empresas que vêm realizando atividades nas áreas de assistência social, alimentação, saúde e educação, os seguintes aspectos: i) as demais áreas sociais em que atuam; ii) a aderência dessas ações às políticas sociais setoriais; iii) o tipo de atendimento que promovem; iv) a forma de envolvimento na sua execução; e v) os diversos públicos beneficiados.

A primeira constatação que merece registro é que as empresas atuam em diversas áreas, além de assistência social, alimentação, saúde e educação, conforme se pode observar na tabela 3.

TABELA 3
Outras áreas de atuação das empresas, segundo a ordem de frequência

Área	Frequência (%)
Desenvolvimento comunitário e mobilização	74
Cultura	65
Lazer e recreação	56
Qualificação profissional	53
Meio ambiente	44
Esporte	38
Desenvolvimento rural	24
Desenvolvimento urbano	21
Segurança	15

Elaboração: CPS/Ipea.

Para se identificar o tipo de atendimento prestado, solicitou-se às empresas que relatassem as atividades desenvolvidas e que as classificassem nas diversas áreas de intervenção social. O box 4 revela o que as empresas entrevistadas realizam nas áreas de assistência social, alimentação, saúde e educação.

BOX 4**Ações desenvolvidas em quatro áreas distintas****4A – Assistência social**

Ajuda financeira à pessoa física carente.

Assistência social e médica em entidades assistenciais.

Atividades culturais na comunidade (*shows*, teatros, coral etc.).

Aulas de esportes.

Campanhas de arrecadação e doações (medicamentos, alimentos, brinquedos, roupas, agasalhos e equipamentos).

Campanhas educativas sobre saúde.

Compras de rifas de instituições.

Doações de microcomputadores.

Doações de cestas básicas/alimentos.

Doações de materiais diversos (material escolar, produto de limpeza etc.) a entidades filantrópicas ou associações comunitárias (creches, asilos, orfanatos, hospitais, escolas etc.).

Doações de móveis para escolas.

Doações financeiras para entidades.

Financiamento de funerais.

Fornecimento de refeições para policiais.

Hortas comunitárias.

Ofertas de cursos profissionalizantes para jovens e idosos.

Pagamento de contas de entidades assistenciais.

Práticas esportivas na comunidade.

Prestação de serviços gratuitos em entidades assistenciais.

Programa de geração de renda (doação de recursos para instalação de pequenas fábricas).

Recolocação profissional de idosos e jovens.

Recreação com crianças na empresa.

4B – Alimentação e abastecimento

Apoio ao projeto Mesa São Paulo, contra o desperdício, para a formação de banco de alimentos.

Cessão de espaço para o desenvolvimento de horta comunitária.

Distribuição de sopa, balanceada nutricionalmente, preparada a partir de sobras limpas de restaurante próprio da empresa.

Doação de sobras limpas de alimentos para a comunidade.

Doações de cestas básicas.

Fornecimento de almoço diário para policiais civis e militares na sede da empresa.

Fornecimento de refeições para os membros da comunidade que participam dos cursos oferecidos, em várias áreas, pela empresa.

(Continua)

(Continuação)

Fornecimento regular de refeições para entidades assistenciais específicas.

Programa de hortas escolares, com distribuição de sementes e material educativo para professores e alunos de escolas rurais visando ao enriquecimento da merenda escolar.

Programa de refeições gratuitas diárias para a população carente.

Promoção de campanhas de arrecadação e doação de alimentos.

4C – Saúde

Apoio para a promoção de curso anual de especialização em pediatria.

Campanha de prevenção à Aids.

Capacitação de agentes municipais de serviços de saúde (publicação de material didático).

Cessão de serviços de transmissão de TV via satélite para o Canal Saúde/Fiocruz.

Construção e manutenção de hospital.

Convênios com universidades para financiar pesquisadores na área de saúde.

Curso de preparação para gestante com doação de enxoval.

Disponibilização de ambulância.

Doação de medicamentos.

Doação financeira para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae).

Exames preventivos ginecológicos.

Financiamento para atendimento psicoterapêutico a crianças e adolescentes contaminados por HIV e para seus familiares.

Financiamento para o atendimento clínico-cirúrgico de crianças carentes portadoras de doenças cardíacas graves.

Pagamento de consultas médicas especializadas.

Palestras sobre higiene pessoal.

Promoção de escolas de esportes.

Visitas domiciliares de auxiliar de enfermagem aos moradores das comunidades.

4D – Educação e alfabetização

Alfabetização Solidária (Programa Comunidade Solidária).

Adoção de escola pública.

Apoio à educação municipal do ensino fundamental por meio de *workshops* voltados para secretários municipais, custeados pela empresa.

Apoio logístico ao Ministério da Educação (MEC) para a distribuição de encarte com temas curriculares para o ensino fundamental.

Capacitação de instrutores de recursos humanos para mobiliário escolar, organização de biblioteca e rede de computadores.

Capacitação de professores da rede pública para orientação sexual de crianças e adolescentes.

Capacitação e formação de professores.

(Continua)

(Continuação)

Cessão de canal ao MEC para levar informações a escolas e para a reciclagem de professores.

Cessão de ônibus para ações educativas e de recreação.

Desenvolvimento de artes em papel, madeira, teatro e capoeira.

Doação de escolas para comunidades (construção e infraestrutura).

Doações de livros didáticos.

Educação de jovens (noções de saúde, prevenção de doenças, gravidez, *marketing* pessoal, informática e documentação bancária).

Educação em informática.

Educação para o trabalho (criação de reserva extrativista, organização de cooperativas).

Escola de enfermagem (criada e mantida pela própria empresa) aberta para a comunidade.

Financiamento de programa de educação em ética e valores universais.

Formação de bibliotecas nas escolas.

Formação de professores leigos.

Fornecimento de material de apoio, dirigido a diretores e professores de ensino fundamental.

Implementação de hortas nas escolas.

Instituição de prêmios para professores do ensino fundamental, com vistas a estimular a melhoria da qualidade de ensino.

Material e informações relativas ao plantio de mudas de árvores.

Mobilização para a volta de crianças de baixa renda à escola.

Montagem de laboratórios de informática para o treinamento de professores em escolas de comunidades de baixa renda.

Ofertas de cursos em modalidades esportivas.

Oficina de reciclagem e reforço escolar para crianças de 1ª a 4ª série.

Oficinas profissionalizantes nas áreas de música, arte e publicidade.

Orientação para o combate ao desperdício de energia elétrica.

Orientação sobre meio ambiente.

Parceria com o Canal Futura.

Parceria com o MEC para desenvolver e organizar as escolas rurais do Nordeste.

Parcerias para a manutenção de escolas públicas.

Pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, cursos técnicos e supletivos, ofertados em colégio da própria empresa, aberto para a comunidade.

Premiação para as ONGs que realizam projetos educacionais para crianças e famílias de baixa renda.

Preservação ambiental.

Programa de conscientização das crianças na área de segurança (prevenção de acidentes e educação para o trânsito).

Programa de educação em saúde (higiene pessoal, nutrição, aproveitamento de alimentos, prevenção de Aids etc.).

Programa de orientação para o combate ao trabalho infantil.

Programa de reintegração social de crianças de 4 a 14 anos.

(Continua)

(Continuação)

Projeto educativo de prevenção à desnutrição.
Promoção de discussões visando ao combate às drogas.
Promoção de encontros de educadores e edição de livro para complementar o ensino fundamental.
Promoção de oficinas culturais.
Publicações voltadas para adolescentes.
Reforço escolar.
Revista educacional voltada para a atualização de professores de escolas municipais.
Revistas periódicas com matérias do currículo de ensino médio.
Site educacional gratuito para professores.
Visitas de estudantes às empresas.

Elaboração: CPS/lpea.

Na identificação do que as empresas fazem nas diversas áreas sociais, observou-se que uma mesma ação, ou um mesmo projeto, pode ser classificada de várias maneiras. A tendência é que uma empresa que ajuda financeiramente uma creche enquadre essa ação em assistência social (por se tratar de creche), mas ela também poderá reconhecê-la como de alimentação (porque os recursos compram as refeições das crianças), de educação (porque parte dos recursos doados serve para a aquisição de material escolar) ou de saúde (pois com os recursos doados compram-se medicamentos). Do mesmo modo, se a empresa declara que atua em uma determinada área, ela pode exercer atividades distintas para públicos distintos. Por exemplo, em educação, uma única empresa elabora e divulga material didático para alunos, capacita professores em áreas rurais, ajuda a montar bibliotecas, promove premiações etc.

A classificação das diversas ações sociais das empresas, nos setores de assistência social, alimentação, saúde e educação, por ter sido feita a partir da percepção dos próprios entrevistados, não possui o rigor metodológico necessário. Assim, por exemplo, observa-se que não há distinção clara entre ações assistenciais e de desenvolvimento comunitário. A metade das empresas enquadra uma mesma ação em assistência e em desenvolvimento comunitário. No campo exclusivo da assistência social, costumam reunir doações eventuais e apoio a creches; porém, se as doações forem dirigidas a algum projeto mais estruturado, podem ser consideradas, simultaneamente, como desenvolvimento. Por sua vez, no desenvolvimento comunitário incluem-se várias atividades, dependendo da percepção do entrevistado: doações eventuais/assistenciais (por exemplo, doação de uniforme), apoio a atividades comunitárias diversas (como cessão de ônibus) e projetos próprios e mais estruturados (por exemplo, manutenção de uma escola na empresa).

Essa dificuldade de distinguir assistência e desenvolvimento comunitário pode ser, em parte, atribuída a resistências que as empresas, especialmente as maiores, têm em assumir que realizam atividades assistenciais. Tal fato ocorre porque há o entendimento, muito frequente, de que assistência “é aquilo que não muda nada”, o que, em muitos casos, tem levado as empresas a registrarem as ações de natureza assistencial como ações de desenvolvimento comunitário.

Essa percepção revela certa negação da importância do atendimento emergencial às demandas das comunidades mais pobres, que não podem esperar por soluções de médio e longo prazos. E mais, essa visão ignora que não só a assistência, mas também nenhuma outra política setorial isolada muda *per se* o quadro multifacetado da exclusão social. Sabe-se que, no ciclo vicioso da pobreza, melhorias na educação requerem melhorias na saúde e na nutrição, que, por sua vez, requerem melhorias nas condições de moradia, que dependem do nível de renda, influenciado, entre outros fatores, pela educação.

Não obstante as resistências, o pragmatismo empresarial leva ao reconhecimento, em várias situações, da importância do atendimento emergencial:

Como o sr. (...) possuía um estilo muito “corpo a corpo”, ele acabou por criar uma instituição para atender às pessoas que não conseguiam emprego. A nossa ajuda, muitas vezes, é emergencial, só para a pessoa tocar em frente. A gente sempre espera isso. Tanto é verdade que, no caso das entidades, nós só fazemos a doação uma vez ao ano, para que depois elas toquem o barco (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Porque é uma comunidade carente e, se não tiver algum tipo de benefício, não vai resolver os problemas que se apresentam no dia a dia. Hoje, a situação é tão difícil que as pessoas não têm condições de sobreviver sozinhas. Espero poder amenizar um pouco mais o sofrimento desses que mais precisam hoje (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

Esperamos que as doações realmente sirvam para essas comunidades; temos consciência de que isso não resolve o problema deles, mas minimiza, até que possam encontrar empregos e se restabelecer (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados). A empresa tem de servir à comunidade, pois é um instrumento social. E essa comunidade tem de saber que pode contar com seu apoio (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Por seu turno, o entendimento de que se faz necessário mudar o patamar de desenvolvimento social do país leva à defesa de investimentos em ações consideradas mais estruturantes. Nesse caso, as empresas direcionam seus esforços, especialmente, para as áreas de saúde, educação e qualificação profissional.

É claro que a gente tem a consciência de desenvolver a sociedade, de buscar algo mais justo, de que também é nossa responsabilidade por um mundo melhor. O que mais sensibiliza a empresa é que ela está no dia a dia com essa população. A nossa

comunidade aqui dentro é influenciada pelo que acontece na comunidade lá fora, a gente é afetado diretamente. Se você salvar uma criança já está ajudando; para aquela criança, você fez a diferença (Empresa do setor de transportes coletivos).

[Esperamos] o desenvolvimento dessas pessoas, como cidadãos; impacto na qualidade de vida, no desenvolvimento profissional quando doamos os micros [computadores]. São coisas que vão propiciar o desenvolvimento profissional (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Todo esse trabalho dá suporte e condição para quem se transforma em verdadeiro cidadão, podendo fazer valer seus direitos, podendo cobrar e interferir na sociedade. Temos duas grandes linhas de atuação: a das oportunidades, em que estão abrigados todos os grandes projetos, e a dos programas de solidariedade, nos quais existem as campanhas emergenciais e o programa de doações (Empresa do setor automotivo).

6.2 A abrangência da atuação

A observação do que é feito pelas empresas na área social impressiona, não só pela amplitude e diversidade das ações implementadas para as comunidades nas quatro áreas sociais básicas, como também pelo fato de que a atuação do setor privado de maior porte estende-se a outros setores, como já se apresentou (tabela 3).

Essa multiplicidade de ações pode revelar, de certa forma, pulverização de recursos e refletir falta de foco e de prioridade no atendimento realizado. Contribui para esse perfil de atendimento o caráter reativo da atuação das empresas, que participam, muitas vezes, fazendo doações diversas para atender às múltiplas demandas das comunidades. Para se ter uma dimensão desse fenômeno, vale assinalar que as empresas pesquisadas contam, em média, com cerca de oito frentes de ação ou projetos diferentes, sendo que muitos se desdobram em listas variadas de atividades. A pesquisa chegou a registrar 32 projetos em uma empresa e menção a cerca de 400 projetos em outra.

Por sua vez, se as empresas partem para desenvolver projetos próprios, observa-se que incorporam atividades distintas, mas complementares e integradas. Por exemplo, um programa de distribuição de sopas (área de alimentação) inclui ações como palestras educativas sobre nutrição (área de saúde e educação); um projeto de apoio ao esporte envolve não só aulas esportivas, mas igualmente atividades de saúde, alimentação, educação e cultura. Trata-se, pois, do princípio de uma atuação pautada pela lógica da integração e da intersetorialidade no atendimento.

Outra observação é que, embora seja possível identificar, em algumas das ações relacionadas, traços de paralelismo e superposição com respeito às ações governamentais, no geral, o potencial do atendimento prestado pelas empresas é muito mais o de complementar do que o de substituir o Estado, como nas ações que se referem a educação em saúde ou em meio ambiente, capacitação de professores ou agentes de saúde, suplementação de recursos por meio de doações.

Em outras palavras, as empresas raramente executam diretamente as ações consideradas como núcleo das políticas sociais, tais como o ensino formal (fundamental e médio) ou a assistência médica e hospitalar permanente, que são ações tipicamente governamentais. Apesar disso, há muito por ser feito para se promover complementaridade estratégica no atendimento social. Falta estreitar as relações entre organizações privadas e governamentais para se obter maior sinergia na prestação de serviços de caráter público. Esse é um tema a ser tratado adiante.

6.3 As doações *versus* a execução direta

Além das doações, surpreendeu o percentual elevado de empresas (74%) que executam diretamente suas ações sociais. O box 5 relaciona diversas atividades que ilustram esse atendimento e que podem ser agregadas em cinco grupos: i) realização de campanhas diversas e de eventos comunitários; ii) organização de prêmios e concursos; iii) prestação gratuita de serviços “sem intermediários”; iv) construção e manutenção de equipamentos sociais coletivos (escolas, hospitais, bibliotecas etc.); e v) implementação de projetos próprios ou em parceria, planejados pela empresa.

BOX 5

Exemplos de atividades executadas diretamente pelas empresas

Apoio à organização, à instalação e à manutenção de cooperativas de produção.

Atendimento de saúde (exames médicos e radiológicos).

Campanha de prevenção à Aids na qual a empresa distribui material didático e preservativos.

Campanhas de arrecadação (alimentos, roupas, brinquedos, agasalhos) dentro das empresas ou por meio de seus empregados.

Campanhas educativas diversas na comunidade e em escolas, realizadas por funcionários da empresa (palestra, publicação e distribuição de material didático e outros materiais como sementes, mudas etc.).

Capacitação e apoio a voluntários.

Concursos e prêmios em educação para alunos e professores.

Concursos e prêmios para projetos comunitários e de ONGs em distintas áreas sociais.

Construção de escolas e doação para a comunidade.

Construção de hospital.

Construção e manutenção de supermercado para venda a preços mais baixos aos cooperados e à comunidade do entorno.

Criação e manutenção de companhia de dança na comunidade.

Criação e manutenção de programas de esporte para crianças e adolescentes, incluindo, além de aulas esportivas, acompanhamento do desempenho escolar e orientação aos pais.

Desenvolvimento de plano pedagógico e treinamento de professores.

Formação de bibliotecas.

Fornecimento de refeições feitas na própria empresa.

Instalação e manutenção de escola de enfermagem.

(Continua)

(Continuação)

Manutenção de centro de formação profissional próprio.

Manutenção de escola própria do pré ao ensino médio e supletivo.

Manutenção de programa de esporte na comunidade por meio de contratação de juízes; do fornecimento de bola, rede, lanches, primeiros socorros; e da promoção de campeonatos.

Organização e manutenção de curso anual de especialização em pediatria.

Participação direta em atividades exercidas por entidades assistenciais, tais como auxílio na organização de eventos; prestação de serviços médicos e dentários; apoio técnico na gestão dos recursos; realização de obras (consertos e reformas); promoção de passeios e atividades educativas, entre outras.

Participação na organização de eventos para a comunidade (festas de Natal, eventos culturais etc.).

Preparação, elaboração, publicação e distribuição de material didático diverso.

Promoção de visitas domiciliares, nas comunidades, por auxiliares de enfermagem com encaminhamentos para o serviço médico da empresa ou para unidades da rede pública de saúde.

Realização de encontros e oficinas para capacitação de profissionais de saúde, educação e agricultura.

Realização de palestras educativas e aplicação de flúor em crianças carentes.

Recrutamento, treinamento e recolocação profissional de idosos e jovens.

Serviços de transporte por meio da cessão de ônibus/viaturas e motoristas para atividades comunitárias (enterros, passeios de alunos e visitas monitoradas a empresas, incluindo atividades recreativas e educacionais).

Elaboração: CPS/Ipea.

Vale ressaltar que nenhuma empresa se restringiu às ações que executa diretamente. Todas fazem alguma doação, ou às comunidades (68%), ou a entidades que realizam atendimento social (85%), ou às duas simultaneamente (65%). Salienta-se, todavia, que nem sempre as empresas fazem distinção clara entre execução direta e doação, e que uma mesma ação pode ser classificada nas duas alternativas. Se a empresa se limita a doações de recursos financeiros, está claro que se trata de doações; mas, se adquire e distribui algum bem, como cestas básicas ou material didático, tanto pode considerar essa atuação como execução direta quanto como doação. Em geral, se os próprios empregados participam (em caráter voluntário ou remunerado) da realização de atividade, o atendimento é considerado também como execução direta.

Executar diretamente significa conduzir tudo. A gente faz tudo (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

[A empresa] coloca a mão na massa (Empresa do setor farmacêutico).

Isso ocorre na medida em que a empresa visita a instituição e partilha das soluções de seus problemas (Empresa do setor de prestação de serviços de limpeza).

É interessante assinalar, ainda, o fato de frequentemente se verificar que as empresas aproveitam suas vantagens nos projetos que executam. Como exemplo, pode-se mencionar uma empresa de transporte que cede veículos para atividades comunitárias, ou uma indústria de medicamentos que faz educação em saúde.

6.4 O público-alvo

Da mesma forma que é extensa a lista de atividades desenvolvidas pelas empresas, a lista dos beneficiários inclui grupos bastante distintos, conforme os relatos dos entrevistados, apresentados no box 6. A pesquisa revelou que dessa lista de beneficiários quatro grupos são alvos prioritários da ação social do setor privado: crianças, jovens, comunidade em geral e adultos.

BOX 6

Beneficiários da ação social das empresas

Agentes de saúde.
Comunidade em geral.
Crianças.
Desempregados.
Educadores/agentes de educação.
Famílias.
Idosos.
Índios.
Jovens.
Meninas.
Moradores de rua.
Moradores do entorno (da empresa).
Mulheres.
ONGs ou entidades assistenciais.
Pais.
Pediatrias.
Policiais.
Portadores de necessidades especiais.
Produtores rurais.
Professores.

Elaboração: CPS/Ipea.

A partir da análise das atividades destinadas a esses grupos, observa-se que as crianças são beneficiadas com atividades predominantemente educacionais, embora também recebam mais atendimento em saúde, alimentação e assistência. Para os jovens, as ações restringem-se, basicamente, à área educacional. Interessante foi verificar que, em relação aos adultos, as ações concentram-se nas atividades de capacitação para a prestação ou para a gestão de serviços sociais a terceiros. Trata-se, sobretudo, do treinamento de professores, educadores, agentes de saúde, pais e voluntários.

Surpreendeu, também, o fato de que, para a comunidade em geral, o atendimento vai além da assistência social e dos benefícios de alimentação. Saúde e educação para a população estão no campo das preocupações das empresas, que fazem campanhas educativas diversas; prestam serviços de saúde; apoiam a construção e a manutenção de hospitais e escolas; põem à disposição ambulâncias; e promovem visitas domiciliares, entre outras atividades.

6.5 Transformadoras ou compensatórias?

A análise das atividades sociais realizadas revela que as empresas não se limitam ao atendimento pontual das demandas sociais. Como se mencionou, o setor privado procura, simultaneamente, investir em ações complementares, especialmente de educação e saúde. Observa-se, contudo, que cresce em alguns setores empresariais a preocupação de afastar-se das ações emergenciais e compensatórias e de caminhar na direção de propostas ditas transformadoras, como se umas e outras fossem excludentes.

No entanto, esse é um falso dilema. Primeiramente, não se pode desprezar a importância dos serviços prestados na área emergencial. As empresas cumprem um papel essencial no atendimento às demandas urgentes do dia a dia das comunidades, que não podem aguardar os prazos requeridos para as necessárias transformações sociais. Em segundo lugar, não há clareza sobre o significado de uma intervenção transformadora no campo restrito dos projetos sociais.

Em geral, consideram-se como transformadoras as ações de educação e saúde que contribuem para melhorar a qualidade de vida da população. Entretanto, a história recente tem demonstrado que essas ações, ainda que indispensáveis, também não são suficientes para o desafio de se reverter um quadro de concentração de privilégios, de poder e de renda. Mais construtivo que polemizar a respeito e desqualificar as ações sociais compensatórias é reconhecer a sua importância e buscar o seu permanente aprimoramento.

7 AMADORISMO OU PROFISSIONALISMO: COMO OPERAM AS EMPRESAS?

7.1 O planejamento e o financiamento da área social

Uma das principais críticas endereçadas às políticas sociais refere-se à ineficiência no gerenciamento dos programas do setor governamental voltados para o combate à pobreza e para o desenvolvimento social. Considerada a necessidade permanente de aprimoramentos nesse campo, torna-se fundamental conhecer o gerenciamento social realizado pela iniciativa privada, sobretudo porque a ideia predominante é de que esse setor é movido pela racionalidade na aplicação dos recursos, pela preocupação com uma relação custo-benefício positiva, pelo planejamento estratégico e pela utilização de pessoas adequadas às tarefas que são desenvolvidas.

Sendo assim, a questão que serviu como pano de fundo para o desenvolvimento desse tópico é a seguinte: na realização de suas ações sociais, as empresas praticam os procedimentos básicos de uma boa gestão, como o planejamento, a previsão orçamentária, o controle da execução, o acompanhamento, a avaliação e a divulgação? Consideraram-se, inicialmente, o planejamento e o financiamento, pois essas atividades são as que permitem dimensionar o atendimento e prever sua continuidade ao longo do tempo.

Entre as empresas pesquisadas, menos da metade (44%) respondeu que dispõe de plano definido para a sua atuação social; 38% disseram que a empresa estabelece apenas linhas gerais de execução; e 18% não fazem nenhum tipo de planejamento. Por quê?

Porque os projetos surgem conforme a demanda e são realizados conforme a disponibilidade da empresa (Empresa do setor de prestação de serviços de saúde).

Na verdade, nunca paramos para planejar isso. Fomos respondendo aos estímulos (...), se fôssemos valorizar tudo aquilo que doamos (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Quando você formaliza alguma coisa no papel, tem que cumprir, independentemente da sua situação financeira e da do país. Isso é complicado. Você colocar no papel e deixar de cumprir é pior (Empresa do setor têxtil).

A empresa tem foco e linhas gerais [de ação], mas não é uma camisa de força (Empresa do setor financeiro).

Em relação às empresas que declararam dispor de um plano definido, procurou-se conhecer o conteúdo desse plano de ação. Conforme pode ser observado, nem todos os planos contêm definição de metas, previsão dos resultados esperados e, muito menos, clareza quanto aos procedimentos a serem adotados para a execução das atividades (tabela 4).

TABELA 4
Conteúdo do plano de ação das empresas

Pergunta	Alternativa	Resposta (%)
O que contém o plano de ação?	Definição de objetivos	100
	Definição dos recursos necessários	93
	Definição de metas	79
	Resultados esperados	71
	Previsão de desembolso dos recursos	71
	Procedimentos para execução das atividades	21
	Definição de responsabilidades	14
	Cronograma de atividades	7

Na questão orçamentária, a maior parte dos entrevistados (56%) declarou que há previsão de recursos da empresa para os programas sociais que realiza, mas nem sempre devidamente formalizados e raramente vinculados a fontes de receitas específicas (tabela 5). Em geral, os recursos são definidos a partir das demandas sociais *vis-à-vis* a disponibilidade interna das empresas.

TABELA 5
Definição de orçamento para as ações sociais

Pergunta	Alternativa	Resposta (%)
As ações sociais têm orçamento definido?	Não há previsão orçamentária	44
	Sim, e o orçamento consta de documentos oficiais	38
	Existe uma previsão, porém não está documentada	18

Elaboração: CPS/lpea.

É interessante notar a clareza com que essa indefinição orçamentária é evidenciada nas observações feitas pelos entrevistados.

Não há um orçamento predeterminado anualmente. É uma decisão interna, em função da disponibilidade; é mais busca de oportunidade que um planejamento estratégico definido (Empresa do setor de metalurgia).

Funciona assim: temos em nosso cronograma que vamos fazer a campanha da criança; eu sento com o diretor e pergunto “quanto você vai me arrumar para eu fazer isso aqui?”; depois inventamos que precisamos comprar doces também, eu torno a pedir. Não temos hoje um orçamento predefinido, trabalhamos conforme as coisas vão acontecendo (Empresa do setor de transportes coletivos).

O atendimento social prestado pelas empresas é, geralmente, bem menor que as solicitações recebidas. Mesmo assim, quase um terço das empresas pesquisadas declarou atender a mais de 60% das demandas que lhes chegaram às mãos. Se, por um lado, isso pode significar grande disponibilidade para atender aos pedidos, por outro, dadas as carências da comunidade, pode ser que o acesso a algumas empresas não seja fácil.

Sei que a demanda aí fora é muito maior e sei que a nossa participação, embora importante, sozinha não resolve todas as demandas. Teria de haver uma rede de instituições trabalhando na mesma linha para cobrir essas demandas (Empresa do setor automotivo).

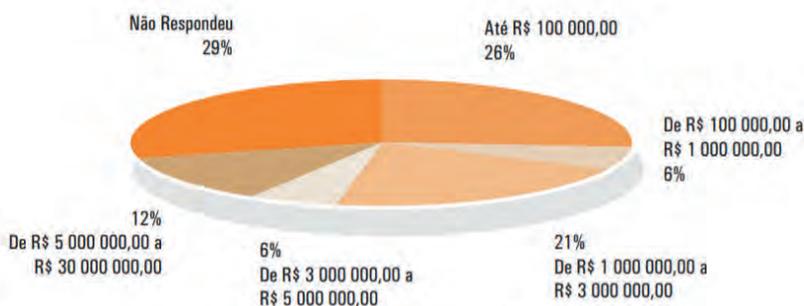
Em nenhum ano, até hoje, o orçamento foi respeitado; sempre é superado, pois adotamos a postura de que projetos viáveis e importantes não deixam de ir para a frente por falta de recursos (Empresa do setor financeiro).

Nas empresas que estabelecem previamente os recursos a serem utilizados na área social, tais recursos constam, geralmente, de um orçamento definido a partir

dos gastos históricos na área. Menos de 10% das empresas vinculam o orçamento a um percentual de vendas ou faturamento, ou têm geração e captação de recursos por meio de institutos ou fundações.

Independentemente de previsões orçamentárias, o setor privado já aplica um volume de recursos significativo.¹² Do total de empresas pesquisadas, 21% investiram de R\$ 1 milhão a R\$ 3 milhões em um ano, e outros 18% aplicaram mais de R\$ 3 milhões, conforme se observa no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Distribuição das empresas por montante de recursos aplicados na ação social



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas da Região Sudeste.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como era de se esperar, os investimentos crescem à medida que cresce a receita das empresas. Ou seja, todas as empresas que tiveram receita bruta inferior a R\$ 100 milhões aplicaram menos de R\$ 100 mil/ano. Por sua vez, 81% das empresas que tiveram renda bruta superior a R\$ 100 milhões em 2000 investiram, no mesmo ano, mais de R\$ 1 milhão nos seus programas sociais. No geral, o que se pode aferir é que esses recursos, mesmo sendo significativos, estão longe de comprometer os rendimentos empresariais. A título de ilustração, os dados da pesquisa anterior do Ipea demonstram que o volume de recursos aplicados pelo conjunto das empresas do Sudeste, em 1998, representou menos de 1% do produto interno bruto (PIB) da região no mesmo ano (Peliano, 2003, p. 75).

Das empresas que informaram o montante de recursos aplicados (71%), metade não conhece os valores exatos e apresentou estimativas. E mais: mesmo as que declaram conhecer os valores investidos admitem que existem despesas que

12. Dados da pesquisa Ação Social das Empresas da Região Sudeste, realizada pelo Ipea, abrangendo todas as empresas da região, apontaram uma aplicação de recursos da ordem de R\$ 3,5 bilhões em 1998. Esses recursos representaram 30% dos recursos aplicados pelo governo federal na área social no mesmo ano e região (excluídos os gastos da previdência social).

não estão computadas no montante informado. Dentre essas despesas destacam-se, especialmente, os custos administrativos (recursos humanos, cessão de espaço físico, comunicação interna etc.), a liberação de trabalhadores voluntários em horário de expediente, a doação/cessão de material e equipamentos, e a prestação gratuita de serviços.

No momento das entrevistas, observou-se que vários entrevistados se surpreenderam pelo fato de até então não terem se dado conta da importância de se dimensionarem alguns dos custos citados. No entanto, nem sempre se reconhece a necessidade de um acompanhamento detalhado dos investimentos realizados.

Dá muita mão de obra calcular esses itens. Tenho dúvida se deve ser feito ou se seria pura burocracia (Empresa do setor de fumo).

Não sei [valor do investimento] e não quero saber (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

Considerando-se que as empresas, em geral, não conhecem os custos totais dos seus programas e que, para várias atividades, têm dificuldades de dimensionar até mesmo o número de pessoas beneficiadas, não é estranho que também não conheçam o custo *per capita* do atendimento. Só 10% das empresas pesquisadas mencionaram os valores aplicados por beneficiário em seu projeto principal, e apenas nesse projeto.

A distribuição dos recursos entre as áreas de atuação também não é conhecida por muitos entrevistados. Metade deles, entretanto, apresentou estimativas que permitem as observações a seguir elencadas.

- 1) Os custos administrativos giram em torno de 10% (com variações de 4% a 20%) e não guardam relação com o volume de recursos aplicados. Das sete empresas que investiram mais de R\$ 5 milhões/ano, quatro não conhecem os custos administrativos, que estimam estar entre 5% e 15%.
- 2) A área de educação absorve o maior volume de recursos. As empresas que mais investem na área social investem proporcionalmente mais em educação – de 60% a 90% entre as que aplicaram mais de R\$ 5 milhões/ano.
- 3) A saúde vem em segundo lugar, com recursos bem menos expressivos. Com raras exceções, a área de saúde absorve de 10% a 30% dos recursos destinados à área social, inclusive nas empresas que investem mais de R\$ 5 milhões/ano.
- 4) A assistência social recebe proporcionalmente mais recursos nas empresas que investem menos. Isto é, naquelas empresas que aplicaram até R\$ 100 mil/ano, a assistência consumiu de 50% a 70% dos recursos

(excepcionalmente, chega-se a 100%). Já nas empresas que investiram mais de R\$ 5 milhões/ano, esse percentual variou de 5% a 20%.

- 5) Em alimentação, nenhuma empresa declarou investir mais de 30% do valor total aplicado na área social. Da mesma forma que, fora a assistência social, os percentuais destinados à alimentação vão se reduzindo à medida que crescem os recursos aplicados, ficando na ordem de 5% a 10% do total do investimento social do grupo de empresas que investem mais de R\$ 1 milhão/ano.

As empresas nem sempre estão sozinhas no financiamento de seus projetos principais. Mais da metade delas compartilha os gastos com terceiros. Foi interessante observar a variedade de parceiros encontrados. Além de outras empresas privadas, participam no financiamento dos projetos sociais apoiados pelo setor privado: governo, associações ou entidades de classe, empregados voluntários, as próprias comunidades, ou, ainda, entidades executoras, como universidades, ONGs, sindicatos e organismos internacionais.

Os incentivos fiscais para investimento nas entidades filantrópicas e no Fundo da Criança e do Adolescente pouco têm contribuído para ampliar os recursos aplicados pelas empresas na área social. Nas empresas pesquisadas, a maioria absoluta (73%) respondeu que os incentivos fiscais não são importantes na decisão da empresa de fazer ação social para a comunidade, e apenas 35% afirmaram ter feito uso, em 1999, de incentivos fiscais para financiar a ação social que realizaram, sendo que aí estão incluídos os incentivos à cultura (tabela 6).

TABELA 6
Utilização de incentivos fiscais

Pergunta	Alternativa	Resposta (%)
Os incentivos fiscais são importantes na decisão da empresa de fazer ação social para a comunidade?	Sim	21
	Não	73
	Não respondeu	6
Em 1999, a empresa utilizou incentivos fiscais para financiar a ação social que realizou para a comunidade?	Sim	35
	Não	56
	Não respondeu	9

Elaboração: CPS/Ipea.

As explicações para a não utilização seguem as seguintes linhas de argumentação:

Os incentivos fiscais serão sempre importantes; porém, na forma da legislação atual, pouco representam, tendo em vista os limites mínimos de dedução (Empresa do setor de tecnologia e computação).

São muito poucos. São burocráticos. É uma hipocrisia o 1%. Seria bom se isso pudesse chegar aos ouvidos de quem pode resolver. Você pode pegar 1% do IR a pagar [pessoa jurídica] ou 6% [pessoa física]; porém, a lei obriga a fazer esse depósito antes de calcular o seu imposto. Você tem até 30 de dezembro de um determinado ano para fazer esse depósito e só calcula o seu imposto no ano seguinte. Os incentivos poderiam ser importantes, mas na prática não são. O dinheiro para o fundo da criança poderia aumentar se fosse destinado no momento da arrecadação (Empresa do setor farmacêutico).

Contrariamente às críticas feitas aos incentivos fiscais destinados às entidades filantrópicas e ao Fundo da Criança e do Adolescente, de que seriam irrisórios e ineficazes, o fundo destinado a apoiar a cultura foi muito elogiado pelos entrevistados.

Consideramos os incentivos fiscais incertos. Não consta do orçamento das ações sociais na empresa nenhum recurso incentivado. O oposto acontece no caso dos projetos culturais que, segundo os dispositivos da Lei Rouanet, são 100% incentivados (Empresa do setor financeiro).

Não utilizamos porque são quase inexistentes, e o que há é irrelevante. Seria importante que a área social tivesse os mesmos incentivos que a cultura (Empresa do setor de fumo).

Deploramos que haja incentivo fiscal na área cultural, que não é prioridade do país, e não haja para a social, que é uma prioridade. É uma incongruência na estratégia do governo (Empresa do setor de tecnologia e computação).

7.2 A sustentabilidade das ações

Outra questão importante, que também reflete a qualidade da gestão da empresa, é a preocupação com a sustentabilidade dos projetos ou ações sociais, o que, por definição, está diretamente relacionado à existência de condições humanas, físicas e financeiras que garantam sua continuidade ou manutenção.

Qual o entendimento do setor privado a respeito? Nos seus projetos e ações implementadas, existe esse tipo de preocupação? Pelas respostas obtidas na pesquisa, observa-se que as empresas têm entendimentos diversos sobre o que vem a ser sustentabilidade, sendo impossível concluir por um único conceito que reflita a percepção dos empresários sobre o tema. É possível afirmar, entretanto, que todas as empresas pesquisadas disseram preocupar-se com essa questão, mas as soluções buscadas seguem concepções e caminhos diferentes.

Grosso modo, segundo as exposições dos entrevistados, é possível distinguir três grupos diferentes de visões para o alcance da sustentabilidade dos projetos apoiados. No primeiro, encontram-se as empresas que acham que não devem apoiar um mesmo projeto por tempo indeterminado e que estabelecem prazo para sua participação. Entendem que as próprias comunidades devem arrumar formas de se autossustentarem, tornando-se independentes da ajuda concedida pela empresa.

O voluntariado é isso aí mesmo, levar a comunidade a caminhar com as próprias pernas. Nós fomos à comunidade trabalhar por seis meses e aí dissemos: “agora vamos sair e vocês têm que continuar”. Passamos algumas informações para o líder daquela comunidade, mas não significa que a gente garanta que vá continuar. E isso nos causa mal-estar (...). Algumas ações que fazemos, como o projeto Sopão, não nos permitem pensar em sustentabilidade. Poderia pensar em alguma forma, mas não é fácil (Empresa do setor farmacêutico).

A sustentabilidade é uma questão avaliada desde a apresentação do projeto à empresa, servindo até mesmo como quesito de escolha. A empresa quer que a partir do investimento social, seja da própria empresa ou de parceiros, o projeto tenha condições de alçar voo, ou seja, gerir-se e manter-se nos anos seguintes. É por isso que apoiamos programas e não entidades (Empresa do setor financeiro).

No segundo grupo estão as empresas que tentam alcançar a sustentabilidade por meio do estabelecimento de novas parcerias capazes de viabilizar a manutenção das atividades do projeto. É importante chamar atenção para o fato de que, por trás dessa versão, parece haver o entendimento de que os projetos e as ações que estão sendo desenvolvidos não podem prescindir de ajuda externa para garantir a sua sustentabilidade.

Sim, [a sustentabilidade] é uma preocupação permanente. Não queremos criar um elefante branco para que depois não se consiga desenvolver os programas. Porém, o que temos adotado é mostrar os projetos para nossos parceiros para que eles possam dar continuidade. Hoje, a forma que encontramos para viabilizar e continuar tais projetos é por meio da sua apresentação a parceiros comerciais para que eles continuem a ação (Empresa do setor automotivo).

Finalmente, as empresas do terceiro grupo partilham da visão de que, na maior parte das ações sociais desenvolvidas, o apoio técnico e financeiro da empresa tem que ser permanente, uma vez que entendem ser muito difícil, no curto ou no longo prazo, fazer que os projetos apoiados se tornem autossustentáveis. Assim, muitas dessas empresas classificam sustentabilidade como a capacidade que determinada comunidade/entidade tem em gerir bem suas atividades ou projetos, controlar seus gastos, manter e procurar novos parceiros etc.

Existe uma preocupação com referência ao andamento das ações. No caso das entidades, são investidos recursos apenas uma vez ao ano, e há o interesse em saber se esses recursos estão sendo bem geridos para permitir que a empresa volte a colaborar no ano seguinte. No caso do colégio [que a empresa mantém], os recursos provêm da fundação da empresa e não há outros mecanismos de obtenção de recursos. E, com relação às comunidades atendidas diretamente, ali não tem jeito. Elas não possuem capacidade de se autogerir e obter outras fontes de investimento (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Existe uma cobrança muito grande da imprensa em relação à sustentabilidade e à garantia de continuidade. No entanto, quando se trata de comunidade carente, ela não continua sozinha. O aspecto da sustentabilidade que nos preocupa é a empresa

poder manter suas ações. É a criação de condições favoráveis à manutenção de suas propostas (Empresa do setor de química e petroquímica).

Pelo exposto, observa-se que, de fato, as visões das empresas pesquisadas são díspares no tocante à discussão da sustentabilidade. E ainda, ao contrário do que se pensava, a visão estritamente econômica e imediatista não é predominante no desenvolvimento das ações sociais das empresas, uma vez que, conforme se destacou, algumas organizações chegam a assumir que não vislumbram formas de “sair” dos projetos e das atividades que apoiam.

7.3 O monitoramento da execução

Acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e das ações sociais são atividades essenciais para se corrigirem possíveis erros durante o percurso da implementação; para se enfrentarem problemas externos que, eventualmente, interfiram no andamento dos projetos; para se redimensionarem metas físicas e financeiras; e para se conhecerem os resultados e os impactos das ações desenvolvidas. Portanto, saber até que ponto as organizações privadas esforçam-se para acompanhar e avaliar seus investimentos sociais e como realizam essas atividades são aspectos fundamentais para se medir o seu compromisso e o seu interesse em relação ao desenvolvimento de suas ações sociais.

Com raras exceções, a maioria absoluta das empresas pesquisadas (90%) declara acompanhar a execução das ações sociais, mesmo que nem sempre existam registros formais e sistemáticos desse acompanhamento. E não se podia esperar que fosse diferente, na medida em que a maioria das empresas não estabelece, previamente, um plano de ação com definição de metas, resultados e cronograma de atividades. Se as ações vão acontecendo de forma mais espontânea, o acompanhamento é realizado da mesma maneira.

Os empresários estão basicamente preocupados em garantir a utilização adequada de seus investimentos. Para tanto, buscam o conhecimento direto da comunidade ou entidade atendida e cobram prestações de contas sistemáticas. Assim, 73% das empresas pesquisadas fazem visitas às entidades ou às comunidades beneficiadas e 65% recebem informes periódicos sobre a utilização dos recursos doados. Há, ainda, aquelas empresas que não só visitam, mas costumam reunir-se com comitês de conselheiros, com parceiros ou beneficiários, para acompanhar mais de perto suas ações.

Acompanhamos *in loco*. Nada é a distância. Vamos ao colégio verificar se a sopa está sendo dada e se tem a qualidade esperada (Empresa do setor de química e petroquímica).

Eu tenho memória de elefante. Acompanho só no “olhômetro”. Eu tenho conhecimento de tudo o que está acontecendo na entidade. No caso de contato com os coordenadores das creches, eu cismo e ligo para eles. Posso não executar, não ter

domínio da execução, mas me envolvo muito nos detalhes (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

O acompanhamento é informal, por meio do contato com as pessoas que dirigem a entidade. Não é solicitado nenhum tipo de informe (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Sabemos que existe o acompanhamento. São pessoas boníssimas. É uma coisa de confiança (Empresa do setor têxtil).

O acompanhamento é direto, realizado pelos funcionários que participam das atividades, inclusive as psicólogas (Empresa do setor de transportes coletivos).

Apesar das diferenças na percepção do que seja acompanhar uma ação social, pela forma como as empresas manifestam-se, pode-se concluir que na essência está a confiança que depositam no retorno informal que recebem dos membros da comunidade e no conhecimento personalizado que buscam ter da comunidade ou da entidade apoiada.

Essa constatação fica ainda mais evidente nos casos da avaliação de resultados das ações e projetos sociais. Metade das empresas pesquisadas afirmou avaliar o impacto nas comunidades. Todavia, ao explicarem o tipo de avaliação que realizam, deixam claro que se trata, na maior parte dos casos, de “retorno informal da percepção dos beneficiários”, “impressão dos próprios empresários”, obtidos nas visitas às comunidades ou, indiretamente, pelo tratamento dispensado à empresa.

É uma avaliação informal. Não há avaliação formal para constar em algum relatório, para justificar algum investimento, porque não existe um investimento muito forte, muito pesado. Só checamos o suficiente para ver se realmente faz sentido, se não está entrando em nenhuma cumbuca, ou seja, doando para quem não deveria (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Todo o trabalho que a gente está fazendo tem que ficar na comunidade. Se está fazendo diferença, é muito difícil medir (...), são resultados de longo prazo. Estamos ensinando higiene, bons hábitos de alimentação, preservação do meio ambiente. Nossas informações são os comentários dos funcionários, as ligações telefônicas dos pais e associações de moradores, sempre agradecendo. Nossos indicadores são o “índice de acidentes igual a zero”, o nível de cordialidade entre motoristas e passageiros (Empresa do setor de transportes coletivos).

Os resultados são positivos, sem dúvida, mas é aquela coisa (...), é na área da percepção, não tem mensuração (Empresa do setor de comunicação).

A exemplo do que ocorre na etapa do acompanhamento, também na avaliação as empresas têm se mostrado satisfeitas com as impressões e os retornos informalmente recebidos.

Sim, a gente está avaliando qual foi o resultado de nossa ação na mídia, é uma avaliação de resultados, mas não é para medir resultados (...), é um sistema de avaliação que não é formal, mecânico (Empresa do setor de comunicação).

Sim, há uma avaliação da diminuição de assaltos, depredações, comportamentos negativos dos usuários. Não é de forma informatizada, mas temos esse tipo de avaliação de retorno para a empresa (Empresa do setor de transportes coletivos).

Entretanto, nem tudo é informalidade no campo das avaliações. Parte das empresas (47%) que declaram avaliar suas ações já começa a utilizar indicadores para medir o impacto de alguns de seus projetos, especialmente nas áreas de nutrição, saúde e educação. Utilizam-se, ainda, de pesquisas de opinião para observar as repercussões de seu atendimento na comunidade. O que fica claro é que, à medida que a empresa vai se envolvendo mais diretamente na execução e estruturando melhor os seus projetos, começa a preocupar-se mais com a formalização das avaliações.

Os resultados a gente percebe a partir da melhora de diversos índices que nós tínhamos por metas, como evasão escolar, por exemplo (Empresa do setor automotivo).

A pesquisa de opinião mostrou que aumentou a frequência à escola. Levantamos depoimentos de informantes privilegiados, como diretoras de escolas e representantes das associações de moradores (Empresa do setor de química e petroquímica).

No entanto, se metade das empresas explicita que não faz nenhum tipo de avaliação, isso pode ser atribuído a diversos fatores: ou porque há a percepção de que não é necessário investir tempo e recursos nessa direção; ou porque atuam há pouco tempo e fazem pouco; ou porque as ações são fragmentadas, e não sabem como avaliá-las; ou porque o compromisso é com o ato de ajudar e não com os resultados; ou, ainda, porque se satisfazem com a intuição de que os resultados são positivos. O fato é que parte das empresas não incorpora a avaliação como necessária, sobretudo se não pretende divulgar as suas ações.

Não avaliamos porque é um investimento caro e queremos saber apenas se foram bem empregados os recursos. Esse é o nosso objetivo (Empresa do setor de metalurgia).

Os dados aparecem sem que a gente vá buscar (Empresa do setor de tecnologia e computação).

A empresa não avalia e isso não interessa. É a história daquelas pessoas que ajudam sem nada em troca (Empresa do setor têxtil).

Não avalio porque não tenho esse objetivo. Faço isso independentemente de que as pessoas fiquem sabendo que sou eu quem está fazendo (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

De qualquer forma, não é trivial avaliar adequadamente os resultados das ações sociais. Nem o próprio governo avalia suficientemente bem o impacto de seus programas sociais. É difícil isolar os resultados de uma única intervenção no campo social, em face da multiplicidade de variáveis que intervêm na melhoria das condições de vida da comunidade. Por exemplo: professores bem-treinados, boas instalações físicas e materiais didáticos adequados são condições necessárias, mas não suficientes, para se garantir que as crianças cheguem à sala de aula e tenham bom desempenho. Isso significa dizer que fatores externos e não controláveis podem alterar, para o bem ou para o mal, um programa qualquer, independentemente se executado adequadamente.

Resta ainda destacar que investir em avaliação pressupõe determinação e condições para mudar o que for necessário. Caso contrário, a avaliação configura-se como uma atividade acadêmica, que gera informações, mas não produz mudanças. Ora, as empresas nem sempre estão predispostas a maiores alterações na sua forma de atuar. Ajudam por ajudar, para atender a solicitações e melhorar a relação com a comunidade ou para apoiar projetos e entidades que consideram merecedores. Trata-se de decisões previamente tomadas, independentemente de qualquer mensuração.

7.4 O pessoal dedicado à área social

No conjunto de indicadores sobre a gestão das ações sociais da iniciativa privada, merece atenção especial o perfil dos profissionais, no âmbito das empresas, que se responsabilizam por essas ações. Há uma percepção generalizada de que a área social é um campo de atuação predominantemente feminino, especialmente no setor governamental. Na área privada, contudo, homens e mulheres, meio a meio, envolvem-se nas atividades sociais, e o comando, na maioria das empresas (76%), encontra-se em mãos masculinas; isso porque o poder de decisão centraliza-se nos diretores, gerentes ou altos executivos, cargos ocupados majoritariamente por homens no mercado de trabalho.

O grupo que responde por ações sociais nas empresas é composto, em média, por cinco pessoas, a maior parte com formação superior e com dedicação em tempo parcial às atividades comunitárias (tabela 7). Apenas um terço dos profissionais dedica-se exclusivamente às ações sociais das empresas, e esse grupo também é compartilhado, meio a meio, por homens e mulheres.

TABELA 7
Principais características da equipe responsável pela ação social nas empresas
(Em %)

Característica	%
Empresas que têm equipes com pelo menos um profissional com dedicação em tempo integral	48
Profissionais com dedicação parcial	69
Profissionais do sexo feminino	50

(Continua)

(Continuação)

Característica	%
Principais profissões encontradas	
Administrador de empresa	19
Psicólogo	11
Profissional da área de comunicação	10
Assistente social	8
Engenheiro	5

Elaboração: CPS/Ipea.

Varia bastante a formação profissional das pessoas envolvidas na área social. Há predominância de administradores de empresa, mas a diversidade de profissões encontradas é bem grande: psicólogos, assistentes sociais, publicitários, relações públicas, engenheiros, médicos, enfermeiras, arquitetos, sociólogos, economistas, analistas de sistemas, entre outros (tabela 7).

Longe de configurarem equipes multidisciplinares de profissionais do campo social, a formação desse quadro depende mais dos setores ou departamentos das empresas que acumulam a responsabilidade pelas atividades sociais. Se predominam os administradores, os psicológicos e os comunicadores (de jornalistas a relações públicas) é porque nessas empresas as atividades sociais, ainda que possam estar em mais de um setor, estão majoritariamente sob a responsabilidade da alta direção ou da área de recursos humanos. Foram também mencionados os setores de comunicação social e de relações corporativas ou institucionais, isto é, áreas encarregadas das relações externas das empresas.

Para cada uma das opções encontradas para se localizarem as ações sociais nas empresas, há justificativas. Se estão na presidência, têm mais força política; se estão em recursos humanos, a equipe tem mais familiaridade com o setor; se estão na área corporativa ou de comunicação, é porque são os que tratam de assuntos públicos; e, se estão distribuídas entre diversas áreas, é porque esta é a melhor forma de envolver toda a empresa nas atividades sociais.

O nome já fala, recursos humanos. Faz parte da área, está dentro do RH. É onde estão os profissionais habilitados e qualificados para fazerem isso. É aí que estão os psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas, pessoal do DP, seleção e recrutamento (Empresa do setor têxtil).

Institucionalmente, está nas relações corporativas. Foi uma decisão consequente, na medida em que já há o trabalho da fundação, e somos o setor responsável pela imagem corporativa. Nós somos a área guarda-chuva, do ponto de vista de imagem, para o restante da empresa. É uma coisa natural quando se fala em responsabilidade social corporativa (Empresa do setor de comunicação).

Antes era recursos humanos. Hoje mudou porque a quantidade, a intensidade e a importância dos projetos sociais cresceram muito e o RH foi desmembrado para cuidar exclusivamente dos projetos de responsabilidade social da empresa. Há cerca

de três meses, foi criado o Departamento de Relações Humanas Institucionais (Empresa do setor farmacêutico).

Algumas das empresas pesquisadas (26%) criaram institutos ou fundações para responder pelas suas atividades sociais. Trata-se de um arranjo institucional que, na visão dos entrevistados, contribui para formalizar a participação, profissionalizar o atendimento e agilizar a operacionalização. Contribui ainda para consolidar a imagem de responsabilidade social da empresa e tranquilizar os parceiros dos investimentos sociais.

7.5 Os dilemas da divulgação

Das diferenças verificadas entre as empresas que atuam na área social, a questão da divulgação é, talvez, a que expressa melhor a polarização no modo de perceberem a sua atuação social. Embora a maioria das empresas já divulgue, de alguma forma, pelo menos o seu programa principal, apenas um terço tem alguma estratégia de comunicação que vise associar as ações realizadas à marca de seus produtos ou serviços (tabela 8).

TABELA 8
Estratégia de comunicação das ações sociais

Pergunta	Alternativa	Resposta (%)
A empresa tem estratégia de comunicação que visa associar a marca do produto/serviço às ações sociais que realiza?	Não, por quê?	65
	Ainda não consegue integrar a área social da empresa com a área produtiva. Considera a ação da empresa pequena ou ainda não estruturada. É proibido pelo estatuto do instituto. Não divulga porque acredita que as empresas não devem ganhar em função da ação social que realizam. Não há interesse comercial na ação social. Não tem estrutura para cuidar da comunicação e os custos são elevados. Porque encontra resistências nos meios de comunicação. Porque recebe ampliar a demanda pela ação social.	
	Sim, por quê?	35
	Cria imagem favorável da empresa na comunidade de sua vizinhança ou nas comunidades atendidas. Cria imagem favorável da empresa para outras partes interessadas. Cria imagem favorável da empresa para clientes/consumidores. Estimula ações sociais por parte de outras empresas. Estimula parcerias. Introduz diferencial na marca dos produtos oferecidos pela empresa. Mantém política de transparência com a sociedade.	

Elaboração: CPS/lpea.

O interessante a se observar é que, de um lado, um grupo de empresários chega a condenar qualquer divulgação e acredita que as “empresas não devem ganhar em função da ação social que realizam”. Do outro lado, encontram-se aqueles que entendem que divulgar é importante para mobilizar a participação de outras empresas, para tornar público o compromisso com a ação social e para melhorar a imagem diante de clientes, consumidores, governos, ONGs e comunidades.

Mas o que a gente não quer, e não deve, é associar as ações sociais às nossas marcas. O trabalho comercial da empresa é uma coisa, a responsabilidade social é outra (Empresa do setor farmacêutico).

Acho errado [divulgar]. A filantropia tem que ter exatamente os critérios que a maçonaria ensina – “essa mão, quando dá, a outra não pode enxergar”. E ajudar o próximo não é ficar falando (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

Os donos da empresa acham que não devem divulgar o que fazem, mas o setor de relações públicas acha importante e divulga no jornal interno algumas coisas, pois julga que a sociedade precisa saber o que a empresa faz (Empresa do setor de transportes coletivos).

A empresa não tem coração. Então a ação não é dela, mas das pessoas que estão por trás, e vincular a ação à empresa faz parecer que se quer tirar proveito de algo, que se quer incentivo (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

Não temos comunicação dirigida. Nossa expectativa é que a visibilidade seja consequência dos benefícios resultantes do programa (Empresa do setor de fumo).

Nós vamos fazer isso o ano que vem (...). Hoje você tem que fazer uma associação, tem que avisar a comunidade de que está fazendo isso, ou pelo menos o governo (...). Porque volto a falar, eu quero trazer mais empresas para fazer isso. A nossa ideia é essa: quero que você se doe um pouquinho, tem que fazer alguma coisa, não adianta só reclamar (Empresa do setor têxtil).

Observa-se que os argumentos sobre a divulgação ou não das ações sociais das empresas são diversificados. Muitas temem que, ao associarem os projetos que realizam para a comunidade a algum tipo de estratégia de comunicação, a sociedade possa interpretar que a atuação social tem como objetivo apenas promover marcas e produtos. Temem passar para a sociedade a imagem de que a empresa busca se evidenciar à custa de um problema social.

Tudo indica que tais temores ocorrem sobretudo porque a divulgação das ações sociais realizadas pelo setor empresarial não é internalizada nas organizações como forma de dar transparência e facilitar o controle da sociedade. Uma demonstração disso é o fato de o balanço social, por exemplo, não ser compreendido como um instrumento de informação ao grande público. Apenas um terço das empresas pesquisadas publica o seu balanço social, e algumas sequer têm conhecimento de qual seria o seu conteúdo. Outras consideram que a atuação social ainda é pequena ou muito fragmentada, o que dificultaria a sua apresentação.

A confecção do balanço social é algo que poderá ser feito progressivamente, mas é importante para isso que a diretoria da empresa veja o trabalho social como mais que o trabalho de uma área (Empresa do setor de atacado e comércio exterior).

A empresa é pioneira nesta área [social], mas o comitê executivo resiste muito à divulgação desses dados. Há preocupação de que se use para *marketing* e a empresa faz ação social por vocação (Empresa do setor de tecnologia e computação).

Acho que não é importante. Já estou vendo no dia a dia, não tenho que elaborar absolutamente nada ou saber quanto foi isso (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

Não há interesse, a não ser que isso servisse como exemplo a outras empresas e até mesmo ao governo (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

7.6 Amadorismo ou profissionalismo?

Analisando a forma como as empresas administram as suas ações sociais, pode-se concluir que a iniciativa privada não aplica aos investimentos sociais os mesmos procedimentos que guiam seus negócios principais. Com certeza, tal fato não se deve à ausência de competências, mas indica uma enorme dificuldade, por parte das empresas, em gerir atividades com lógica distinta à dos negócios.

Na implementação das ações sociais, as empresas ainda não adotam uma gestão profissionalizada. A maior parte delas não tem um plano de ação e, se tem, só apresenta suas linhas gerais de execução. Apenas uma minoria estabelece um orçamento com fonte específica de recursos para financiar a atuação social. Em geral, não são feitas avaliações adequadas, nem a divulgação dos resultados ou dos impactos das ações realizadas. A maioria dos profissionais responsáveis pela atuação social tem outras atribuições na empresa, dedicando-se a ela apenas em tempo parcial.

Poucas empresas demonstraram preocupar-se verdadeiramente com esses aspectos. Observou-se, sobretudo, que falta a percepção da importância e das vantagens que podem advir de uma gestão social profissionalizada. Isso não significa, entretanto, que não haja compromisso com os projetos, mas, sim, que falta clareza quanto à necessidade da profissionalização.

8 SUBSTITUTO OU COMPLEMENTO: EM RELAÇÃO AO ESTADO, QUAL O PAPEL DO SETOR PRIVADO NA ÁREA SOCIAL?

8.1 As contribuições privadas ao coletivo

Uma das questões que surgem da reflexão sobre a recente incursão das empresas privadas na área social é o papel que podem vir a exercer na esfera pública das políticas sociais, ou seja, até que ponto as empresas privadas podem partilhar com o Estado o atendimento aos direitos sociais dos cidadãos.

O entendimento das próprias empresas sobre a razão de ser da sua ação social é profundamente revelador do papel que ocupam ou que pretendem ocupar no arcabouço das políticas sociais. Do sentimento de obrigação de atuar no campo social derivaria o compromisso do atendimento permanente. Significaria trazer para si a responsabilidade sobre determinada fatia dos problemas sociais. O envolvimento social passaria a ser visto não apenas como um ato voluntário, mas também como obrigação por parte de quem usufrui de parcela maior da riqueza nacional.

Com o objetivo de fomentar discussões sobre essa obrigatoriedade, indagou-se aos entrevistados se, além das contribuições compulsórias, a empresa pensa que seja sua obrigação partilhar seus ganhos com a sociedade. E por quê? Em resposta, pouquíssimas empresas concordaram com a afirmação de que é obrigação investir socialmente na comunidade. A imensa maioria atribui essa obrigação somente ao Estado, preferindo substituir a ideia de obrigação pela de responsabilidade não formal ou, simplesmente, dever de consciência.

Partilhar os ganhos é algo muito relativo de se pensar. A empresa tem por si própria a consciência da importância, da função dela para desenvolver e melhorar a comunidade e a sociedade. Tem uma linha entre obrigação e favor. Ninguém nos obriga. A empresa está chegando a um grau de consciência de que ou ela se preocupa com essas questões, ou daqui a pouco tempo não vai ter mais nada (Empresa do setor de transportes coletivos).

A empresa não vê como uma questão de obrigação, mas como responsabilidade social que todo cidadão deve ter. Pesa a visão da ética do processo de sua inserção na sociedade (...). Precisamos participar da agenda do país; é natural: ou se faz porque está dentro de você, ou não vai funcionar, porque a conjuntura pode mudar a qualquer momento (Empresa do setor financeiro).

É filosofia, é uma escolha, uma opção, e a gente acha que a comunidade tem esse direito. A gente deve a essa comunidade não só esse retorno de ação social, mas também mais informação e disponibilidade (Empresa do setor de serviços).

Algumas empresas definiram sua atuação social como algo que pretende suprir a ausência ou as limitações do Estado na área social:

Todas as empresas hoje têm consciência da limitação que o governo tem na área social – limitação de recursos e de ideias. O papel da empresa é contribuir não só financeiramente, mas intelectualmente; desenvolver uma ação complementar às ações do governo (Empresa do setor automotivo).

Passa a ser um dever a partir do momento em que o Estado não faz isso. Se um não faz, o outro vai ter que fazer. Quem é o outro? A empresa. Teoricamente é um dever do Estado. A partir do momento em que a empresa toma consciência de que o Estado não vai fazer, por incompetência, por mau uso do dinheiro, aí, sim, é dever das empresas (Empresa do setor farmacêutico).

Outras empresas já se sentem mais corresponsáveis:

A empresa reconhece que os problemas da sociedade não são responsabilidade somente do governo. Todas as instituições são corresponsáveis pelas soluções dos problemas nacionais, cada uma dando a sua contribuição dentro das suas possibilidades – o Estado dando aquilo que pode e a empresa contribuindo com o que pode. Se a empresa é um instrumento criado pela sociedade, ela é corresponsável pela solução dos problemas (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

A visão da empresa é clara: há coisas que são obrigações do Estado, mas a gente sabe que o Estado não tem condições de resolver sozinho. A empresa tem por obrigação auxiliar o Estado no que ela puder, pois o trabalho a ser feito é muito grande, é uma tarefa hercúlea mudar alguma coisa neste país. E se a gente deixar para o Estado fazer, ele não tem capacidade, não é nem capacidade por causa de pessoas capacitadas ou de interesse político, porque a tarefa, o desafio é muito grande. Se pegar a educação deste país, esse governo tem feito muito; e muito ainda tem de ser feito. Então, tem que ter uma contribuição da iniciativa privada (Empresa do setor de comunicação).

Temos a crença de que o Estado, sozinho, não conseguirá atender a todas as demandas sociais do país. A iniciativa privada não pode se furtar a entender a agenda nacional, devendo participar dela. Deve-se articular essas ações de forma responsável e não paralela (Empresa do setor financeiro).

Indagou-se, ainda, qual seria a melhor forma de o empresário oferecer sua contribuição à sociedade. Este foi o momento para o entrevistado se posicionar a respeito das contribuições do setor privado para melhorar as condições de vida da comunidade. De acordo com as respostas às alternativas apresentadas pela pesquisa, observa-se que, para os empresários, contribuir com ação social significa ir além das atribuições específicas do campo dos negócios (tabela 9). As duas respostas mais frequentes evidenciam a percepção de que contribuir pressupõe envolver-se pessoalmente no atendimento social e retribuir à sociedade parte dos ganhos obtidos individualmente. Garantir empregos e benefícios, pagar impostos e investir na qualidade dos produtos foram itens considerados, por muitos, como uma obrigação da empresa e não como forma de contribuição social.¹³

TABELA 9
Formas de contribuição à comunidade, segundo a percepção dos entrevistados

Pergunta	Alternativa	Resposta (%) ¹
Qual seria a melhor forma de o empresário oferecer sua contribuição à comunidade?	Realizando ações voluntárias com entidades assistenciais	65
	Dedicando parte de seus lucros para programas sociais e assistenciais	56
	Investindo na qualidade de seus produtos	44
	Oferecendo benefícios a seus empregados	35
	Pagando impostos e exigindo respostas do governo	32
	O empresário já contribui ao garantir empregos	26

Elaboração: CPS/Ipea.

Nota: ¹ Os percentuais representam a frequência com que a forma de contribuição foi citada, sendo possível ao entrevistado mencionar mais de uma; por esta razão, ultrapassam os 100%.

Com efeito, o papel social que as empresas podem ocupar no espaço público decorre, em grande parte, dos motivos que as levam a atuar e das contribuições

13. Essas alternativas apresentadas aos entrevistados foram extraídas de pesquisa realizada no Rio Grande do Sul pela universidade federal daquele estado (Tavares dos Santos, Marengo e Cesar, 1999, p. 42). Contudo, é instigante observar que, nesse caso, as respostas dos micro e pequenos empresários foram exatamente inversas às obtidas nas grandes empresas do Sudeste abrangidas por esta pesquisa.

que se dispõem a oferecer. No entanto, conforme se observou no decorrer dos resultados desta pesquisa, os interesses corporativos e os coletivos se fazem presentes, simultaneamente, e é muito difícil separar o “joio do trigo”. As empresas são organismos complexos que convivem com forças que correm em direções distintas.

O processo de mudança de papéis no cenário social é recente e merece ser analisado a partir de abordagens distintas. Para os fins propostos por esta pesquisa, contudo, é necessário explorar os espaços efetivos de confluência de propósitos entre o Estado e o setor privado, nos quais as empresas possam somar os esforços que vêm realizando à estratégia nacional de combate aos problemas sociais do país.

8.2 Os limites e alcances das parcerias

Apesar de todas as críticas que o setor privado, em geral, faz à atuação do Estado no campo social e dos receios que as empresas apresentam em associar sua imagem a políticas governamentais, o que se observou na pesquisa é que é possível apostar na potencialidade das parcerias entre governo e empresa. Do total de empresas entrevistadas, 70% já atuam em conjunto com entidades ou órgãos governamentais, ainda que nem sempre essas parcerias sejam formalizadas.

São diversos os caminhos trilhados para uma participação conjunta, e as experiências apontam, sobretudo, para a ampliação do alcance e da qualidade das ações desenvolvidas, bem como da democratização das políticas governamentais. Entre as formas encontradas para se trabalhar essa parceria destacam-se, nesta ordem: i) a cessão de recursos humanos e materiais para programas governamentais; ii) a realização de campanhas de mídia relacionadas a temas sociais; iii) o apoio financeiro a programas governamentais; iv) a participação na elaboração e implementação de ações executadas pelo governo; e v) a participação em comissões, conselhos ou grupos de trabalho de que participam representantes governamentais (box 7). Se, na prática, as empresas já participam de ações governamentais, essas parcerias carecem de uma articulação mais estratégica que oriente os investimentos das partes, de tal sorte que os investimentos de um possam contribuir para aprimorar os do outro.

BOX 7

Exemplos de atividades da parceria entre empresa e governo

7A – Cessão de recursos humanos e materiais para programas governamentais

Cessão de espaço físico da empresa para congresso de secretários estaduais e municipais de Saúde.

Cessão de pessoal para cursos de capacitação de professores.

Cessão de pessoal para trabalhos de mutirão para reformas de escolas.

Cessão de veículos para atividades das secretarias municipais de Educação (atividades escolares e outras).

Doação de material para escolas e hospitais públicos.

7B – Participação em campanhas de mídia relacionadas a temas sociais

Arrecadação de recursos para causas específicas (recuperação de hospital etc.).
Combate à Aids.
Comunidade Unida.
Doação de sangue.
Segurança no uso de energia.
Socorro aos desabrigados em apoio à prefeitura local.
Vacinação.

7C – Apoio financeiro a programas governamentais

Acorda Brasil.
Alfabetização Solidária.
Biblioteca Nacional.
Capacitação Solidária.
Programa de iluminação de bairro carente.
Programa de prevenção à Aids.
Programas locais diversos de educação.
Pró-Sangue.

7D – Participação na elaboração de propostas

Agenda de desenvolvimento local da prefeitura.
Legislação para desenvolvimento profissional e ambiental.
Programas locais de educação.

7E – Participação em comissões, conselhos ou grupos de trabalho

Comissão da Secretaria de Trabalho.
Comissão do Programa Brasil Empreendedor.
Comissões diversas de coordenação dos programas apoiados financeiramente.
Conselho Empresarial Nacional de Prevenção ao HIV/Aids.
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Elaboração: CPS/Ipea.

No momento em que decide como e onde atuar, a maioria das empresas declara que não leva em consideração os investimentos governamentais, ou seja, que não há

relação entre os investimentos sociais privados e os investimentos sociais de governo. As justificativas caminharam para a linha de uma atuação independente do Estado, “de um não alinhamento”, ou para uma linha de desconhecimento do que o governo faz e de crítica de que “o Estado não faz sua parte” e, por isso, as empresas “atuam para tapar buracos” com a sensação de que não avançam, mas evitam prejuízos maiores. Com base nesse raciocínio, não se posicionam como contraparte de um atendimento social integrado. Concentram seus esforços na aplicação adequada de seus próprios recursos e fazem suas opções de investimento em função da credibilidade das instituições e da qualidade dos projetos apoiados, e não da possibilidade de interferir concretamente para o êxito das políticas públicas na área social.

Com certeza, o que a gente vê é que as empresas têm que tapar buracos que o governo deixa. A gente literalmente “tapa buracos”, numa iniciativa da empresa de melhorar as condições dos asfaltos por onde passam as nossas linhas. Não estamos aprimorando nada, estamos fazendo algo que não é feito pelo Estado (Empresa do setor de transportes coletivos).

[A empresa] não prioriza os investimentos, mas a credibilidade das instituições envolvidas. A gente tem um receio enorme de associar a imagem da empresa a alguma coisa que possa ser mal interpretada, prefere não fazer (Empresa do setor de alimentos).

É por prioridade [que decide os investimentos]. Em 2001, vamos investir em alfabetização porque é importante. Não tem essa, se o governo está fazendo ou não. Não dá para esperar (Empresa do setor farmacêutico).

A gente não toma conhecimento [do governo]. Veja bem, isso não é divulgado. Você faz alguma coisa quando acha que a causa é nobre (Empresa do setor de prestação de serviços terceirizados).

Fazemos à parte. Porque se o governo fizesse uma parte, poderia haver uma seleção das comunidades a serem atendidas, e não seria preciso que as empresas fossem tão fundo. Ou seja, se o governo não faz, é necessário responder o melhor possível às demandas da sociedade (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

Algumas empresas, em minoria, já têm procurado fazer que suas ações se integrem ao esforço governamental na área social.

[A empresa] fica mais sensível se o Estado investe mais. As empresas encontrariam bons motivos para investir mais porque acreditariam mais nos resultados. Por exemplo: apoiamos a Comunidade Solidária no projeto Alfabetização Solidária porque havia visão de que a empresa poderia alavancar [recursos] (Empresa do setor financeiro).

Nossa atuação está voltada para a comunidade local infantil; talvez, se houvesse iniciativa da prefeitura de atuar mais nesta área, pudéssemos iniciar uma ação conjunta (Empresa de prestação de serviços terceirizados).

É uma visão da empresa voltada para algumas questões sociais. Dentro da sociedade hoje, é muito difícil só contar com o apoio governamental – estadual ou municipal.

Então, de alguma forma, a gente pode contribuir com o bem-estar do próximo, a gente procura desenvolver isso (Empresa do setor de siderurgia e metalurgia).

8.3 O aprendizado possível

Há ainda muita desconfiança e desconhecimento entre as organizações públicas e privadas que atuam na área social. No meio empresarial, conforme se mencionou, predominam avaliações críticas em relação à gestão das políticas sociais do governo, o que parece dificultar as parcerias: o Estado faz mal; é burocratizado; aplica pouco na área social; os recursos perdem-se na máquina administrativa e não chegam até a ponta; o Estado está distante; a sociedade não conhece o destino dos recursos aplicados; e são frequentes as observações sobre os fins políticos dos programas.

Sem entrar no mérito das críticas ao Estado, ou mesmo assumindo a sua procedência, para os avanços nas parcerias parece importante explorar as diferenças e semelhanças entre a gestão estatal e a privada na área social. É claro que as comparações têm que ser vistas com cautela, uma vez que as atribuições são distintas e as escalas de atuação também. Entretanto, dada a dimensão dos investimentos privados¹⁴ e o seu crescente envolvimento numa seara que é pública, é natural esperar que tragam contribuições à gestão das políticas sociais do país.

Da análise dos resultados da pesquisa, que aprendizado pode-se extrair sobre a participação social do setor privado? Com o fim de subsidiar a reflexão a respeito, apresentam-se, a seguir, algumas observações sobre o comportamento das empresas diante dos sete pecados capitais das políticas públicas na área social.

- 1) *Descoordenação*: nesse campo, a atuação das empresas não avança. Trata-se de um processo desordenado, pouco articulado, com reflexos diretos na superposição das ações e, conseqüentemente, com desperdício de esforços e redução de eficiência.
- 2) *Pulverização de recursos*: é um problema que se mantém nos investimentos sociais privados e que se traduz na fragmentação do atendimento. As empresas maiores estão cada vez mais preocupadas em estabelecer prioridades e focalizar melhor seus esforços na área social.
- 3) *Burocratização*: as empresas são mais ágeis e desburocratizadas. Até pelas restrições e exigências legais, dificilmente o Estado poderá acompanhar a agilidade do setor privado. Passeios de recursos e máquinas administrativas pesadas não fazem parte do mundo empresarial. No entanto, à medida que as empresas vão ampliando suas ações sociais, institucionalizando

14. Vale lembrar, mais uma vez, que as empresas do Sudeste injetaram na área social, em 1998, recursos equivalentes a cerca de 30% do valor aplicado pelo governo federal na mesma região (excluída a previdência social).

e formalizando o seu atendimento, tendem a ampliar internamente os trâmites das decisões e engessar as propostas de ação.

- 4) *Descontinuidade*: ao contrário das expectativas, as empresas surpreendem pelo compromisso com a manutenção de suas ações e pela preocupação com a sua continuidade, mesmo em momentos de dificuldade. Entendem que, na participação social, “mais difícil do que entrar é sair”.
- 5) *Falta de transparência*: em geral, as empresas não parecem convencidas da importância de divulgar mais as suas ações como um instrumento de controle social e de compromisso público de sua participação. A resistência generalizada em relação à obrigatoriedade do balanço social é um indicador dessa posição.
- 6) *Clientelismo*: esse é um aspecto difícil de se captar no âmbito da participação social das empresas. Mesmo que uma parcela delas declare atender a pedidos de políticos, o que se observa, na maioria, é um receio enorme de associar a ação social da empresa a uma ação de caráter político-partidário.
- 7) *Distanciamento*: as empresas têm demonstrado mais capacidade para dialogar com as comunidades atendidas e flexibilidade para atender às suas reivindicações. O atendimento à vizinhança explica, parcialmente, essa aproximação. Como resultado, observa-se que os recursos chegam diretamente à ponta, e o atendimento é bem adaptado às condições locais. Esse é um dos grandes desafios dos programas governamentais.

O que se constata, em geral, é que, se há avanços em certos aspectos da atuação privada, em outros reproduzem-se os mesmos problemas detectados na área governamental. A proximidade maior entre os dois setores e a troca de experiências poderão, sem dúvida, contribuir não só para o aprimoramento de ambas as partes, como também para a agregação de esforços e a ampliação do controle social sobre a ação do Estado.

8.4 Substituto ou complemento ao Estado?

As empresas não pretendem substituir o Estado no atendimento social e sequer querem assumir a responsabilidade formal pela prestação dos serviços sociais básicos. Insistem na liberdade de agir, o que reforça o caráter complementar de sua ação, visto que essa liberdade pressupõe a existência de instituições formalmente encarregadas de garantir os direitos sociais básicos de cidadania.

Apesar das dificuldades de formação de parcerias público-privadas, das críticas feitas ao Estado e dos receios das empresas em associarem-se ao governo, a experiência mostra que, na prática, elas apoiam programas e órgãos governamentais, ainda que isso não seja assumido formalmente. É preciso quebrar tabus. É preciso

que haja esforços, de todos, para o mútuo conhecimento e para que se estabeleça uma relação mais transparente. É preciso disposição para se trabalharem propostas conjuntas, respeitando-se as devidas autonomias.

Para que a contribuição das empresas se torne mais eficaz, é necessário caminhar na direção de uma estratégia integrada de enfrentamento dos problemas sociais, com definição e distribuição de responsabilidades, em que a participação crescente do setor privado não signifique superposição ou paralelismo ao Estado, mas, pelo contrário, represente complementação efetiva de esforços. Só assim o resultado final poderá ser maior que a soma das partes.

9 FILANTROPIA OU COMPROMISSO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO NO MUNDO EMPRESARIAL? CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma tremenda força de mudança no ar.

*Há um movimento poderoso tecendo a novidade
através de milhares de gestos de encontro.*

*Há fome de humanidade entre nós, por sorte ou por virtude
de um povo que ainda é capaz de sentir e mudar.*

Betinho

Cresce, nos últimos anos, o envolvimento do setor privado na área social, e modifica-se o conteúdo dessa participação. Em paralelo à postura filantrópica tradicional, as empresas vão assumindo, gradativamente, novas responsabilidades sociais. A despeito dos méritos da filantropia, começa a ser difundida a ideia de que o sentimento humanitário, ainda que essencial, não é suficiente para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social. São necessários, simultaneamente, maior compromisso e atuação mais agressiva e mais bem estruturada.

O que distingue, no comportamento das empresas, a filantropia do compromisso social? À luz dos resultados da pesquisa, é possível construir um paralelo entre atitudes próprias da filantropia empresarial e aquelas que caracterizariam o maior engajamento social, conforme é apresentado no box 8.

É importante ressaltar que, na prática, essas diferenças nem sempre são nítidas e que as atitudes não são, necessariamente, excludentes. Ademais, nem todos os avanços são observados, simultaneamente, numa mesma empresa. Entretanto, isso não é o mais relevante, porque o objetivo não é utilizar essa comparação para classificar as empresas em uma ou outra categoria. O objetivo é destacar os avanços da participação social das empresas observados na pesquisa e subsidiar o debate sobre os possíveis caminhos na direção de maior efetividade da atuação do setor privado.

“Há novidades no ar”, e elas apontam para mudanças nas relações das empresas com a sociedade. Entre as mudanças recentes sobressaem novas atitudes que vêm sendo incorporadas, com intensidade distinta, pelas empresas que almejam evoluir no campo social e transformar-se em referência.

BOX 8

Um paralelo entre a filantropia e o compromisso social: subsídios ao debate

8A – Na filantropia

As motivações são humanitárias.
A participação é reativa e as ações, isoladas.
A relação com o público-alvo é de demandante-doador.
A ação social decorre de uma opção pessoal dos dirigentes.
Os resultados resumem-se à gratificação pessoal de poder ajudar.
Não há preocupação em associar a imagem da empresa à ação social.
Não há preocupação em relacionar-se ao Estado.

8B – No compromisso social

O sentimento é de responsabilidade.
A participação é proativa e as ações, mais integradas.
A relação com o público-alvo é de parceria.
A ação social é incorporada na cultura da empresa e envolve todos os colaboradores.
Os resultados são preestabelecidos e há preocupação com o cumprimento dos objetivos propostos.
Busca-se dar transparência à atuação e multiplicar as iniciativas sociais.
Busca-se complementar a ação do Estado, numa relação de parceria e controle.

Elaboração: CPS/lpea.

São essas novas atitudes, apresentadas, a seguir, como as sete virtudes capitais, que vêm caracterizando o compromisso social mais efetivo das empresas com as comunidades.

- 1) *Responsabilidade social*: para além das motivações altruístas, a atuação social é entendida como responsabilidade inerente àqueles que já usufruem dos benefícios do desenvolvimento social.
- 2) *Participação proativa*: mais que atender pontualmente às demandas que batem às suas portas, as empresas voltam-se para o apoio a projetos mais estruturados, fazendo parcerias e comprometendo-se com a sua continuidade.

- 3) *Interdependência*: busca-se substituir uma relação de dependência entre demandantes e doadores por uma relação de compromisso e partilha de responsabilidade com as comunidades ou entidades atendidas.
- 4) *Missão institucional*: a participação social não se restringe a uma opção individual dos dirigentes, mas é incorporada aos valores das empresas e partilhada com os trabalhadores.
- 5) *Compromisso com os resultados*: mais que a gratificação pessoal conferida pelo ato de doar, há determinação de se obterem resultados e o cumprimento dos objetivos propostos.
- 6) *Transparência*: os compromissos sociais são assumidos publicamente e a divulgação é vista como instrumento de transparência e de estímulo à multiplicação de experiências.
- 7) *Integração*: crescem as relações com o Estado, com o objetivo de ampliar o alcance das ações e partilhar as responsabilidades públicas.

Apesar dos avanços observados com respeito à incorporação das virtudes assinaladas, não há espaço para acomodação nem para euforia. O processo de consolidação de um novo padrão de atuação do setor privado na área social carece ser amplamente disseminado no meio empresarial. Além disso, relações virtuosas das empresas com a comunidade representam uma dimensão relevante do seu compromisso social, mas a isso não se restringe o conceito de responsabilidade social. A ética nos negócios abrange também o relacionamento das empresas com os seus funcionários, fornecedores, consumidores e com o meio ambiente. Não obstante, o envolvimento com a comunidade é um passo importante e, nesse particular, a pesquisa registrou relevantes avanços que concorrem para futuros aperfeiçoamentos e que merecem, portanto, ser amplamente reconhecidos.

REFERÊNCIAS

DRUCKER, P. F. **The new realities**: in government and politics/in economics and business/in society and world view. New York: Harpercollins, June 1989.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Censo Gife 2001**. São Paulo: Gife, 2001.

GODBOUT, J. T.; CAILLÉ, A. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOES DE PAULA, S.; ROHDEN, F. **Empresas e filantropia no Brasil**: um estudo sobre o prêmio Eco. Rio de Janeiro: Iser, 1996.

INSTITUTO ETHOS. **Responsabilidade social das empresas**: percepção do consumidor brasileiro – pesquisa 2001. São Paulo: Instituto Ethos, set. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3qVVTJz>>.

OKUMURA, L. As perspectivas e oportunidades nas organizações do terceiro setor no Brasil. **Revista Controversa**, São Paulo, edição especial, 2001.

OS CRITÉRIOS de excelência. **Revista BANAS Qualidade**, n. 92, p. 82-83, jan. 2000.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **A iniciativa privada e o espírito público**: um retrato da ação social das empresas no Brasil. Brasília: Ipea, dez. 2003.

ROITTER, M. M. **La noción de buen vecino y la construcción de ciudadanía empresaria**: convergencia o divergencia con tendencias Internacionales. Buenos Aires: Cedes, 1999.

TAVARES DOS SANTOS, J. V.; MARENCO, A.; CESAR, B. T. (Org.). **A contribuição social do industrial gaúcho**. 1. ed. Porto Alegre: FIERGS, 1999. v. 1.

TRANJAN, R. A. **Não durma no ponto**: o que você precisa saber para poder chegar lá. São Paulo: Editora Gente, 1999.

A INICIATIVA PRIVADA E O ESPÍRITO PÚBLICO: UM RETRATO DA AÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS PRIVADAS NO BRASIL^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

O Ipea apresenta agora os resultados da pesquisa Ação Social das Empresas para todo o país. O ineditismo é a marca da pesquisa: trata-se da primeira investigação que abrange todo o universo das empresas formais no Brasil com um ou mais empregados localizadas no interior e nas capitais de todos os estados, além do Distrito Federal.

Inicialmente, é importante registrar que o conceito utilizado para definir a ação social empresarial foi, deliberadamente, abrangente: considerou-se qualquer atividade que as empresas realizam, em caráter voluntário, para o atendimento às comunidades, nas áreas de assistência social, alimentação, saúde e educação, entre outras. Essas atividades incluem desde pequenas doações eventuais a pessoas ou instituições até grandes projetos mais estruturados.

Foram excluídas do conceito de ação social as atividades executadas por obrigação legal, por exemplo, o cumprimento de normas ambientalistas em razão do licenciamento ambiental e as contribuições compulsórias ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

Mas o que, exatamente, se buscou investigar? A pesquisa possibilitou traçar, para o Brasil, o primeiro perfil do envolvimento empresarial no campo social ao definir os contornos de sua atuação. A partir desse retrato, estudos complementares poderão auferir, com maior detalhamento, a qualidade desse atendimento.

Assim, a pesquisa foi organizada para responder às indagações elencadas a seguir.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. (Coord.). *A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas no Brasil*. Brasília: Ipea, dez. 2003.

2. O texto original contou com a colaboração de Nathalie Beghin.

- 1) Quantas empresas realizam ações sociais para a comunidade?
- 2) O envolvimento em ações sociais apresenta diferenças marcantes conforme a atividade econômica da empresa e a região em que se localiza?
- 3) Em que medida o tamanho da empresa influencia a sua atuação?
- 4) Quais são as ações realizadas e a quem beneficiam?
- 5) Os empresários tendem a privilegiar as localidades mais próximas da empresa no seu atendimento social?
- 6) Quais as principais características da atuação empresarial, destacando-se as motivações, a frequência do atendimento, os responsáveis nas empresas pela realização das ações, as modalidades de atuação e a participação dos empregados?
- 7) Que recursos são utilizados nas ações sociais? Qual a dimensão do gasto global?
- 8) Que percentual das empresas faz uso dos incentivos fiscais para desenvolver seus projetos sociais? Que motivos dificultam o uso destes incentivos?
- 9) Há avaliação e divulgação das atividades sociais desenvolvidas?
- 10) Quais os resultados obtidos, as dificuldades encontradas e as sugestões apresentadas para ajudar no aperfeiçoamento das atividades empresariais na área social?

As respostas a essas perguntas compõem o corpo deste texto. Assim, na próxima seção, faz-se uma breve descrição de como foi realizada a pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil. Na sequência, apresenta-se o perfil do universo das empresas privadas por porte, por setor de atividade econômica e por região. A quarta seção reúne os resultados da primeira etapa da pesquisa, realizada por telefone, que permitiu identificar quem são e onde estão as empresas que fazem ações sociais para a comunidade.

Nas seções 5, 6 e 7, são analisadas as informações obtidas na segunda etapa da pesquisa, por meio do exame das respostas aos questionários enviados às empresas que declararam realizar atividades sociais. Detalha-se o que as empresas fazem, como fazem, por que fazem, a quem beneficiam e quanto aplicam. Ademais, são destacados na oitava seção, segundo a percepção dos empresários, os principais resultados obtidos com a realização dessa ação social e as dificuldades encontradas. A nona seção apresenta uma análise do comportamento das empresas em função de seu tamanho, do setor de atividade econômica ao qual pertencem e da região em que se localizam. Nas conclusões, resumem-se os principais resultados da pesquisa.

Vale ressaltar, finalmente, que a estrutura de apresentação dos dados desta edição é semelhante à adotada para publicar os resultados referentes às cinco regiões anteriormente divulgados. Com essa medida, busca-se facilitar análises comparativas.

2 COMO FOI REALIZADA A PESQUISA?

A pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil foi realizada pelo Ipea a partir de uma amostra composta por 9.140 empresas privadas lucrativas. A amostra foi selecionada no âmbito do universo de empresas com um ou mais empregados para as quais se dispunha de endereço e CEP no cadastro mantido pelo Ministério do Trabalho (MTE) e composto pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Este é o mais completo cadastro de âmbito nacional que identifica, localiza e fornece o número de empregados e a atividade econômica das empresas. A tabela 1 apresenta a conformação da amostra para as cinco regiões do país.

TABELA 1
Composição da amostra da pesquisa, por região

Região	Empresas
Sudeste	1.752
Nordeste	1.812
Sul	1.832
Centro-Oeste	1.910
Norte	1.834
Brasil	9.140

Fonte: Rais/MTE.

O estudo foi feito em duas etapas. Na primeira, realizada por telefone, obtiveram-se respostas de 6.749 empresas, o que correspondeu a 74% da amostra. Desse conjunto de empresas, 535 corresponderam a unidades extintas ou a unidades cuja matriz estava localizada fora da respectiva região. O restante das empresas não foi localizado. Assim, a amostra final de 6.214 empresas pesquisadas representa um universo estimado em 782 mil empresas privadas formais no Brasil com um ou mais empregados (tabela 2).

TABELA 2
Distribuição das empresas privadas com um ou mais empregados, por região

Região	Empresas
Sudeste	444.802
Nordeste	60.344
Sul	87.631

(Continua)

(Continuação)

Região	Empresas
Centro-Oeste	23.908
Norte	164.938
Brasil	781.623

Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas (2002).

A pesquisa telefônica possibilitou identificar as empresas que realizam ações sociais para as comunidades. Também foram colhidas informações sobre o porte dessas empresas por número de empregados e por receita bruta. É importante ressaltar que o contato direto por telefone se mostrou de grande valia. Por desconhecer o significado do conceito de ação social, muitas vezes o empresário, principalmente o de pequeno porte, não informa as atividades e doações que realiza. A interatividade proporcionada pelo telefone permitiu um melhor esclarecimento sobre o conteúdo do que se buscava pesquisar, o que ajudou as empresas a responderem mais adequadamente às perguntas e a fornecerem, inclusive, informações complementares.

Na segunda etapa da pesquisa, foi enviado, pelo correio, um questionário mais detalhado para ser preenchido apenas pelas empresas que declararam, por telefone, ter realizado ações sociais.

Destaque-se que a pesquisa foi realizada em três momentos: em 1999, investigou-se o Sudeste; no ano seguinte, o estudo estendeu-se às regiões Nordeste e Sul; e, finalmente, em 2001, foram levantados dados para o Norte e o Centro-Oeste. A cada momento da pesquisa, as informações foram recolhidas para o ano imediatamente anterior à realização do estudo. Essa discrepância temporal na obtenção dos dados regionais não compromete o somatório das informações para o país como um todo para o ano de 2000, na medida em que o fenômeno da ação social das empresas não se altera substancialmente num curto espaço de tempo nem há expressivas mudanças no total das unidades que compõem o universo anual das empresas de cada região.

Uma pesquisa dessa natureza, baseada em uma amostra que contempla desde as microempresas até as de grande porte, enfrenta a conhecida dificuldade de obtenção das respostas necessárias. Para contorná-la, adotou-se como medida a preparação de um questionário de fácil preenchimento, o qual poderia ser respondido de várias maneiras, a depender da preferência do entrevistado: no papel, em disquete, por *e-mail* ou, ainda, por meio de um *site* criado para esse fim. Vale ressaltar que a maioria dos empresários (59%) preferiu responder ao questionário em papel, 22% recorreram ao disquete, 10% responderam por *e-mail* e 9% fizeram uso do *site* (tabela 3). Ademais, o Ipea enviou o envelope de devolução, já devidamente preenchido e pago, para facilitar o retorno. Ainda, para dirimir qualquer dúvida sobre a pesquisa ou sobre o questionário, assim como para registrar sugestões, o

Ipea instalou uma Central de Atendimento Gratuito (linha 0800), que funcionou durante todo o decorrer da pesquisa em horário comercial. Cabe aqui assinalar que, do total de ligações recebidas, uma minoria dizia respeito a dúvidas específicas sobre o questionário. Deduz-se, portanto, que houve clareza no instrumento utilizado.

TABELA 3

Forma de preenchimento dos formulários, por região
(Em %)

Forma	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Brasil
Papel	63	55	56	64	56	59
Disquete	25	24	25	13	12	22
Site	7	9	9	9	15	9
E-mail	5	12	10	14	17	10
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas (2002).

Uma medida adotada, igualmente importante, foi endereçar o questionário diretamente ao responsável, nas empresas, pela realização das ações sociais. Os nomes desses responsáveis foram identificados por ocasião da pesquisa telefônica. Com essa iniciativa, diminuíram as possibilidades de extravio ou de tramitação indesejável do questionário na empresa. Outra providência foi ativar o retorno dos questionários ao Ipea: telefonou-se para as empresas que não responderam no prazo previsto e, no caso de perda ou extravio, outro exemplar era postado.

Por fim, ao longo de todo o período, desenvolveu-se uma estratégia de mobilização dos empresários e de divulgação dos resultados da pesquisa que, entre outras medidas, incluiu a produção de um boletim com remessa dirigida para o conjunto das empresas pesquisadas e para os principais atores envolvidos com o tema (associações, federações e confederações empresariais; organizações não governamentais – ONGs; pesquisadores e estudiosos).

Os esforços empreendidos para se assegurar o maior número possível de respostas à pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil contribuíram para que o retorno obtido na segunda etapa fosse satisfatório para um estudo dessa natureza: obtiveram-se informações de 29% das empresas que compõem a amostra. Como mencionado anteriormente, as informações coletadas foram expandidas para o universo das 782 mil empresas formais do país com um ou mais empregados. Nessa expansão, não foi possível discriminar, para a maior parte das variáveis, os dados referentes aos setores da construção civil e da agricultura, uma vez que o número pequeno de respostas obtidas nesses casos não foi suficiente para garantir sua representatividade estatística.

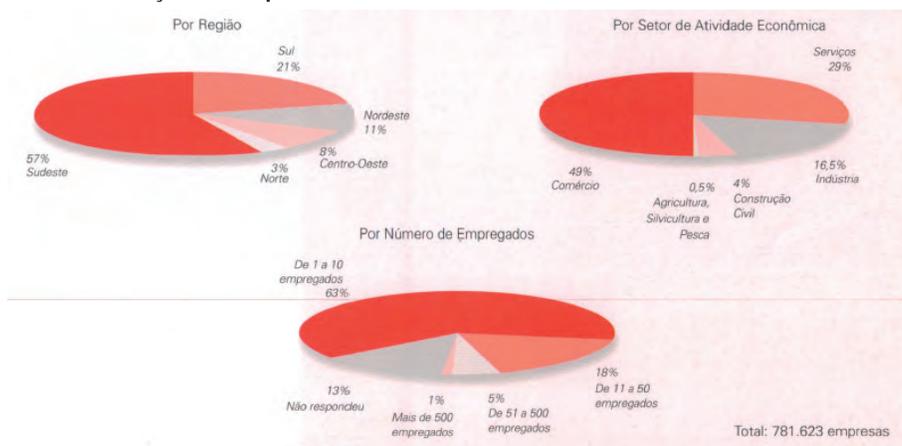
Convém registrar que as respostas ao questionário nem sempre são excludentes, isto é, uma mesma empresa pode atender simultaneamente a crianças e a jovens, realizar ao mesmo tempo atividades de assistência e de educação, ou indicar várias motivações para fazê-lo, por exemplo. Dessa forma, em muitos gráficos aqui apresentados, as porcentagens indicadas não devem ser somadas.

3 QUAL O PERFIL DAS EMPRESAS PESQUISADAS?

O universo analisado pela pesquisa é composto por 782 mil empresas privadas com fins lucrativos que possuem um ou mais empregados localizadas no Brasil. A região Sudeste concentra 57% dessas empresas; no mais, 21% localizam-se no Sul; 11%, no Nordeste; 8%, no Centro-Oeste; e 3%, no Norte. Predominam as empresas comerciais (49%) e aquelas com um a dez empregados (63%).

O gráfico 1 apresenta a distribuição das empresas por região, por setor de atividade econômica e por número de empregados.

GRÁFICO 1
Distribuição das empresas – Brasil



Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 QUEM SÃO E ONDE ESTÃO AS EMPRESAS QUE REALIZAM AÇÃO SOCIAL?

4.1 A atuação das empresas surpreende

No Brasil, 59% das empresas com um ou mais empregados declaram realizar algum tipo de ação social para a comunidade. São 462 mil empresas; incluem-se desde aquelas que fazem pequenas doações eventuais até as que executam grandes projetos sociais (gráfico 2).

GRÁFICO 2
A empresa realiza ações sociais para a comunidade?



Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

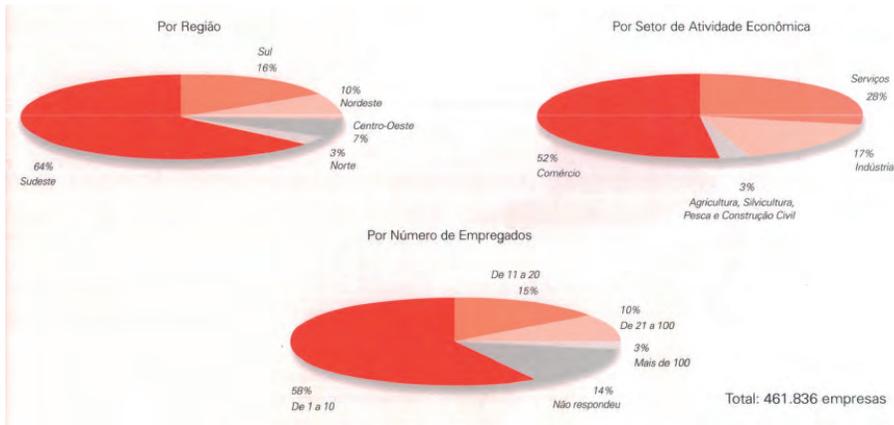
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De modo geral, a distribuição das 462 mil empresas que fazem algum tipo de ação social por região, por porte e por setor de atividade tende a manter uma correspondência com a distribuição do universo das 782 mil empresas do país com um ou mais empregados. Isto é, são majoritariamente empresas comerciais (52%), de menor porte (58%) e localizadas no Sudeste (64%), conforme gráfico 3.

Contudo, uma análise mais detalhada dos dados revela algumas diferenças entre essas distribuições que merecem destaque. Assim, por exemplo, no Sudeste, encontram-se 57% das empresas do país e 64% das empresas que atuam no social. Esse resultado indica que, nessa região, as empresas são proporcionalmente mais atuantes no que tange ao atendimento de comunidades. Inversamente, a proporção de microempresas (um a dez empregados) envolvidas com atividades sociais em prol da comunidade (58%) é menor do que a proporção de microempresas no conjunto das empresas com um ou mais empregados (63%). Ou seja, os empreendimentos de muito pequeno porte tendem a ser relativamente menos atuantes.

GRÁFICO 3

Distribuição das empresas que realizam ações sociais para a comunidade – Brasil



Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

Obs.: Gráfico cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

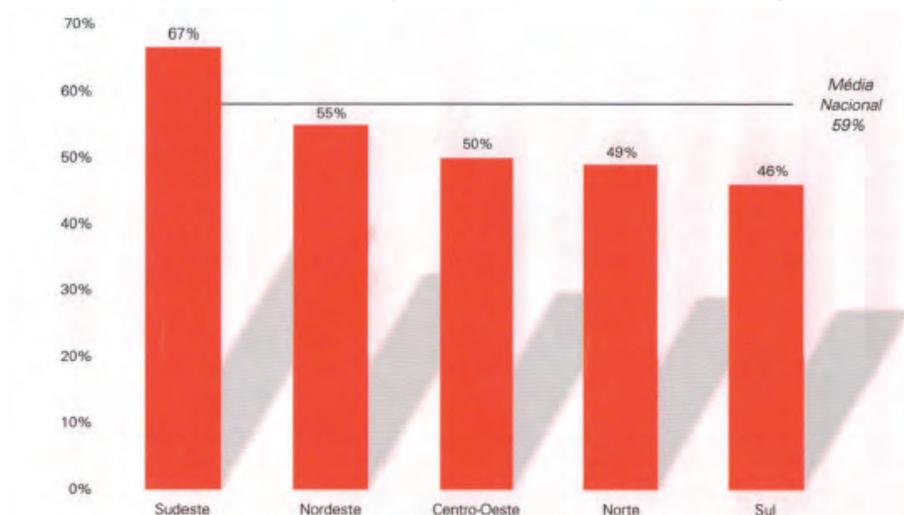
Para identificar aquelas empresas que se envolvem proporcionalmente mais na realização de ações sociais para a comunidade, é necessário efetuar uma análise que leve em conta o número total de empresas para cada uma das variáveis localização, porte e setor de atividade econômica, conforme se apresenta a seguir.

4.2 O destaque é para o Sudeste

A análise por região confirma que as empresas do Sudeste, proporcionalmente, realizam mais ações sociais em prol da comunidade: 67% delas declaram atuar para além de seus muros, sendo a única região cujo nível de participação está acima da média nacional, que é de 59% (gráfico 4). Ou seja, o Sudeste se destaca duplamente: além de concentrar, em números absolutos, a maior parte das empresas atuantes no país, é, também, a região mais dinâmica em termos de atendimento de pessoas e comunidades carentes. No Nordeste, o percentual observado é de 55%. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, metade das empresas informa envolver-se em atividades sociais não obrigatórias em benefício da comunidade. Por fim, esse fenômeno é verificado em 46% dos empresários da região Sul.

GRÁFICO 4

Participação das empresas em ações sociais para a comunidade, por região



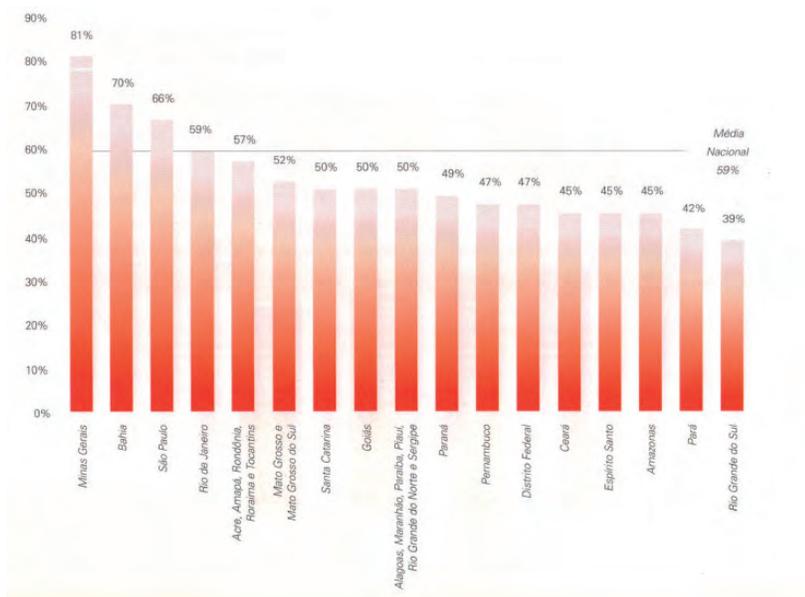
Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao analisar o comportamento das empresas por estado, observa-se a expressiva participação dos empresários de Minas Gerais: 81% deles declaram realizar ações sociais para a comunidade. Esse percentual é duas vezes superior ao observado para o estado do Rio Grande do Sul (39%) (gráfico 5). Em segundo lugar, a Bahia, com 70% das empresas daquele estado apoiando algum tipo de atividade de caráter social voltada para a comunidade. Em São Paulo, o percentual observado é de 66% e, no Rio de Janeiro, de 59%. As demais Unidades da Federação (UFs) apresentam percentuais que variam de 39% a 57%, os quais são inferiores, portanto, à média nacional, que é de 59%.

GRÁFICO 5

Participação das empresas em ações sociais para a comunidade, por UF



Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

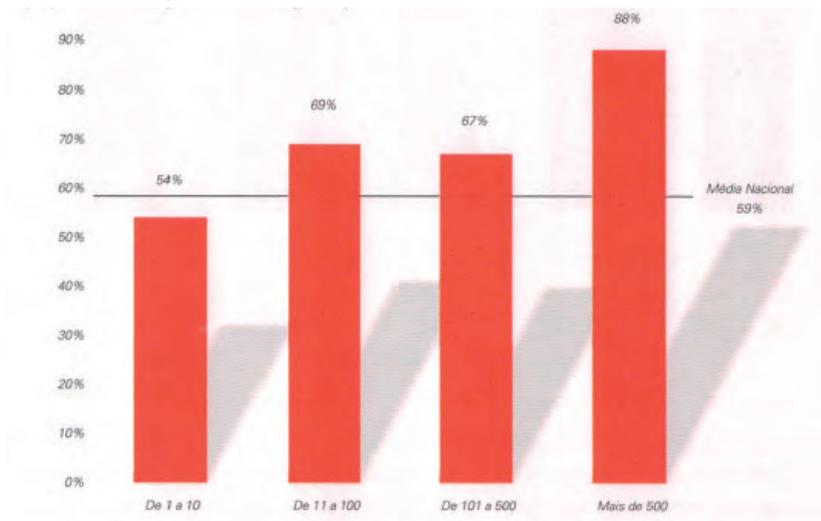
O amplo envolvimento das empresas sediadas em Minas Gerais e na Bahia denota que a riqueza do estado não é fator decisivo. Assim, variáveis socioculturais, históricas ou religiosas, além das econômicas, devem ser incorporadas na análise das diferenças do comportamento das empresas.

4.3 As grandes fazem mais

Surpreende a expressiva participação das empresas de maior porte (mais de quinhentos empregados) em atividades sociais: 88% delas financiam projetos ou apoiam ações em benefício da comunidade (gráfico 6). Destaque-se que esse comportamento é mais expressivo nas regiões Sudeste e Sul, onde mais de 90% das empresas desse porte atuam na área social. Nas demais regiões do país, a participação varia de 53%, no Centro-Oeste, para 63% e 67%, no Nordeste e no Norte, respectivamente (gráfico 7).

GRÁFICO 6

Participação das empresas em ações sociais para a comunidade, por número de empregados

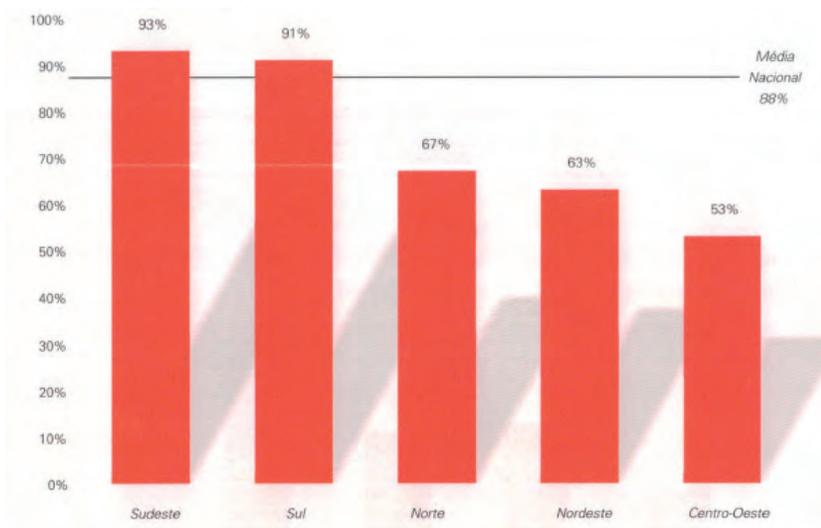


Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 7

Participação das grandes empresas¹ em ações sociais para a comunidade, por região



Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

Nota: ¹ Empresas com mais de quinhentos empregados.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

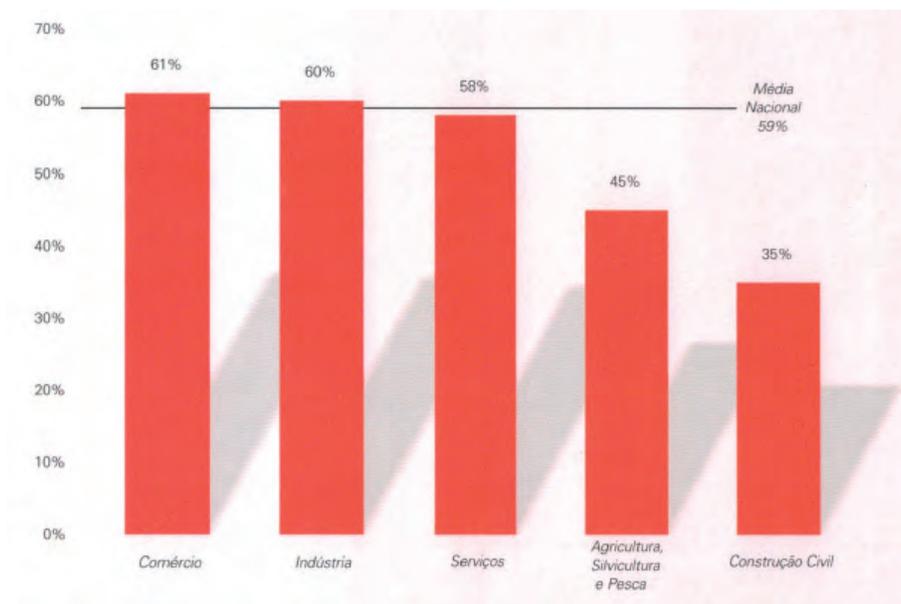
Quanto às micro e pequenas empresas, sua atuação em atividades de caráter social não é desprezível: 54% das empresas com um a dez empregados e 69% das que possuem de onze a cem empregados dão sua contribuição. Essas empresas são as que mais influenciam a média nacional (59%), pois representam mais de 80% do universo empresarial brasileiro.

4.4 Comércio, indústria e serviços saem na frente

São pequenas as diferenças em termos de participação no campo social por parte das empresas dos setores de comércio, indústria e serviços: 61%, 60% e 58%, respectivamente, declaram realizar algum tipo de ação social para o público externo (gráfico 8). Os setores de agricultura e construção civil, por sua vez, apresentam níveis de participação um pouco mais modestos: 45% e 35%, respectivamente, apoiam atividades ou patrocinam projetos sociais para a comunidade.

GRÁFICO 8

Participação das empresas em ações sociais para a comunidade, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da primeira etapa da pesquisa Ação Social das Empresas (1999-2001).

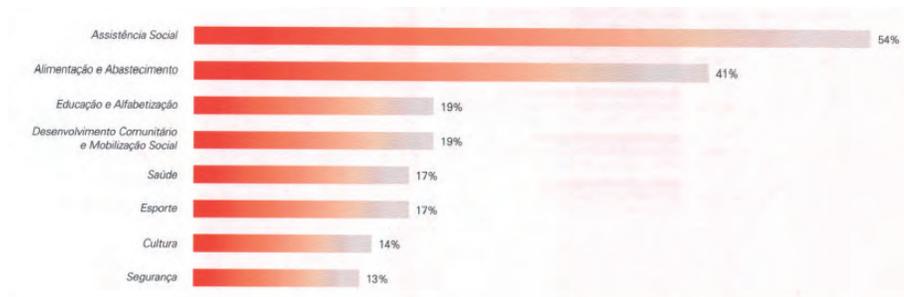
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 O QUE FAZEM, PARA QUEM FAZEM E POR QUE FAZEM?

5.1 Lideram assistência social e alimentação

As atividades de assistência social e de alimentação são, de longe, as mais realizadas pelos empresários no Brasil. Das 462 mil empresas que atendem comunidades carentes, 54% realizam ou apoiam ações assistenciais. E mais: 41% atendem comunidades por meio de ajuda alimentar, que pode também ser inserida no campo das ações assistenciais (gráfico 9). Esse perfil é encontrado, de forma geral, nas micro e nas pequenas empresas, nas empresas comerciais e nas de serviços, e em todas as regiões do país (gráficos 10, 11 e 12).

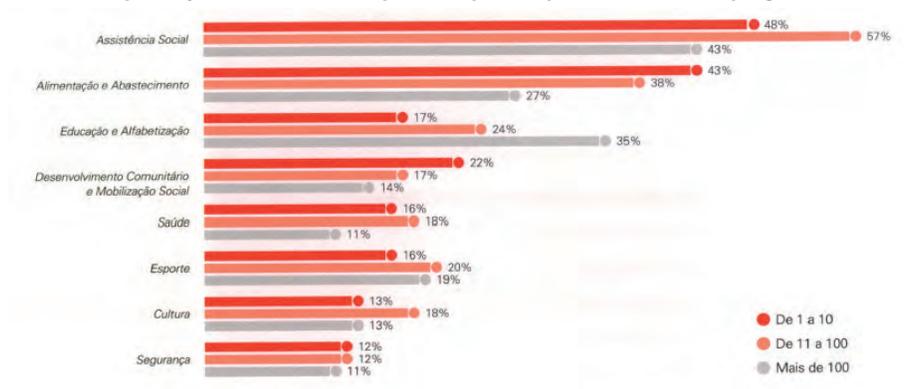
GRÁFICO 9
Principais ações desenvolvidas pelas empresas – Brasil



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 10
Principais ações desenvolvidas pelas empresas, por número de empregados

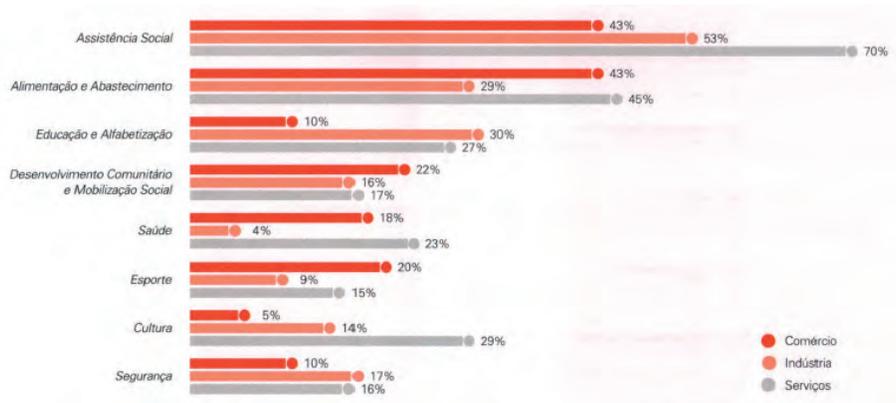


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 11

Principais ações desenvolvidas pelas empresas, por setor de atividade econômica

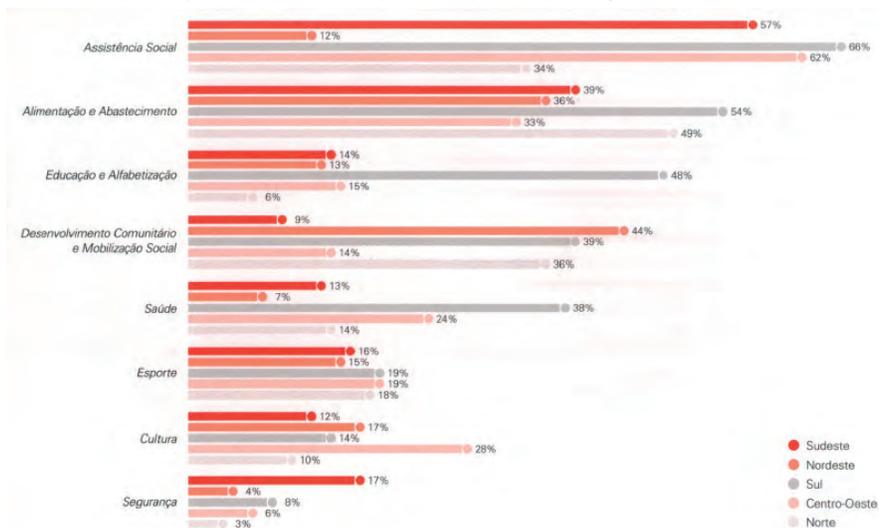


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 12

Principais ações desenvolvidas pelas empresas, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É interessante notar que muitos empresários, e particularmente no Nordeste, têm a percepção de que atividades de caráter assistencial podem também ser classificadas como ações de desenvolvimento comunitário e de mobilização social. Assim, por exemplo, ao serem reunidas as duas áreas, verifica-se que, no Nordeste, metade (50%) das empresas realiza ações de assistência/desenvolvimento comunitário.

Apenas 19% das empresas promovem atividades educacionais. Vale ressaltar que, nesse atendimento, se destaca a participação das grandes empresas (35%) e, sobretudo, das empresas localizadas na região Sul do país (48%). No que se refere às empresas de maior porte, destaca-se que sua atuação na área educacional (35%) apresenta percentual inferior ao observado na área de assistência social (43%).

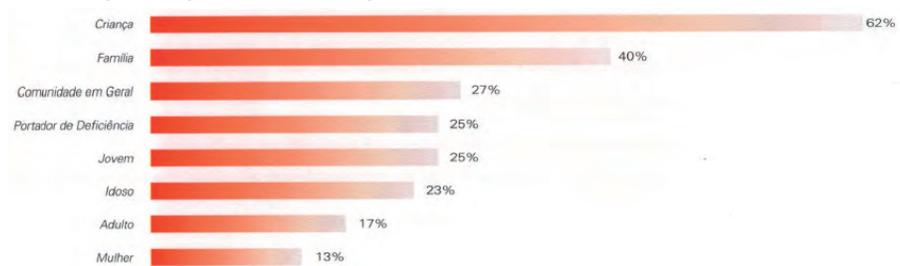
Na área de saúde, a participação é ainda menos expressiva: 17% das empresas no país com um ou mais empregados que atuam no social declaram promover esse tipo de atividade. A exceção fica com a região Sul: 38% dos empresários realizam algum tipo de atendimento na área de saúde.

O esporte também mobiliza apenas 17% das empresas. Observa-se uma certa homogeneidade de comportamento das empresas nessa área por porte, por região e por setor de atividade, com exceção da indústria – somente 9% das empresas desse setor declaram investir recursos em ações sociais.

5.2 A prioridade é para as crianças

A maioria das empresas (62%) elege a criança como seu grupo-alvo prioritário (gráfico 13). Interessa observar que essa mesma prioridade se mantém qualquer que seja o porte da empresa, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, e no setor de comércio e da indústria (gráficos 14, 15 e 16). Tal resultado pode indicar um sentimento bastante generalizado de que esse grupo etário é o mais vulnerável, necessitando, portanto, de uma atenção especial.

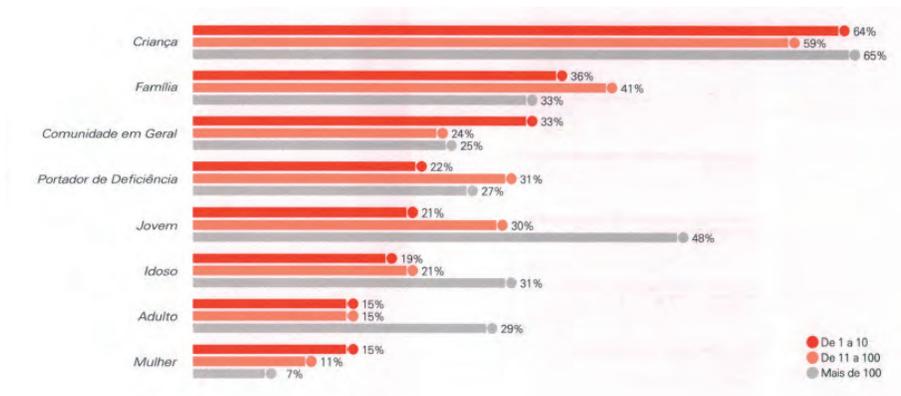
GRÁFICO 13
Grupo-alvo prioritário das empresas – Brasil



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

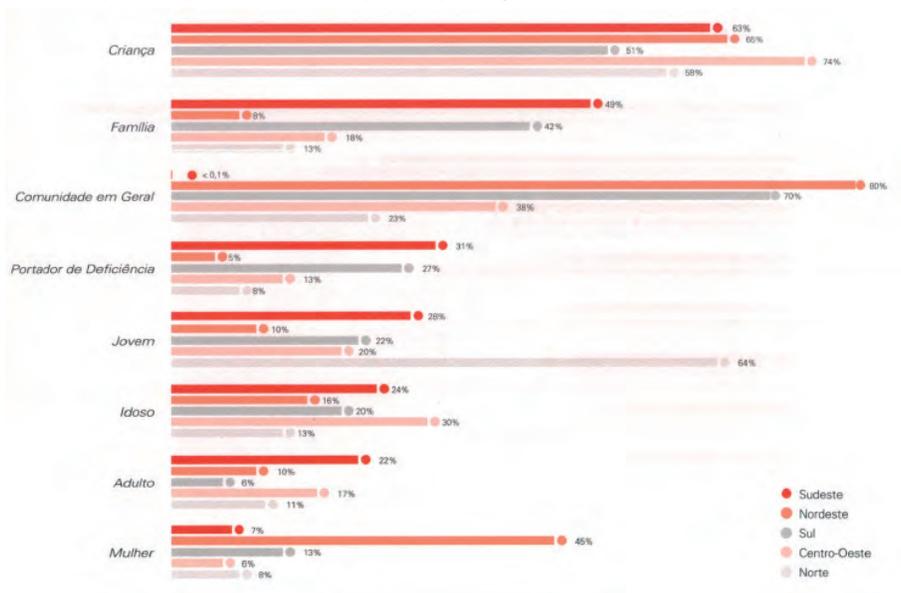
GRÁFICO 14
Grupo-alvo prioritário das empresas, por número de empregados



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 15
Grupo-alvo prioritário das empresas, por região

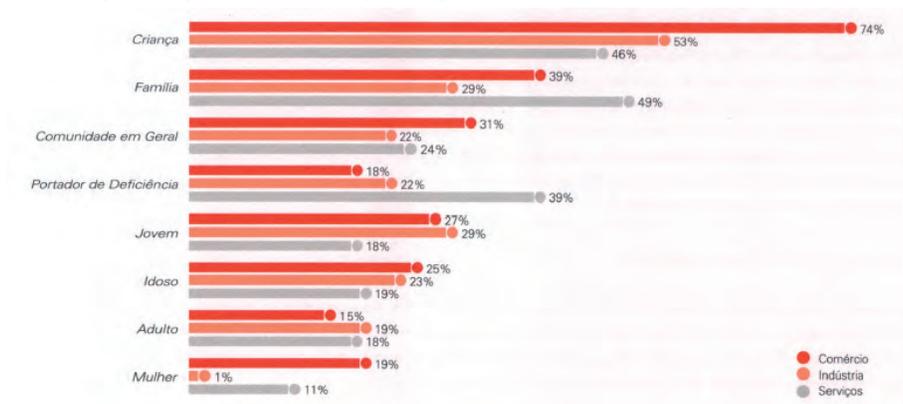


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 16

Grupo-alvo prioritário das empresas, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Atividades sociais voltadas para a família ocupam 40% das empresas do país, sobretudo as localizadas no Sudeste (49%) e no Sul (42%), e as empresas de serviços (49%).

A localização da empresa é um fator importante quando se trata de atender à comunidade em geral: em todo o país, 27% das empresas declaram realizar ações sociais para esse público. No Nordeste e no Sul, esse percentual é bem maior: 80% e 70%, respectivamente.

Quanto ao grupo juvenil, são as grandes empresas (48%) e, especialmente, as localizadas no Norte do país (64%) as que mais se voltam para esse grupo da população.

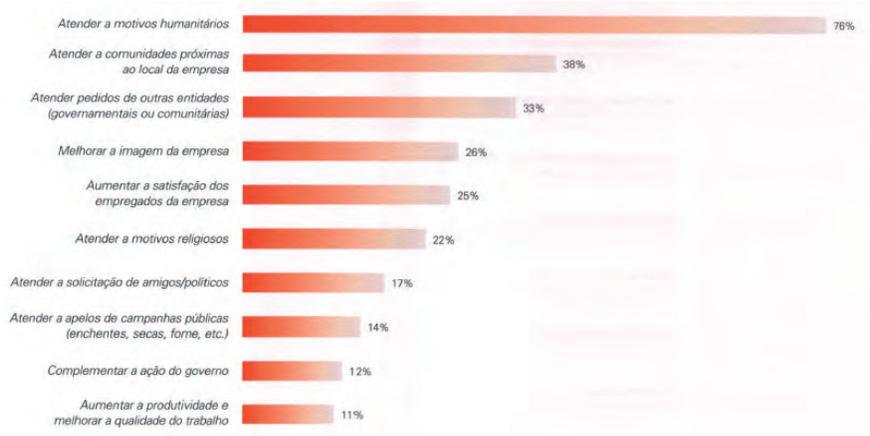
Surpreendentemente, 45% das empresas do Nordeste informam realizar ações sociais direcionadas para mulheres. Por que razão existe esse comportamento tão diferenciado das empresas dessa região se no país como um todo esse percentual é de apenas 13%? As indagações a respeito desse resultado são várias; por exemplo, serão as mulheres, em caráter pessoal ou como representantes de organizações comunitárias, as que mais solicitam apoio? Ou, para essas empresas, o atendimento às mulheres estaria mais associado ao atendimento às crianças? Para responder a essas e outras perguntas, faz-se necessário desenvolver estudos locais mais detalhados.

5.3 A motivação é humanitária

Em geral, é a filantropia que impulsiona a ação social das empresas: 76% das que realizam atividades sociais voltadas à comunidade o fazem por motivos humanitários (gráfico 17). Essa motivação é generalizada na medida em que predomina nas micro e nas pequenas empresas, em todas as regiões do país e em todos os setores de atividade econômica (gráficos 18, 19 e 20).

GRÁFICO 17

Motivos para as empresas realizarem ações sociais – Brasil

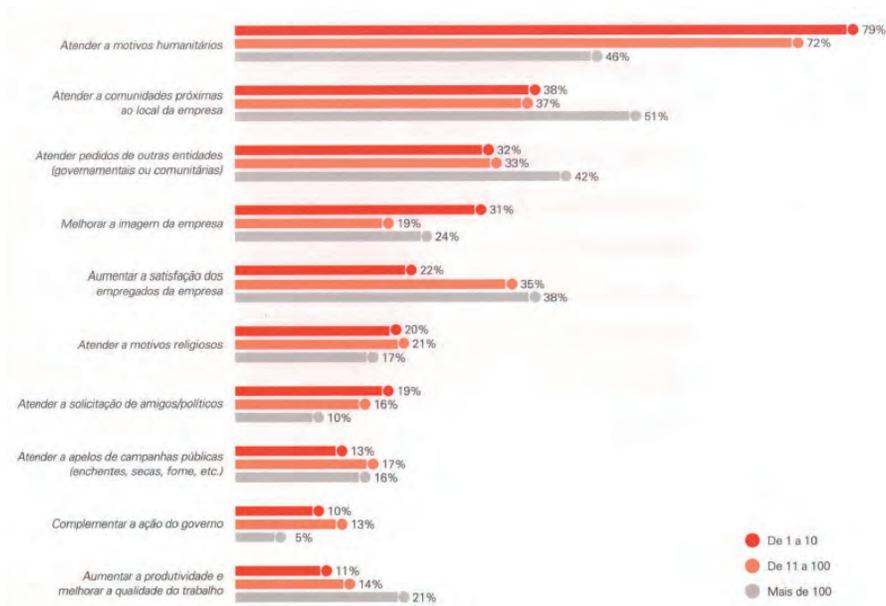


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 18

Motivos para as empresas realizarem ações sociais, por número de empregados

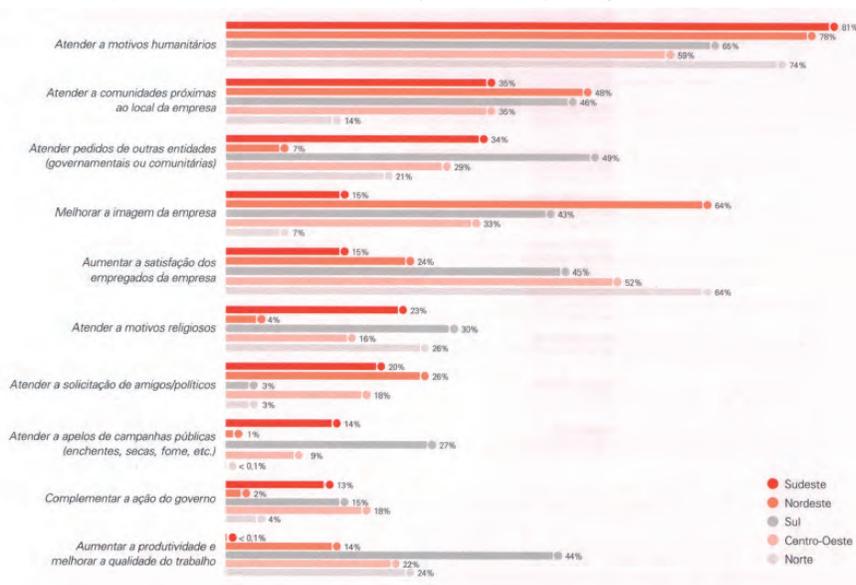


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 19

Motivos para as empresas realizarem ações sociais, por região

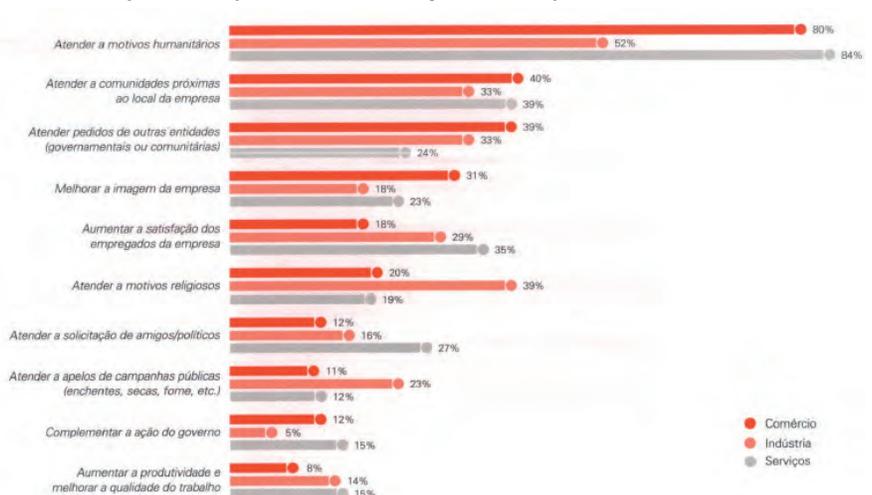


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 20

Motivos para as empresas realizarem ações sociais, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Manter uma política de boa vizinhança com seu entorno tem sido um bom motivo para levar as empresas à ação. Busca-se atender a comunidades que habitam as proximidades do negócio (38%) e responder a demandas de entidades que batem às portas das empresas pedindo ajuda (33%). Essas motivações crescem ainda mais nas grandes empresas (51% e 42%, respectivamente) e naquelas localizadas no Sul (46% e 49%, respectivamente).

Motivações mais internas à dinâmica da empresa, como melhorar a imagem do negócio e aumentar a satisfação dos empregados, são apresentadas por um quarto dos empresários do país. A busca por uma imagem melhor é uma motivação para atuar no social bastante relevante para o Nordeste (64%). Quanto à preocupação com os empregados, ela cresce com o porte das empresas e está presente na maior parte dos negócios das regiões Sul (45%), Centro-Oeste (52%) e Norte (64%).

É interessante notar as influências religiosas na participação das empresas. Mais de um quinto dos empresários do país (22%), o que representa um universo de cerca de 100 mil empresas, declara atuar motivado por questões religiosas. Essa influência é mais marcante nas empresas industriais (39%).

Procurou-se averiguar na pesquisa se as deduções permitidas pelo imposto de renda motivam as empresas a atuar no social. O número de respostas positivas foi tão insignificante que não valeu a pena sequer registrá-lo. Paralelamente, nota-se que é reduzido o número de empresas que declaram estar complementando a ação do governo. Ou seja, observa-se que a motivação, em geral, para a atuação social do empresariado no Brasil, para além de seus muros, pouco tem a ver com o Estado e mesmo com seus interesses próprios. Trata-se de um processo voluntário, marcado por um espírito filantrópico basicamente orientado para assistir crianças carentes.

Aqui, como alhures, observam-se especificidades por porte, por setor e por localização das empresas. Apesar de predominarem as motivações humanitárias, nas grandes empresas já se verificam razões ligadas à satisfação dos empregados da empresa e a um aumento da produtividade do trabalho. No Nordeste, há uma grande preocupação com a imagem da empresa e, nas regiões Centro-Oeste e Norte, a motivação para atuar no social também passa pela satisfação dos empregados. Note-se que, no Sul do país, há uma gama variada de razões para atuar no campo social. Cerca da metade das empresas dessa região informa os seguintes motivos: atender a pedidos de comunidades ou entidades, por um lado; e, por outro, melhorar sua imagem, aumentar a satisfação dos empregados, bem como elevar a produtividade do trabalho. Como pode ser observado, mesclam-se motivações mais reativas (responder a demandas) com motivações mais proativas e ligadas à dinâmica do negócio.

Quanto ao comportamento por setor de atividade, as razões humanitárias no comércio predominam de longe. Na indústria, o aspecto religioso não é negligenciável; e, para o setor de serviços, nota-se que as motivações para atuar no social passam pela ajuda às comunidades da vizinhança e pela satisfação de seus empregados.

6 COMO OPERAM NO SOCIAL?

6.1 Ajudam com frequência

Pouco mais da metade das empresas no país (58%) que atuam de forma voluntária no atendimento de comunidades carentes o faz em caráter habitual e somente um terço delas (35%) declara realizar ações sociais eventualmente (gráfico 21). Esse comportamento é semelhante nas empresas de diferentes portes (gráfico 22).

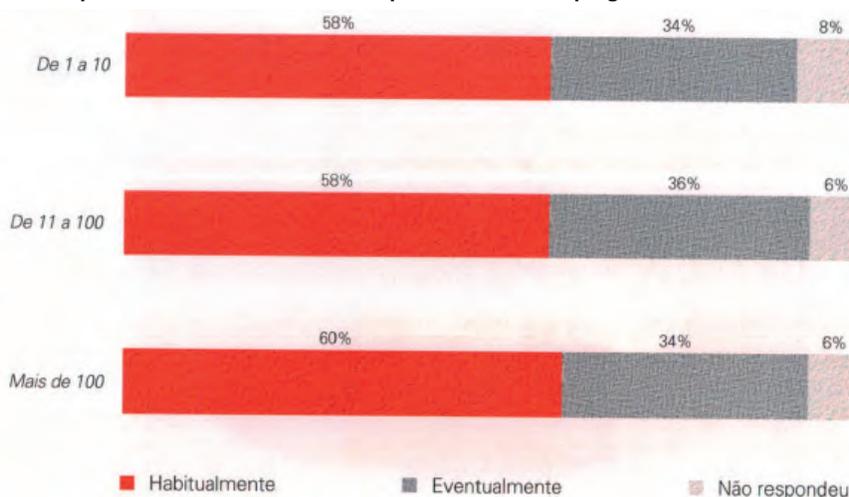
GRÁFICO 21
Frequência do atendimento social – Brasil



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 22
Frequência do atendimento social, por número de empregados



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A mesma similaridade não ocorre, entretanto, por localização e por setor de atividade das empresas. O atendimento social é mais frequente nas empresas do Sul (63%) e do Centro-Oeste (63%) e, comparativamente, bem mais esporádico no Norte: somente um terço (37%) das empresas dessa região declara realizar ações sociais de forma habitual (gráfico 23).

GRÁFICO 23
Frequência do atendimento social, por região

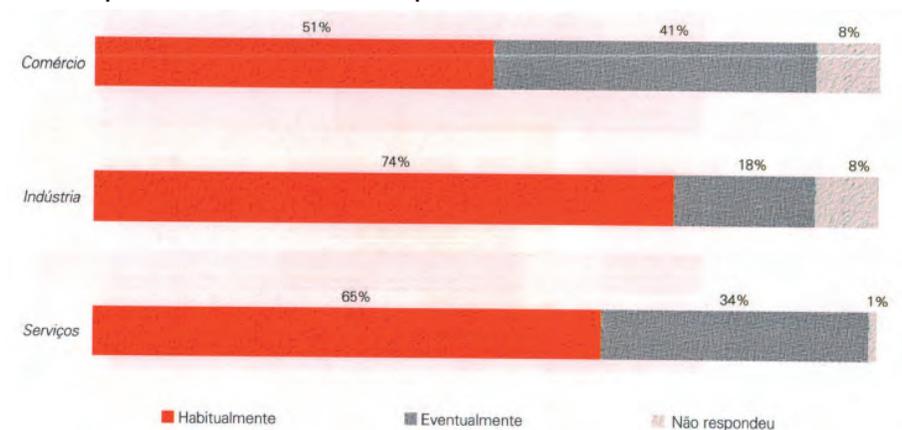


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O setor industrial se destaca bastante no hábito de ajudar. Com efeito, três quartos (74%) das empresas desse setor doam recursos ou apoiam projetos sociais habitualmente. Nos serviços, esse percentual é de 65% e, nas empresas comerciais, de 51% (gráfico 24).

GRÁFICO 24
Frequência do atendimento social, por setor de atividade econômica

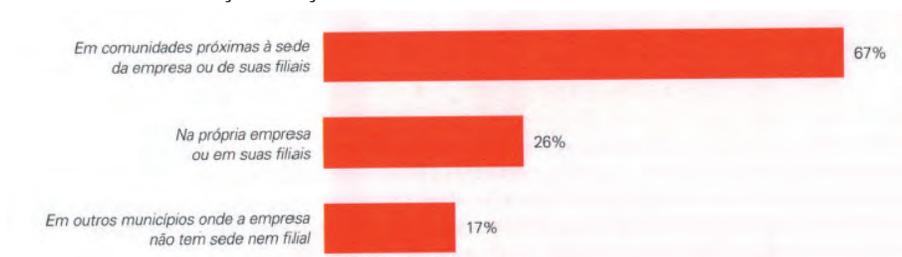


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
 Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6.2 Predominam as doações na vizinhança

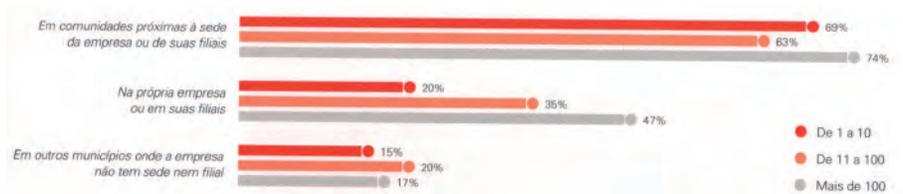
A maioria das empresas no país que realizam ações sociais para a comunidade o faz nas proximidades do negócio. Com efeito, somente 17% das empresas declaram apoiar ou executar ações e projetos sociais em localidades onde não têm sede nem filial (gráfico 25). Esse comportamento se reproduz qualquer que seja o porte da empresa (gráfico 26).

GRÁFICO 25
Local de realização da ação social – Brasil



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
 Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 26
Local de realização da ação social, por número de empregados

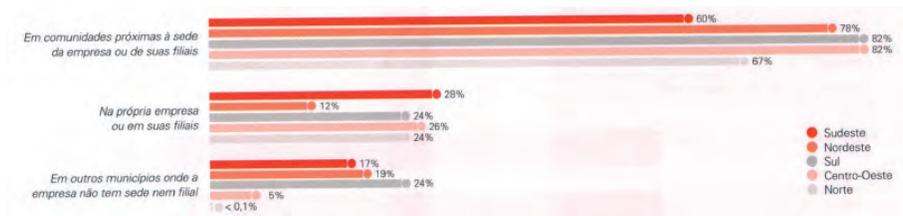


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O gráfico 27 revela que existem diferenças de comportamento entre as regiões. Assim, por exemplo, 24% das empresas do Sul declaram atuar em outros municípios onde a empresa não tem sede nem filial; nas regiões Centro-Oeste e Norte, esse percentual é bem menor: 5% e inferior a 0,1%, respectivamente. Quando a variável explicativa é o setor de atividade da empresa, também se observam particularidades: 40% das indústrias atuam em localidades onde a empresa não tem sede nem filial (gráfico 28).

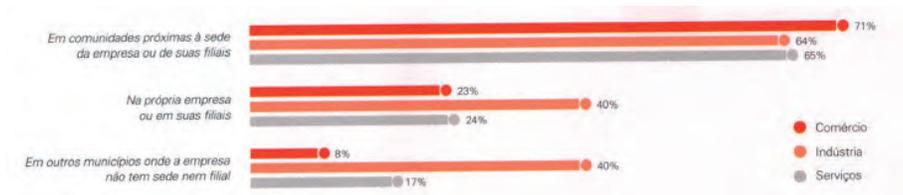
GRÁFICO 27
Local de realização da ação social, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 28
Local de realização da ação social, por setor de atividade econômica

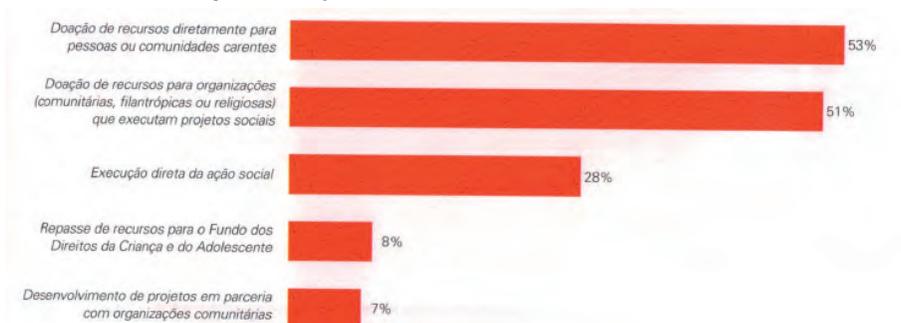


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em geral, as empresas realizam suas ações sociais por intermédio de doações de recursos, quer diretamente a pessoas ou comunidades carentes (53%), quer a instituições que executam projetos sociais (51%). Ainda que com intensidades diferentes, esse comportamento se reproduz independentemente do porte da empresa e da região na qual se localiza (gráficos 29, 30 e 31).

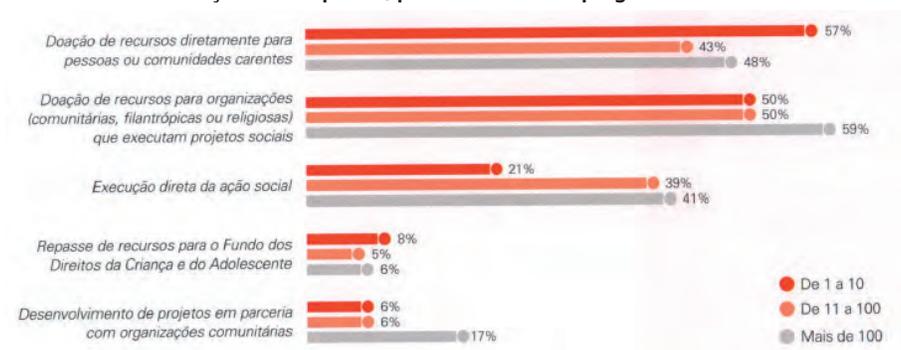
GRÁFICO 29
Forma de atuação das empresas – Brasil



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

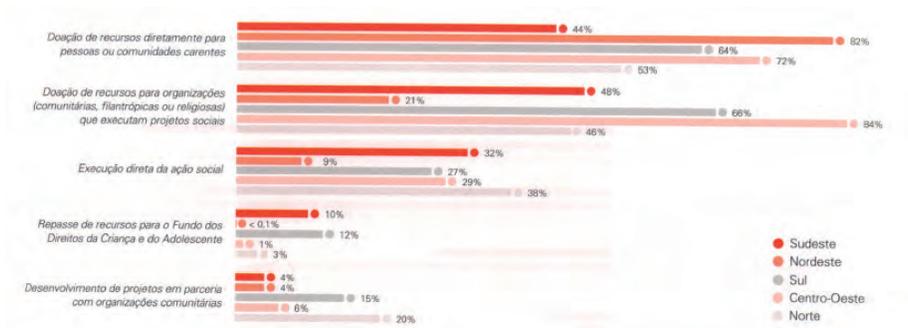
GRÁFICO 30
Forma de atuação das empresas, por número de empregados



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 31
Forma de atuação das empresas, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
 Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Pouco mais de um quarto das empresas informa executar diretamente sua ação social. Essa forma de atuação cresce com o tamanho da empresa. Com efeito, 21% das microempresas declaram envolver-se na realização de atividades sociais; esse percentual sobe para 41% nas empresas maiores. A execução direta das ações é pouco praticada no Nordeste (somente 9% das empresas) e no comércio (16%). No entanto, é a modalidade de atuação mais exercida pelo setor de serviços (47%), superando, ainda que por pouco, as doações a organizações (46%) ou a pessoas (38%), conforme gráfico 32.

GRÁFICO 32
Forma de atuação das empresas, por setor de atividade econômica



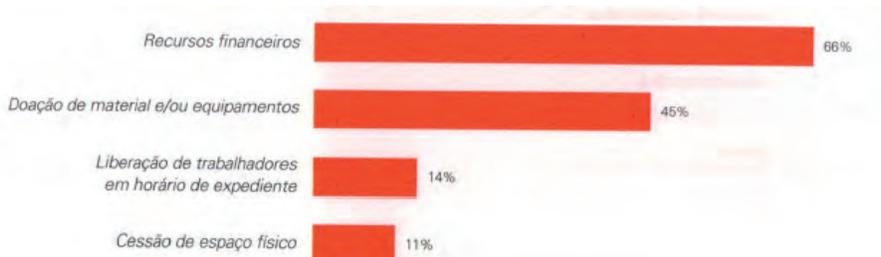
Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
 Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É interessante notar, ainda, que 20% das empresas do Norte e 18% das indústrias declaram desenvolver projetos em parceria com organizações comunitárias. Apesar de esse conjunto de empresas informar que recorre a algum tipo de parceria para atuar no social, essa não é uma prática comum entre as empresas

do país. Considerando-se que a parceria, entendida como uma ação articulada e concertada entre os diversos atores empresariais, poderia reduzir a fragmentação do atendimento e ampliar, em muito, o alcance das atividades sociais, observa-se aí um grande espaço para racionalizar o uso dos recursos privados na área social. No conjunto, quase não se trabalha com instituições governamentais, tampouco são repassados recursos para fundos oficiais, por exemplo, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Acredita-se, pois, que uma colaboração mais estreita entre o poder público e a iniciativa privada, bem como o fortalecimento, por parte das empresas, dos conselhos e fundos das políticas sociais poderiam aumentar a eficácia dos recursos privados aplicados na área social.

Entre os recursos doados pelos empresários predomina o repasse em dinheiro (66%). À medida que crescem as empresas, aumenta a preferência pela doação em espécie: 69% das microempresas doam dinheiro e 42% doam material ou equipamento. Nas empresas de maior porte, 58% repassam dinheiro, e percentual semelhante (56%) faz doações em espécie (gráficos 33 e 34).

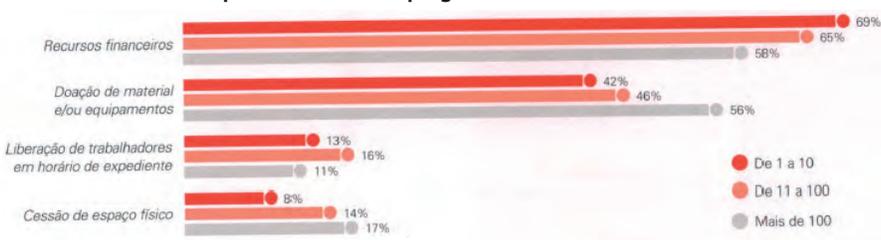
GRÁFICO 33
Recursos doados – Brasil



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 34
Recursos doados, por número de empregados

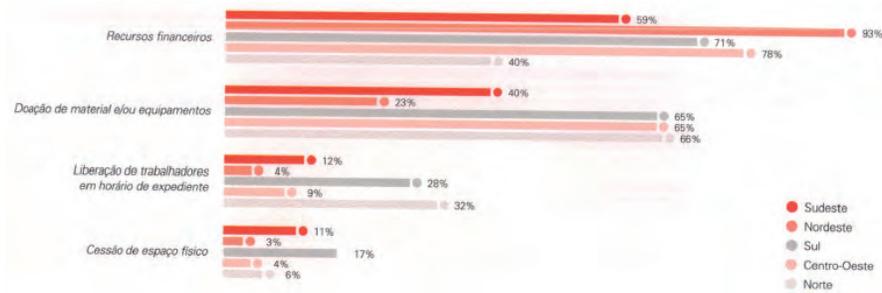


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Somente 14% das empresas financiam indiretamente suas ações por meio dos salários de trabalhadores liberados durante o horário de expediente. Essa é uma prática que se verifica, sobretudo, nas empresas localizadas nas regiões Norte (32%) e Sul (28%), e nas empresas de serviços (24%), conforme gráficos 35 e 36.

GRÁFICO 35
Recursos doados, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 36
Recursos doados, por setor de atividade econômica



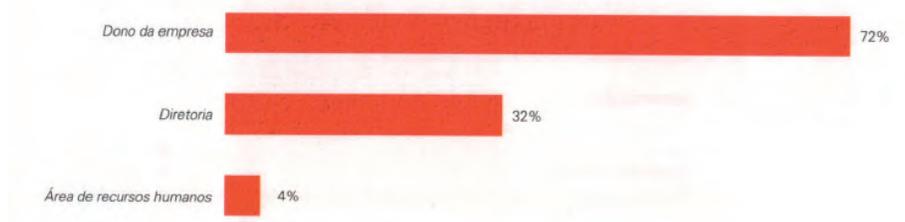
Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6.3 A voz dos donos e dirigentes

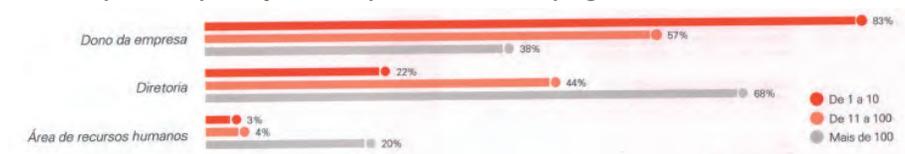
São os próprios donos das microempresas (83%) ou a diretoria nos grandes negócios (68%) que se declaram os responsáveis pelas atividades sociais realizadas (gráficos 37 e 38). Apesar de ocorrer em intensidades diferentes, esse comportamento se mantém qualquer que seja a localização da empresa ou o setor de atividade ao qual pertence (gráficos 39 e 40).

GRÁFICO 37
Responsável pela ação social – Brasil



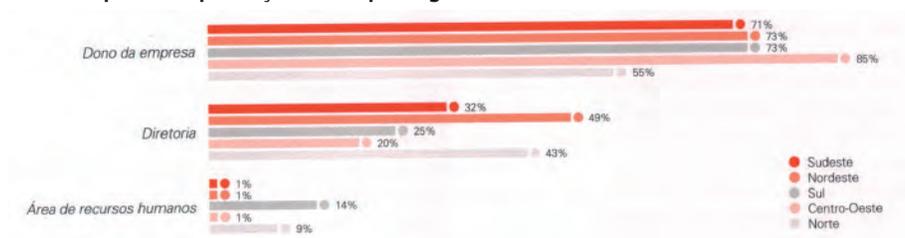
Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 38
Responsável pela ação social, por número de empregados



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

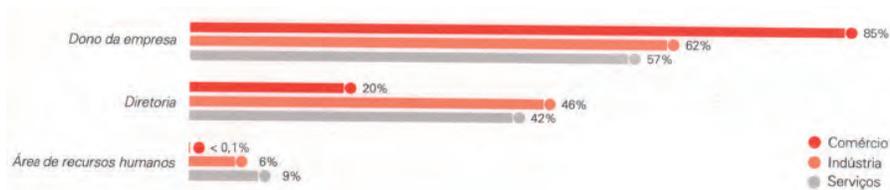
GRÁFICO 39
Responsável pela ação social, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 40

Responsável pela ação social, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É interessante observar que, em uma minoria de empresas, a responsabilidade pela realização das ações sociais fica a cargo da área de recursos humanos. Este é o caso das grandes empresas (20%), das empresas localizadas no Sul (14%) e no Norte (9%) do país, e no setor de serviços (9%).

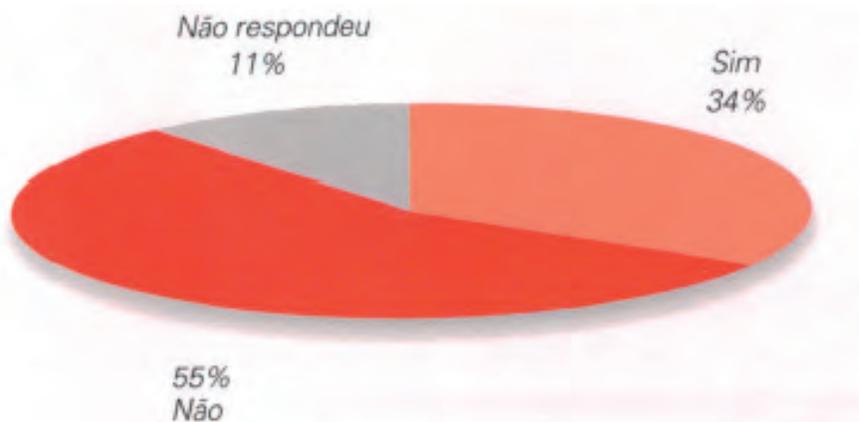
De maneira geral, os dados da pesquisa revelam que a decisão sobre as ações sociais das empresas é tomada por pessoas (donos ou dirigentes do negócio) que, na maioria das vezes, não se dedicam profissionalmente à realização de atividades sociais. Isso explicaria, em parte, a preferência do empresariado em realizar suas ações sociais predominantemente por meio de doações, em dinheiro ou em espécie, a instituições ou pessoas que pedem ajuda.

Em outras palavras, as informações coletadas pela pesquisa demonstram que existe no meio empresarial uma motivação para “fazer algo” em prol de comunidades mais carentes por motivos essencialmente de ordem humanitária. No entanto, na falta de tempo e maior familiaridade com o tema, em geral, não são realizados diagnósticos mais aprofundados sobre os problemas sociais locais, as ações realizadas não são planejadas, não se dispõe de uma estrutura administrativa própria para sua consecução e, ainda, não se procuram parceiros, governamentais ou não governamentais, para potencializar o impacto das ações. Nesse contexto, opta-se por atender, com uma certa regularidade, ao grupo da população considerado o mais vulnerável, isto é, as crianças, por meio de ações de caráter essencialmente assistencial.

Quanto à participação dos empregados nas ações sociais das empresas, o gráfico 41 revela que isso acontece em cerca de um terço (34%) delas. Essa participação é verificada em 40% das grandes e médias empresas, mas o destaque é do setor de serviços, pois pouco menos de dois terços (61%) das empresas desse setor envolvem seus trabalhadores nas atividades que realizam para além de seus muros. São as empresas sediadas no Nordeste as que, proporcionalmente, menos envolvem seus empregados – somente 15% delas (gráficos 42, 43, 44 e 45).

GRÁFICO 41

Os empregados participam nas atividades sociais da empresa?

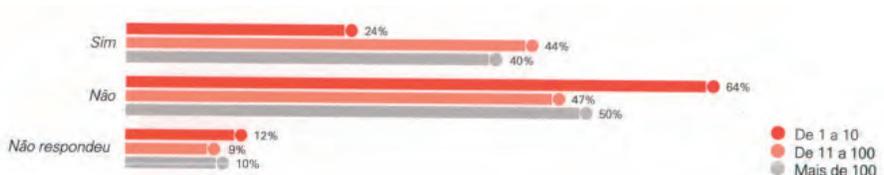


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 42

Participação dos empregados nas ações sociais da empresa, por número de empregados

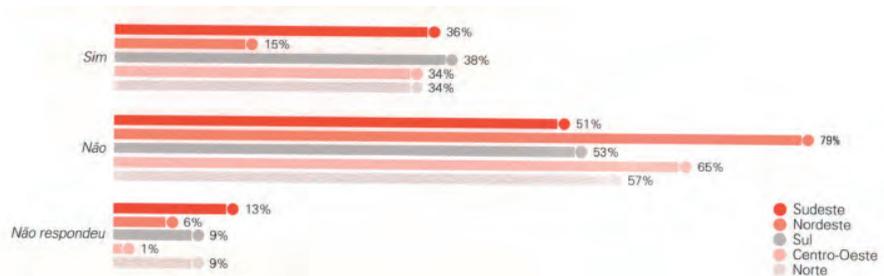


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 43

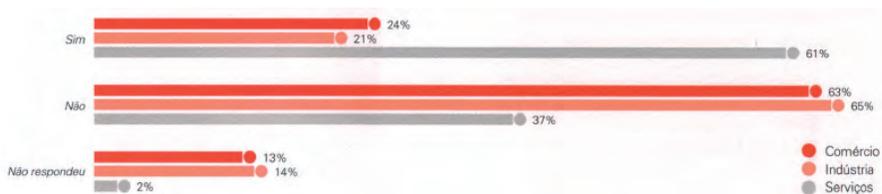
Participação dos empregados nas ações sociais da empresa, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

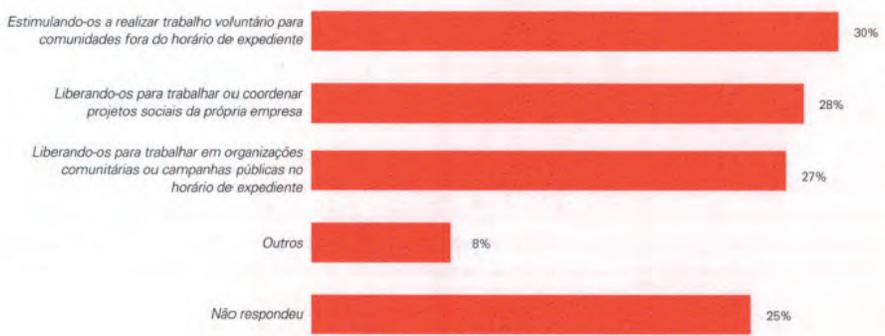
GRÁFICO 44

Participação dos empregados nas ações sociais da empresa, por setor de atividade econômica

Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 45

Como as empresas contribuíram para a participação dos empregados?

Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

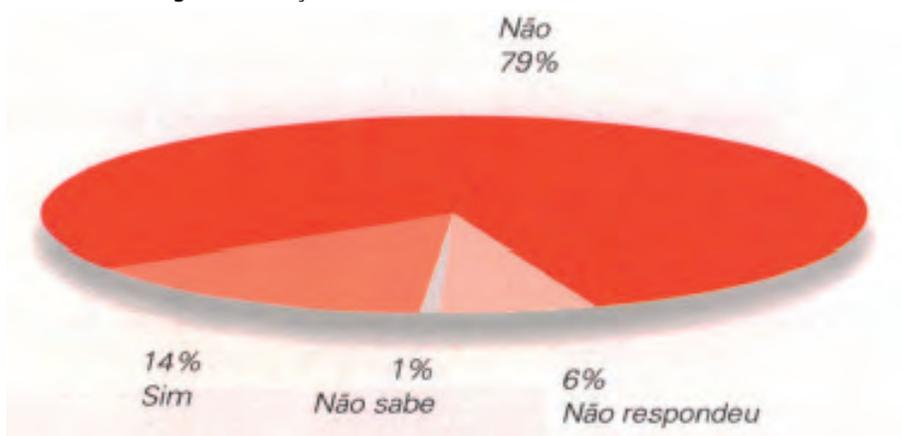
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6.4 Não avaliam e não divulgam

A maioria absoluta das empresas (79%) declara que não avalia, pelo menos de forma sistemática e documentada, as atividades sociais que promove (gráfico 46).

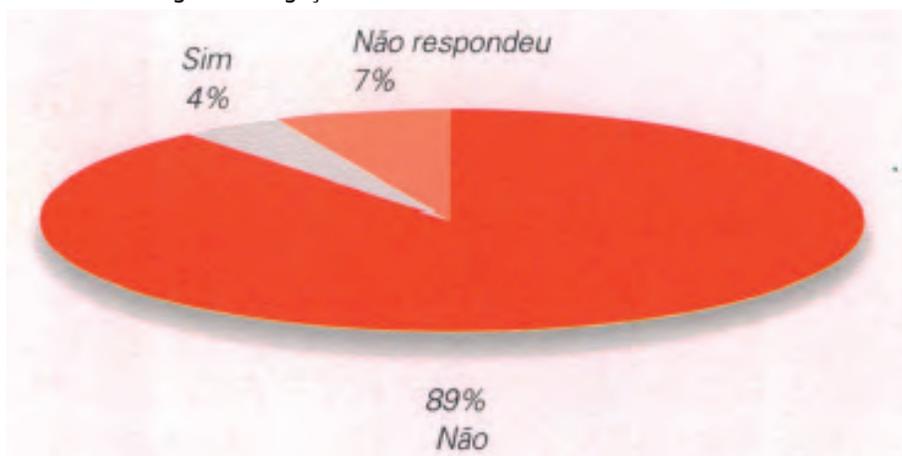
Se não avaliam, divulgam menos ainda: somente 4% das empresas que atuam no campo social informam utilizar algum meio de comunicação para trazer a público os resultados de suas ações sociais (gráfico 47). Entre as razões alegadas pelas empresas para não divulgarem suas atividades sociais pode-se destacar: aproveitar todo o recurso disponível para ações finalísticas; impedir um incremento da demanda das comunidades; e reduzir gastos, visto que o custo da divulgação é elevado.

GRÁFICO 46
Foi feita alguma avaliação?



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 47
Foi feita alguma divulgação?



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No entanto, cada vez mais a sociedade vem cobrando a responsabilidade social do empresariado e este, em resposta, deverá se ocupar crescentemente da divulgação de suas ações. Não se trata, portanto, de defender a mercantilização do atendimento social, mas, sim, de dar transparência aos serviços sociais prestados

e promover a sua avaliação. A publicação do balanço social, pelo menos para as empresas de maior porte, é um excelente instrumento de divulgação que até o momento tem sido pouco utilizado e poderia ser um meio de promover maior mobilização dos empresários.

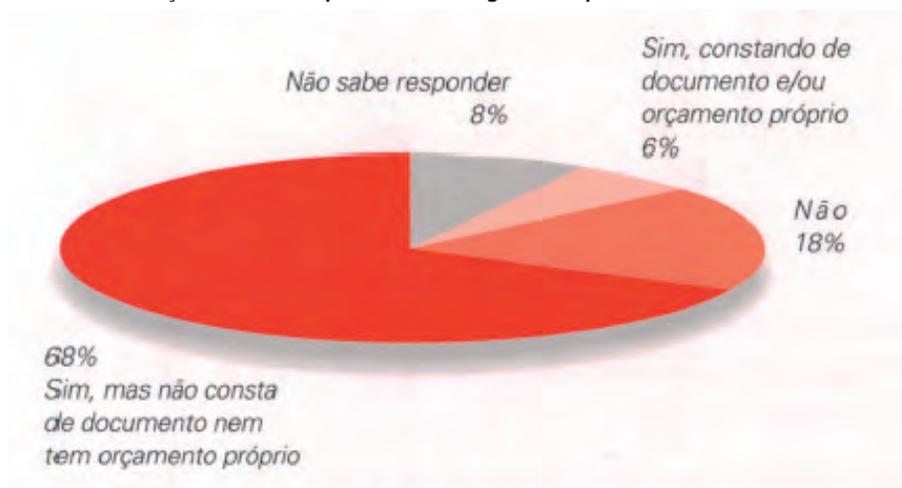
7 QUANTO INVESTEM NO ATENDIMENTO?

7.1 O investimento social não é formalizado

Pouco mais de dois terços dos empresários que atuam no campo social declaram que realizar ações sociais faz parte da estratégia da empresa, mesmo que essas atividades não sejam formalizadas nem contem com orçamentos próprios (gráfico 48). Em somente 6% dos casos, o atendimento social à comunidade se inscreve nos documentos oficiais da empresa. A informalidade da atuação empresarial na área social é generalizada qualquer que seja o porte da empresa, o setor de atividade ou sua localização.

GRÁFICO 48

Realizar ações sociais faz parte da estratégia da empresa?



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

7.2 Os recursos são expressivos

Entre os dados da pesquisa, destaca-se o volume de recursos que os empresários destinaram, de modo não obrigatório, para as ações sociais em 2000: R\$ 4,7 bilhões. O que significa esse valor? Comparativamente ao produto interno bruto (PIB) nacional, ele corresponde a 0,43% de toda a riqueza produzida no país nesse ano (tabela 4).

TABELA 4
Distribuição do investimento social privado, por região (2000)

	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Brasil
Investimento social privado (R\$ 1 milhão)	3.894	277	346	125	51	4.693
Investimento social privado/PIB (%)	0,61	0,19	0,18	0,16	0,10	0,43

Fonte: Ipea.

Note-se que os investimentos sociais privados estão concentrados na região Sudeste (83% do total). São também os empresários dessa região os que, proporcionalmente, mais aplicam no social: 0,61% do PIB regional. Nas demais regiões do país, esses percentuais não chegaram a 0,2%.

Levanta-se aqui a hipótese de que o valor do investimento social privado de R\$ 4,7 bilhões pode estar subestimado. Embora tenha sido solicitado na pesquisa que as empresas considerassem o valor das doações em espécie, o salário dos empregados cedidos em horário de expediente e os custos da cessão de espaço físico, há indicações de que nem sempre os valores correspondentes a esses itens são computados nos recursos investidos.

É interessante ressaltar que somente 6% das empresas que atuam no social declararam recorrer às isenções fiscais permitidas pela legislação federal do imposto de renda para realizar suas ações sociais (gráfico 49). Isso confirma que a política de benefícios tributários em pouco contribui para promover ações sociais de origem privada. O envolvimento social do setor empresarial acontece independentemente do Estado: trata-se de um trabalho das próprias empresas, que não reconhecem influências do governo no processo decisório de sua atuação, na operacionalização das ações nem no volume de recursos aplicados.

GRÁFICO 49

Foram utilizados incentivos do imposto de renda?

Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

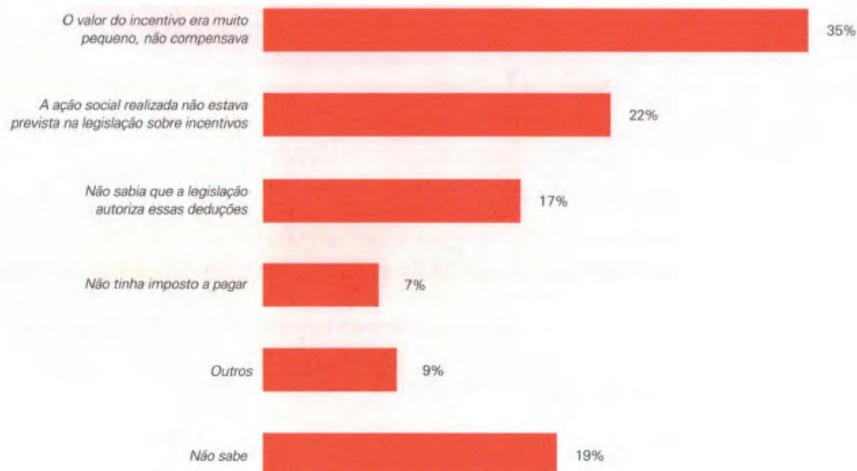
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Dos empresários que recorrem aos incentivos fiscais federais, a maioria (49%) declarou fazê-lo nas doações para entidades civis. Contudo, somente 7% daqueles que se beneficiaram das deduções permitidas pelo imposto de renda o fizeram por meio de contribuições aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Considerando-se a prioridade revelada no atendimento às crianças e a possibilidade de se incrementarem os recursos das próprias empresas com a redução dos impostos, verifica-se um potencial de aplicação que merece ser mais bem explorado.

Por fim, quando perguntado por quais motivos não recorreu aos incentivos fiscais para financiar sua ação social, pouco mais de um terço dos dirigentes empresariais (35%) respondeu que o valor da dedução era tão pequeno que não valia a pena solicitá-lo (gráfico 50). Segundo 22% das empresas, as isenções permitidas não se aplicam às atividades sociais realizadas. Finalmente, 17% delas alegaram desconhecer a existência de incentivos fiscais para financiar o atendimento social.

GRÁFICO 50

Motivos para a não utilização dos incentivos fiscais – Brasil



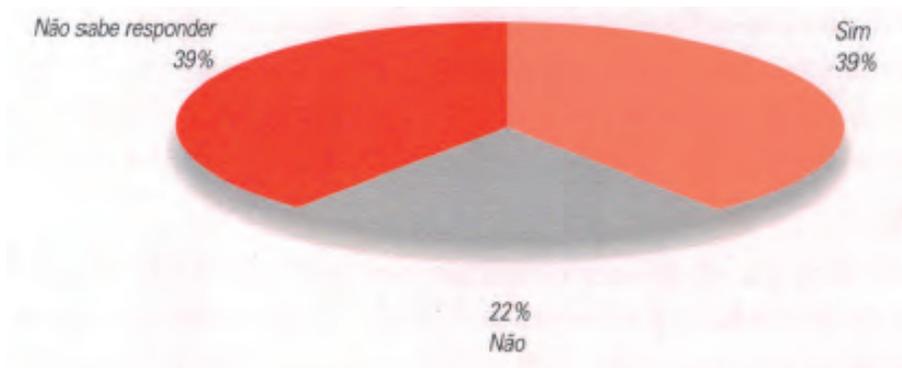
Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

7.3 O crescimento é incerto

Mais de um terço dos empresários (39%) declara ter planos de expandir os recursos e o atendimento à comunidade (gráfico 51). Os dados revelam que, à medida que aumenta o porte da empresa, cresce a intenção de expandir as atividades sociais: pouco mais da metade das maiores empresas (53%) informa estar planejando investir mais recursos e somente 12% delas descartam, de antemão, perspectivas de ampliação (gráfico 52). A manifestação majoritária dos grandes empresários na direção da expansão pode estar refletindo um entendimento crescente de que a atuação no social para essas empresas representa, cada vez mais, um compromisso estratégico de seu empreendimento, que extrapola o atendimento humanitário conduzido pelas demandas das comunidades.

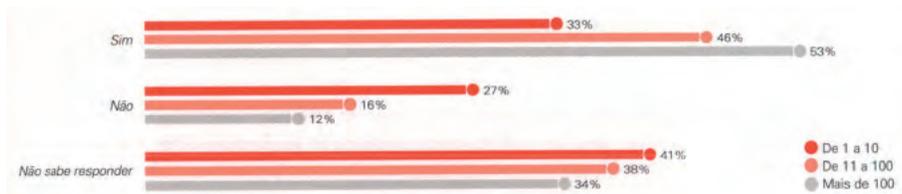
GRÁFICO 51
Há planos de expansão?



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 52
Planos de expansão, por número de empregados



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

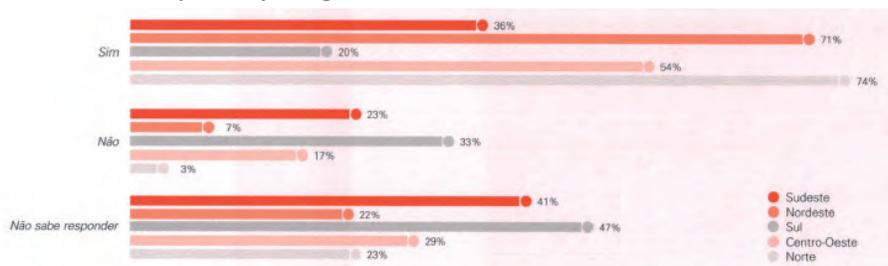
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Entretanto, o que merece ser destacado nessa questão foi o número elevado de empresários que, no conjunto, não soube ou não quis se manifestar a respeito. Com efeito, 39% das empresas não responderam à indagação sobre a intenção de ampliar sua participação em atividades sociais. A indefinição observada indica que se admite a possibilidade de expansão da ação social, ainda que não esteja assegurada. Portanto, uma ampla mobilização do setor privado em prol de uma maior participação pode trazer resultados positivos.

Note-se que as perspectivas das empresas para o futuro são bastante diferenciadas se considerados sua localização e o setor de atividade ao qual pertencem. Assim, por exemplo, as empresas do Norte e do Nordeste são, de longe, as mais otimistas: 74% e 71%, respectivamente, declaram que irão expandir suas atividades no futuro próximo. As empresas mais indecisas são as do Sul e as do Sudeste: pouco

mais de 40% delas (47% e 41%, respectivamente) não sabem informar quanto aos rumos de seu investimento social (gráfico 53). Já entre os diversos setores de atividade, os mais animados são os comerciantes (gráfico 54).

GRÁFICO 53
Planos de expansão, por região



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 54
Planos de expansão, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

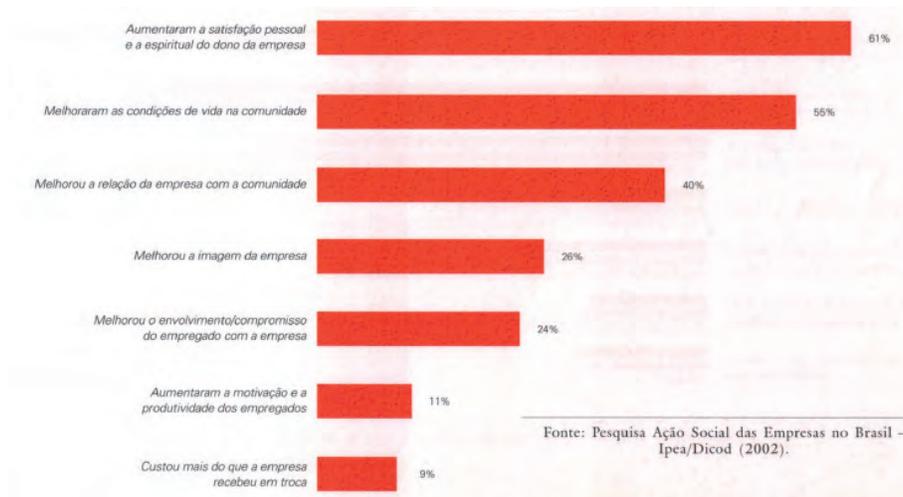
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

8 QUAIS OS RESULTADOS E AS DIFICULDADES ENCONTRADOS?

8.1 Todos ganham: empresários e comunidades

Em geral, na percepção dos empresários, a participação social do setor no Brasil traz resultados positivos tanto para os próprios promotores da ação quanto para seus beneficiários (gráfico 55). Com efeito, para 61% dos dirigentes empresariais, ajudar traz gratificação pessoal, e 55% deles percebem melhorias nas condições de vida das comunidades atendidas. Note-se que, neste último caso, trata-se de percepção impressionista, uma vez que, como visto anteriormente, a maioria das empresas não avalia as ações sociais que apoia ou executa. Ademais, para 40% das empresas, o atendimento social contribui para aproximar a empresa da comunidade.

GRÁFICO 55
Resultados percebidos – Brasil

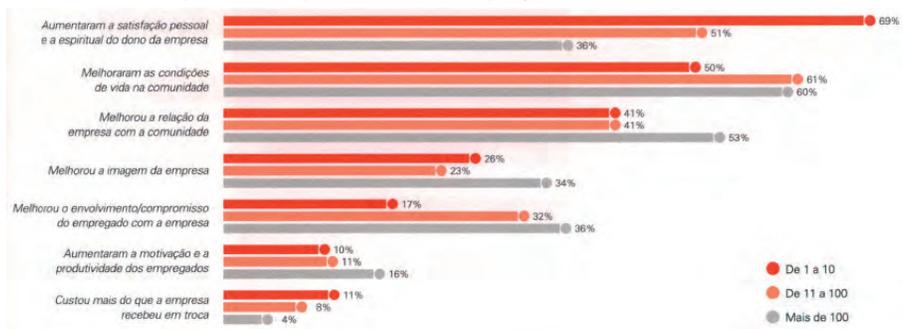


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essas avaliações, no entanto, não são tão homogêneas quando se analisa o comportamento por porte, por setor de atividade e por localização das empresas (gráficos 56, 57 e 58). Nas grandes empresas, a gratificação oriunda do ato de doar (36%) é bem menor do que os resultados percebidos na melhora do dia a dia das comunidades assistidas (60%) e na aproximação da empresa com essas comunidades (53%). É esse grupo, também, que percebe melhores resultados para as próprias corporações: um maior envolvimento dos empregados (36%) e uma imagem melhor para o negócio (34%). Vale destacar, ainda, que a maior preocupação dos empresários que dirigem estabelecimentos de grande porte com a satisfação dos empregados é um resultado bastante consistente, na medida em que são justamente eles os que mais envolvem os seus funcionários na realização das ações sociais da empresa, como foi observado anteriormente no gráfico 42.

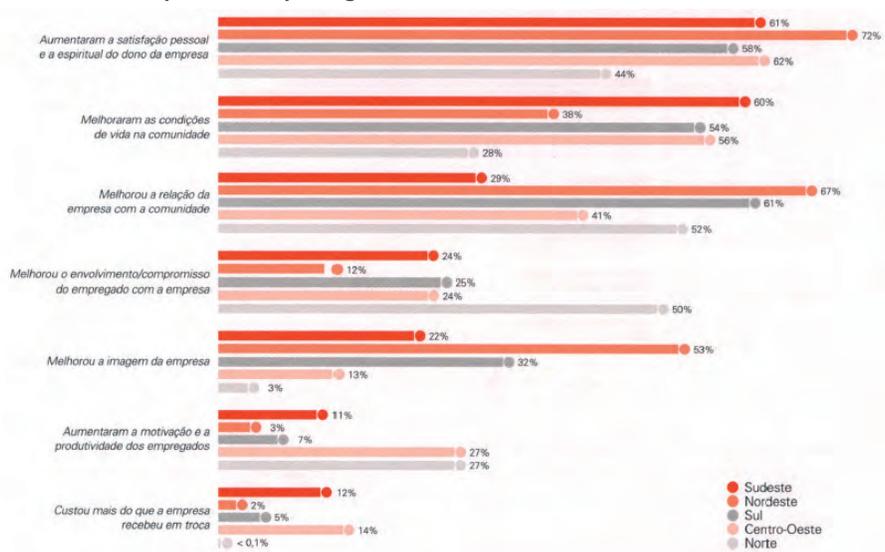
GRÁFICO 56
Resultados percebidos, por número de empregados



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 57
Resultados percebidos, por região

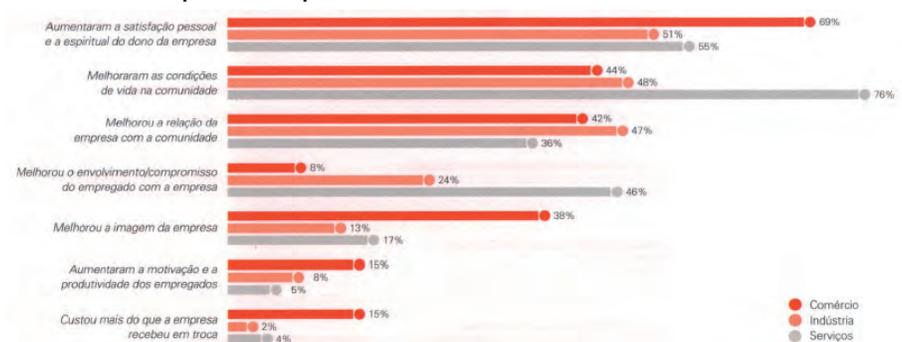


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 58

Resultados percebidos, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os empresários do Nordeste são, aparentemente, os mais satisfeitos e os que percebem melhores resultados nos seguintes itens: satisfação pessoal (72%), melhor inserção da empresa na comunidade (67%) e melhor imagem da empresa (53%). Os dados revelam a importância para os empresários dessa região em serem percebidos pelas comunidades atendidas como “bons vizinhos”.

Na região Norte, o retorno dos empresários tende a ser percebido como algo que beneficia, proporcionalmente, mais a empresa. Apesar de a gratificação pessoal ter um peso relevante (44%), cerca da metade dos dirigentes empresariais avalia que obteve uma melhor inserção da empresa na comunidade e um maior engajamento dos empregados em decorrência de sua ação. Além disso, para cerca de um terço deles, a ação social da empresa contribuiu para aumentar a produtividade do trabalho (27%) e a lucratividade da empresa (32%).³ Não é por acaso que não há a percepção de que o que a empresa investe no social custa mais do que ela recebe em troca.

Os resultados percebidos pelos dirigentes do setor de comércio concentram-se no campo da sua gratificação pessoal (69%). Nas empresas de serviços, o retorno é expressivamente percebido como melhores condições de vida nas comunidades assistidas (76%). Como mencionado anteriormente, é importante considerar a subjetividade dessa resposta, pois são poucas as empresas que avaliam os resultados de sua intervenção, sendo necessário, portanto, conhecer melhor os argumentos que levam os empresários a identificarem os benefícios na comunidade. Destaque-se, ainda, no setor de serviços, o entendimento de seus dirigentes de que, em

3. O percentual de empresas que responderam a esse quesito foi tão pequeno que se optou por não registrá-lo. Somente as empresas sediadas na região Norte apresentaram um percentual de respostas mais elevado.

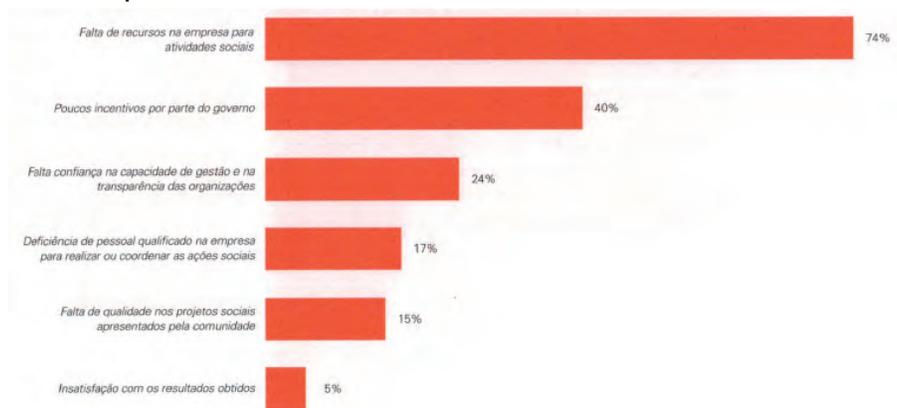
decorrência do envolvimento social, melhorou o compromisso do empregado com a empresa (46%). Assim como acontece com as grandes empresas, as de serviços também envolvem, proporcionalmente, muito mais seus funcionários na realização de ações sociais (61%), como verificou-se no gráfico 44.

Em geral, somente 9% dos dirigentes empresariais declararam que o recurso aplicado em atividades sociais custou mais do que a empresa recebeu em troca. Há, pois, uma ampla percepção de que ajudar aos que mais precisam “não tira pedaço” do empresário. No entanto, é necessário lembrar que, em termos relativos à riqueza produzida no país, ainda não é muito expressivo o volume de recursos investido na área social pelo setor privado lucrativo no Brasil. São montantes que pouco afetam as dinâmicas de seus negócios.

8.2 Reclamam de limitações de recursos

A insuficiência de recursos (74%) é a grande limitação para uma atuação mais expressiva na área social para as empresas de todos os portes, setores e regiões, sendo que, no Nordeste, é mencionada por 92% delas (gráficos 59, 60, 61 e 62).

GRÁFICO 59
Principais dificuldades encontradas – Brasil

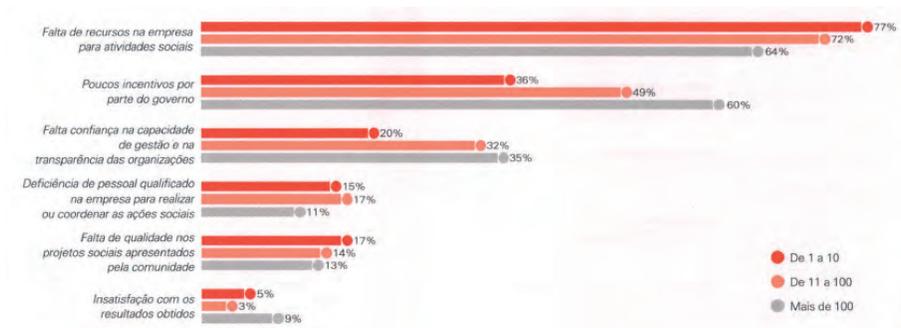


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 60

Principais dificuldades encontradas, por número de empregados

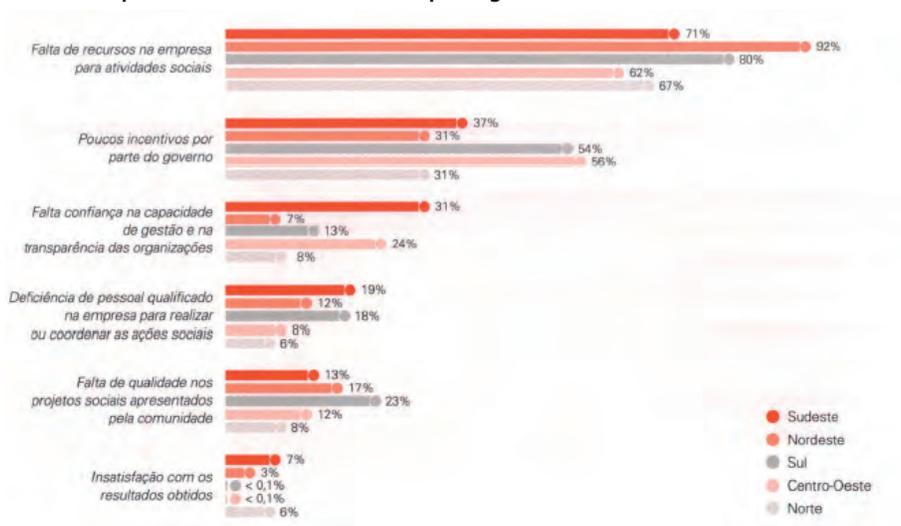


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 61

Principais dificuldades encontradas, por região

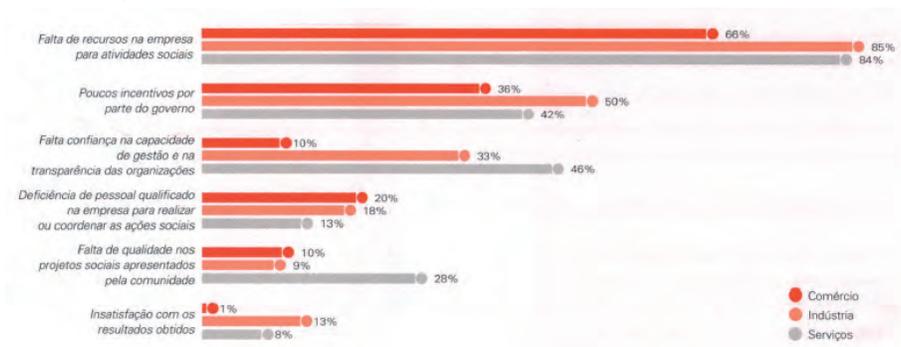


Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 62

Principais dificuldades encontradas, por setor de atividade econômica



Fonte: Dados da pesquisa Ação Social das Empresas no Brasil (2002).

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É interessante observar que as maiores empresas são as que mais reclamam da falta de incentivos por parte do governo: essa reclamação é encontrada em 60% delas e em 36% das microempresas. Em que pese uma atuação realizada à margem do Estado, as empresas de maior porte parecem visualizar um campo mais fértil para ações mais compartilhadas (gráfico 60).

Um quarto das empresas se queixa da falta de confiança de gestão e na transparência das organizações que executam projetos sociais. Ou seja, a crítica não é muito grande e se verifica com mais frequência nas médias e grandes empresas (32% e 35%, respectivamente), nas empresas sediadas no Sudeste (31%), nas industriais (33%) e, sobretudo, nas de serviços (46%), conforme gráficos 60, 61 e 62.

A percepção do empresariado de que precisa profissionalizar seu atendimento social é relativamente pequena: somente 17% lamentam não dispor de pessoal qualificado para realizar ou coordenar suas ações sociais (gráfico 59). Esse resultado pode ser parcialmente associado ao fato de que elas preferem delegar a terceiros a execução de suas atividades por meio de doações.

A falta de qualidade nos projetos sociais apresentada pela comunidade é apontada por 15% das empresas como dificuldade para a expansão do atendimento social. A reclamação é mais frequente nas empresas localizadas no Sul (23%) e, sobretudo, nas de serviços (28%).

Vale destacar que apenas 5% das empresas se declaram insatisfeitas com os resultados obtidos a ponto de considerá-los uma dificuldade para expandir sua ação.

8.3 Há sugestões para a ampliação do atendimento

A pesquisa também buscou conhecer as principais sugestões dos empresários no país para ampliar o envolvimento do setor privado lucrativo na realização de ações sociais para a comunidade. Embora a maioria deles tenha reivindicado a ampliação dos incentivos fiscais, as sugestões não se limitaram a apresentar demandas ao governo e abrangeram medidas a serem adotadas pelas próprias empresas, pelas organizações que executam projetos sociais e pelos meios de comunicação de massa. Isso parece indicar que a partilha de responsabilidade já é percebida como necessária ao enfrentamento da exclusão social. É com esse espírito que se poderá avançar na construção de um país mais solidário. A seguir, apresenta-se um resumo dessas sugestões:

- aumentar os incentivos fiscais e estendê-los às micro e pequenas empresas;
- diminuir a carga tributária;
- promover o crescimento e a estabilidade econômica;
- melhorar o desempenho do governo e ampliar sua atuação na área social;
- melhorar o entrosamento entre o setor governamental e a iniciativa privada;
- estimular, nos meios de comunicação de massa, a divulgação das ações realizadas pelas empresas privadas e dos benefícios sociais gerados;
- reduzir a burocracia governamental para a realização das ações sociais;
- realizar campanhas de divulgação sobre o quadro de carências sociais no país;
- mobilizar e conscientizar as empresas para atuarem no social;
- promover parcerias entre governos, empresas e comunidades para orientar as ações sociais no setor privado;
- divulgar os benefícios fiscais concedidos às empresas para atuarem no social;
- divulgar projetos bem-sucedidos;
- promover campanhas de doações envolvendo os clientes e fornecedores;
- criar mecanismos de estímulo à atuação social das empresas – nas licitações públicas, na concessão de crédito etc.;
- estimular as ONGs a aprimorarem a qualidade dos projetos apresentados às empresas; e
- capacitar a comunidade com o intuito de aprimorar a qualidade dos projetos.

Essas sugestões revelam que o potencial para ampliar e aperfeiçoar as ações sociais do setor privado é grande. O entendimento de que a atuação deve extrapolar o caráter benemerente e refletir um compromisso de responsabilidade social é recente e tende a crescer. Para tanto, é necessário que sejam criados e reavaliados os instrumentos que possam contribuir para fortalecer a ação social das empresas.

Por fim, ressalte-se que a pesquisa mostrou que o perfil de atendimento social das empresas no Brasil, para além de seus muros, apresenta variações em função do porte da empresa, do setor de atividade e da localização. Propõe-se, pois, na seção seguinte, fazer um breve balanço desses diferentes perfis de atendimento.

9 O QUE INFLUENCIOU O COMPORTAMENTO DAS EMPRESAS?

A pesquisa Ação Social das Empresas revela que, no Brasil, existem traços comuns a todas as empresas na sua forma de realizar, em caráter voluntário, ações sociais voltadas para a comunidade. Trata-se de um envolvimento predominantemente marcado pela caridade e distante de interesses mercantis. A ajuda é uma atividade informal de caráter assistencial e personalizado, na medida em que é de responsabilidade do próprio dono ou dos dirigentes da empresa, em geral, fazer as doações com certa regularidade – em dinheiro ou em espécie – a pessoas ou instituições localizadas nas redondezas da empresa e que batem às suas portas solicitando apoio. A prioridade é conferida à criança. Não se tem o hábito de doar muito e verifica-se uma certa prudência quanto à possibilidade de se expandirem essas atividades no futuro próximo, apesar de ser muito pequeno o número de empresários insatisfeitos com os resultados obtidos em decorrência de sua atuação. O retorno, em geral, é percebido no campo das gratificações pessoais e da melhoria das condições de vida das comunidades atendidas. No entanto, essas percepções são impressionistas, pois os empresários não avaliam os resultados das atividades desenvolvidas. A divulgação das ações é também um hábito muito pouco frequente.

Note-se que esse perfil geral de atuação no campo social é, em grande parte, influenciado pelo comportamento das empresas sediadas no Sudeste, das micro-empresas e das comerciais, as quais representam a maioria do universo empresarial no Brasil. No entanto, além desses traços gerais, existem algumas especificidades do comportamento das empresas que variam de acordo com seu porte, sua localização ou seu setor de atividade. A seguir, apresenta-se essa diversidade.

9.1 Tamanho é documento

Entre as características das grandes empresas, deve ser ressaltada sua maior propensão em realizar ações sociais para comunidades carentes. Com efeito, cerca de 90% delas informam realizar algum tipo de atividade social. Isso ocorre provavelmente porque já estão sendo influenciadas pelo movimento em prol da responsabilidade social, que, a cada dia, ganha mais densidade no país. As grandes empresas começam

a apresentar um perfil de atuação mais voltado para o mercado: dão prioridade à área de educação e aos jovens. Há entre elas a percepção de que atuar para além de seus muros contribui para aumentar a satisfação de seus empregados, melhorar sua imagem e elevar a produtividade do trabalho.

Algumas já delegam a responsabilidade pela execução das ações para uma área administrativa específica, a área de recursos humanos, e realizam diretamente seus projetos sociais ou fazem parcerias com ONGs. Em geral, são mais otimistas quanto à ampliação de suas ações no futuro próximo e são também as que mais se queixam da falta de incentivos por parte do governo. Em que pese uma atuação realizada à margem do Estado, as grandes empresas parecem visualizar um campo fértil para uma atuação mais compartilhada.

9.2 As diferenças regionais

O Sudeste 1 destaca-se duplamente. Em primeiro lugar, porque é a região que sedia as empresas que, proporcionalmente, mais realizam ações sociais. Em segundo, porque são as empresas dessa região as que mais investem recursos privados na área social. Apesar de o Sudeste abrigar 64% das empresas que fazem algum tipo de ação social, essa região concentrou, em 2000, 83% do total de recursos aplicados pelo setor empresarial no Brasil.

É no Sul que as empresas tendem a ser menos atuantes. Esse resultado reflete o comportamento das microempresas, que, nessa região, tiveram participação bem mais reduzida que nas demais regiões do país. Tendo em vista que estas representam a absoluta maioria das empresas, são elas que contribuem para a conformação da média regional; e, como atuam predominantemente no atendimento emergencial às demandas das comunidades mais carentes, pode ser que um quadro carencial menos grave ou um maior acesso aos serviços básicos oferecidos pelo setor público dessa região tenham influência sobre tal comportamento. Essas são hipóteses que merecem ser mais bem exploradas em estudos futuros.

Em contrapartida, as empresas do Sul são as que, proporcionalmente, mais realizam atividades nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento comunitário. Voltam-se para a comunidade em geral e apresentam um leque mais variado de motivações para atuar no social: atender a demandas de entidades e comunidades que batem às suas portas; melhorar a imagem da empresa; aumentar a satisfação dos empregados e elevar a produtividade do trabalho. As empresas do Sul já começam a perceber, ainda que em pequena escala, a importância das parcerias e do apoio a fundos oficiais, por exemplo, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em algumas empresas, a responsabilidade da ação encontra-se na área de recursos humanos, o que, em parte, pode explicar que, em cerca de um quarto das empresas, os empregados sejam liberados, em horário de expediente, para trabalhar em ações

sociais. As empresas da região são ainda as que mais reclamam tanto da ausência de incentivos governamentais quanto da precariedade dos projetos apresentados pelas comunidades. Queixam-se, também, da falta de confiança nas organizações que executam projetos sociais. Talvez essas restrições expliquem, em parte, sua particular cautela quanto à expansão das ações no futuro próximo.

O Nordeste apresenta várias especificidades. Em geral, os empregados participam pouco das atividades sociais das empresas, provavelmente porque essa é uma forma de agir no campo social que se caracteriza, essencialmente, pela doação, por parte dos dirigentes, de recursos financeiros diretamente a pessoas ou comunidades carentes que vêm à empresa para pedir auxílio. As empresas dessa região são as que relativamente menos executam projetos próprios. Verifica-se uma particular preocupação em manter uma política de boa vizinhança com aqueles que habitam as redondezas do negócio. Com efeito, a atuação dessas empresas é impulsionada por motivos humanitários, mas, também, para melhorar a sua imagem e para responder a demandas das comunidades vizinhas. Os empresários do Nordeste se diferenciam ainda pelo seu entusiasmo: apesar de serem os que mais reclamam da falta de recursos, são, por sua vez, os que mais percebem resultados positivos em decorrência de sua atuação e os mais otimistas quanto à expansão de suas ações sociais no futuro próximo.

Ampliar o atendimento é também uma proposta encontrada no Norte do país, o que, em certa medida, surpreende, pois os empresários dessa região são os que, proporcionalmente, menos investem recursos privados em ações sociais e menos têm o hábito de ajudar. Os empresários do Norte atuam impulsionados por motivos humanitários e para aumentar a satisfação de seus empregados. Realizam atividades sociais voltadas para jovens e crianças, fazendo, sobretudo, donativos em espécie ou executando diretamente seus projetos. É interessante notar que já se verifica, em alguns deles, a percepção de que o retorno da ação resulta no aumento tanto da produtividade do trabalho quanto da lucratividade da empresa.

Por fim, o Centro-Oeste tem um comportamento bastante semelhante à média. No entanto, as empresas dessa região se diferenciam porque, proporcionalmente, são as que mais investem na área cultural e nas pessoas portadoras de necessidades especiais. São também as empresas que mais reclamam da falta de incentivos governamentais; queixam-se, ainda, da falta de confiança na capacidade de gestão e na transparência das organizações que executam projetos sociais.

9.3 As especificidades dos setores econômicos

A indústria notabiliza-se pela frequência de seu atendimento: três quartos das empresas declaram realizar ações sociais habitualmente. Observa-se, em algumas delas, um esforço para sair do campo da assistência e apoiar atividades educacionais, e para

potencializar os resultados celebrando algumas parcerias ou mesmo executando diretamente algumas ações. Diferentemente de suas congêneres, as empresas industriais atuam em municípios nos quais não possuem nem sede, nem filial. Outro dado interessante: uma boa parte dos donos ou dirigentes industriais, na hora de ajudar os que mais precisam, é influenciada por motivos de ordem religiosa. Os industriais são extremamente cautelosos quanto à expansão de suas ações: a maior parte deles não sabe informar se irá ampliar seu atendimento ou aumentar seu investimento social privado no futuro próximo.

Quanto às empresas de serviços, observa-se uma certa tendência a uma maior diversificação de suas ações: além das atividades assistenciais, também investem em áreas como cultura, desenvolvimento comunitário, educação e saúde. Também estendem seu atendimento para famílias, crianças e portadores de necessidades especiais. Metade delas executa diretamente suas atividades sociais e mais de 60% promovem o envolvimento de seus empregados na realização de suas ações sociais. As empresas de serviços são prudentes quando perguntadas se irão expandir seu atendimento. Queixam-se da falta de qualidade dos projetos sociais apresentados pelas comunidades e são as que manifestam menos confiança na gestão das organizações que executam projetos sociais.

10 CONCLUSÕES

O que a pesquisa revela sobre as ações voluntárias das empresas privadas no Brasil no campo do atendimento social a comunidades? Não obstante os riscos de se extraírem generalizações a partir de informações sobre um universo multifacetado, elencam-se, a seguir, características que marcaram a ação social do setor privado no Brasil no fim da década de 1990.

- 1) Das 782 mil empresas privadas com um ou mais empregados, 59% – o equivalente a 462 mil empresas – realizam algum tipo de ação social voltada para o atendimento de comunidades. Esse envolvimento, de caráter voluntário, compreende desde pequenas doações eventuais a pessoas ou comunidades até grandes projetos mais estruturados.
- 2) Essas 462 mil empresas, no seu conjunto, destinaram para as atividades sociais cerca de R\$ 4,7 bilhões em 2000. Esse valor corresponde a 0,4% do PIB do país, para o mesmo ano. Note-se que 83% desses recursos estão concentrados na região Sudeste. Tendo em vista que o valor do investimento social privado corresponde a um percentual pequeno em relação à riqueza produzida no país, avalia-se que há espaço para seu crescimento. Essa é a opinião de 39% dos empresários atuantes do país. Os incentivos fiscais federais em pouco contribuíram para financiar as atividades sociais do setor privado, e seu uso ficou restrito a apenas 6% das empresas.

- 3) Apesar de os empresários no Brasil terem o hábito de ajudar, isso acontece de maneira informal. Não se trata de uma atividade que integre os planos estratégicos das empresas. São os próprios donos ou dirigentes que, por razões de ordem moral e humanitária, resolvem assistir os mais carentes que habitam as redondezas da empresa e que batem às suas portas pedindo ajuda. Em geral, fazem-se donativos – em dinheiro ou em espécie –, principalmente voltados para o atendimento da criança. Trata-se de uma atuação isolada, na medida em que é ainda pouco frequente a prática da associação ou da parceria – entendidas como uma ação articulada entre diversos atores – para uma atuação mais coletiva na área social.
- 4) As empresas dão pouca atenção aos impactos de suas ações e não se preocupam em divulgá-los. Como não se dispõe de informações sistematizadas sobre os resultados do envolvimento social do empresariado no Brasil, podem estar se reproduzindo, no âmbito do setor privado, problemas assemelhados àqueles historicamente observados na atuação do Estado no campo das políticas sociais: superposição e fragmentação das ações, o que acarreta o desperdício de recursos e a consequente perda de eficiência e eficácia das ações. Observa-se, ainda, que a contribuição empresarial independe das políticas governamentais. Trata-se de uma iniciativa do próprio empresário, que não reconhece influências do governo no processo decisório de sua atuação, na operacionalização das ações e no volume de recursos aplicados.
- 5) Na avaliação geral dos empresários, todos ganham com a ação social: ajudar traz satisfação pessoal aos proprietários do negócio e melhora as condições de vida das comunidades atendidas. Note-se que essa última percepção é bastante impressionista, pois os empresários não avaliam os resultados das atividades desenvolvidas.
- 6) A pesquisa revela, ainda, que o porte da empresa, a localização e o setor de atividade ao qual pertence têm influência no seu comportamento. Ou seja, apesar dos traços comuns, existem especificidades e particularidades que dependem dessas variáveis.
- 7) A ação social das empresas no Brasil ainda é predominantemente dominada pelo espírito da caridade e dista de interesses mercantis. É importante destacar, contudo, que o caráter assistencial das ações realizadas pelas empresas tem limitado o entendimento de sua importância, até mesmo para aqueles que as realizam. Isso ocorre porque ainda não está superado o preconceito existente quanto às ações de caráter assistencial. Falta uma compreensão melhor da importância do atendimento emergencial dos grupos sociais que vivem em situações de vulnerabilidade extrema, bem

como da sinergia que pode ser gerada mediante a complementariedade de ações assistenciais e promocionais. Mais construtivo do que desqualificar a assistência filantrópica é procurar transformá-la numa ação de cidadania.

Independentemente do tipo de benefício concedido e sem entrar aqui no mérito sobre a equidade, a eficiência ou a eficácia dos investimentos sociais privados, verifica-se que a sociedade vem buscando diversos caminhos para enfrentar a exclusão social. No Brasil, como em todo o mundo, o campo social sofre modificações: as ações sociais tradicionais, tais como doações e trabalho voluntário dos cidadãos e das instituições não governamentais, passam, paulatinamente, a serem percebidas como um componente das ações da esfera pública. Entretanto, cabe indagar: conhecendo-se a história e a cultura “política” do país, até que ponto as relações de patrimonialismo, tutela e favoritismo ainda estão presentes nesses novos espaços de atuação?

De qualquer modo, a consolidação de uma nova esfera pública está a exigir a abertura de caminhos que conduzam ao ativismo civil e político, à criação de formas inovadoras e integradoras que envolvam instituições do Estado e da sociedade em um espaço comum. É preciso discutir, de posse de informações como as que estão contidas nesta pesquisa, por exemplo, as fronteiras entre assistência e clientelismo, assistência e filantropia, bem como assistência e relações de reciprocidade. É preciso, ainda, discutir os papéis dos agentes promotores desse (novo) campo social.

Apesar das diversas reflexões que uma pesquisa dessa natureza pode suscitar, é preciso ressaltar que o setor privado lucrativo no Brasil é um ator importante no alívio das necessidades básicas das populações mais pobres do país. E mais: há indícios de que sua atuação irá se expandir nos próximos anos. É preciso, pois, criar e reavaliar os instrumentos que podem contribuir para a ampliação e o aperfeiçoamento das ações sociais das empresas. Esses novos instrumentos e mecanismos deverão ser capazes de promover a cooperação e a parceria entre o Estado e a sociedade para que sejam desenvolvidos trabalhos mais integrados, de caráter público, de reciprocidade entre os envolvidos, de empoderamento dos beneficiários, nos quais a complementariedade se sobreponha à superposição e por meio dos quais os recursos mobilizados sejam aplicados de modo que sejam produzidos resultados mais eficazes em menos tempo.

Finalmente, como contribuição para o debate, são apresentados, a seguir, à luz dos resultados da pesquisa, os sete principais desafios a serem enfrentados pelo setor empresarial para ampliar o alcance de suas ações no campo social.

- 1) Contribuir para reduzir as desigualdades sociais: garantir a todos a igualdade de oportunidades. O Brasil é um país marcado por profundas iniquidades – sociais, regionais, raciais, de gênero e entre o campo e a cidade –, que somente serão equacionadas por mudanças estruturais nos campos

político, econômico, social e cultural. A promoção dessas transformações é uma tarefa cotidiana de todos – do Estado, mas também do mercado e das organizações do terceiro setor.

- 2) Intervir politicamente em prol do social: buscar envolver-se mais diretamente nos encaminhamentos das políticas públicas e de forma sempre atenta às suas repercussões sociais. Buscar, ainda, ajudar a construir uma agenda de compromissos econômicos e sociais de âmbito local e nacional, a ser assumida pelo Estado e pela sociedade, e fortalecer os mecanismos de participação e de controle social, como os diversos conselhos encarregados do direcionamento das políticas sociais.
- 3) Disseminar os compromissos sociais: assumir publicamente o compromisso com um novo padrão de desenvolvimento social e dar transparência à sua contribuição ao social. Divulgar o que vem sendo feito, publicar o balanço social e estimular o debate público sobre o tema são estratégias que podem contribuir para um novo patamar de mobilização social.
- 4) Institucionalizar a missão social: fazer que as decisões tomadas no campo dos negócios privilegiem a geração de emprego e a qualidade do trabalho, e atribuir às ações sociais uma prioridade compatível com os compromissos sociais declarados.
- 5) Descentralizar a gestão: envolver efetivamente os trabalhadores e as próprias comunidades nas ações sociais, desde a etapa inicial de decisão até a avaliação final.
- 6) Profissionalizar o atendimento: dialogar com os parceiros e beneficiários, definir melhor o foco da ação, estabelecer metas de forma participativa, identificando fontes de financiamento e acompanhamento e avaliando permanentemente os resultados.
- 7) Integrar uma rede de proteção social: pôr em prática um espírito de cooperação entre as próprias empresas, com o Estado e as organizações do terceiro setor. Nesse campo, as associações federais e as confederações empresariais podem desempenhar um papel fundamental de articulação de seus associados. Em relação ao Estado, far-se-á necessário superar as desconfianças que ainda prevalecem de ambas as partes, aprofundar o conhecimento mútuo e definir propostas de atuação conjuntas, respeitando as devidas autonomias. Em relação às organizações do terceiro setor, urge quebrar resistências, dialogar e estender o apoio, tendo em vista o amplo trabalho que já vem sendo feito por essas organizações e as dificuldades com que se defrontam no dia a dia para garantir uma ação contínua e de qualidade.

PARCERIAS NA CONDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS: O QUE SE EXTRAI DOS RESULTADOS DO BISC?¹

1 INTRODUÇÃO

O que fazem as empresas no campo social? Como elas se relacionam com as demais organizações, públicas e privadas, para atuarem nessa área? Essas questões assumem especial relevância em um contexto no qual o setor privado é cada vez mais pressionado a participar de um esforço coletivo de enfrentamento dos problemas sociais que afetam a sociedade brasileira. Com o propósito de contribuir para os debates sobre esses temas, este texto fornece algumas respostas extraídas dos resultados da pesquisa do Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC) e da experiência da Comunitas na construção do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável.

A pesquisa do BISC foi instituída em 2008, pela Comunitas,² sob a inspiração da experiência pioneira do Chief Executives for Corporate Purpose (CECP),³ e desde então vem sendo realizada anualmente. Seu objetivo central é acompanhar o perfil da atuação social de empresas no Brasil, definir padrões de *benchmarking* e realizar comparações internacionais. Sem perder essa perspectiva, várias inovações e aprimoramentos foram introduzidos na versão brasileira, com vistas a se adaptar o BISC às características nacionais e contribuir para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da gestão e avaliação dos investimentos sociais privados. Não é só. A pesquisa visa, ainda, subsidiar a reflexão acadêmica sobre o tema e hoje é fonte de inspiração para estudos realizados dentro e fora do país.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M.; Loyola, P. Parcerias na condução dos investimentos sociais: o que se extrai dos resultados do BISC? *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 107-115, jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3GcrPNU>>.

2. A Comunitas é uma organização da sociedade civil (OSC), sem fins lucrativos, que atua no estímulo à participação da iniciativa privada no desenvolvimento social do país.

3. O CECP: The CEO Force for Good, parceiro da Comunitas, é uma organização social sediada nos Estados Unidos que reúne o mais expressivo fórum internacional de presidentes executivos (*chief executive officers* – CEOs), cuja missão é exclusivamente focada nos investimentos sociais corporativos (Comunitas, 2017, p. 10).

As informações do BISC são coletadas mediante três procedimentos: i) levantamento *on-line*; ii) entrevistas com gestores sociais ou lideranças empresariais; e iii) evidências colhidas nas reuniões do Grupo de Debates, instituído pela Comunitas com o objetivo de explorar e aprofundar a reflexão sobre questões relacionadas aos investimentos sociais privados e contribuir para o intercâmbio de experiências e o aprimoramento na condução dos projetos sociais. A pesquisa trata de um leque extenso de temas,⁴ tais como:

- influência da conjuntura econômica nos investimentos sociais;
- participação dos incentivos fiscais no financiamento dos programas sociais;
- padrão de qualidade dos projetos desenvolvidos;
- evolução dos programas de voluntariado corporativo;
- relação com atores externos, especialmente com as organizações sem fins lucrativos;
- atuação das empresas no território; e
- novas tendências na condução dos investimentos sociais, com destaque para o alinhamento aos negócios, às políticas públicas e às agendas globais de desenvolvimento sustentável.

Alguns resultados extraídos das últimas edições do BISC são apresentados a seguir. Cabe, de início, ressaltar que eles refletem o comportamento de um conjunto de empresas de maior porte,⁵ que se destacam pela sua atuação no campo social em virtude de buscar consolidar seus investimentos sociais em torno de projetos mais estruturados, desenvolvidos em parcerias com outras organizações, e alinhados às políticas públicas e a agendas internacionais.

2 QUAL O PERFIL DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS DAS EMPRESAS PARTICIPANTES DO BISC?

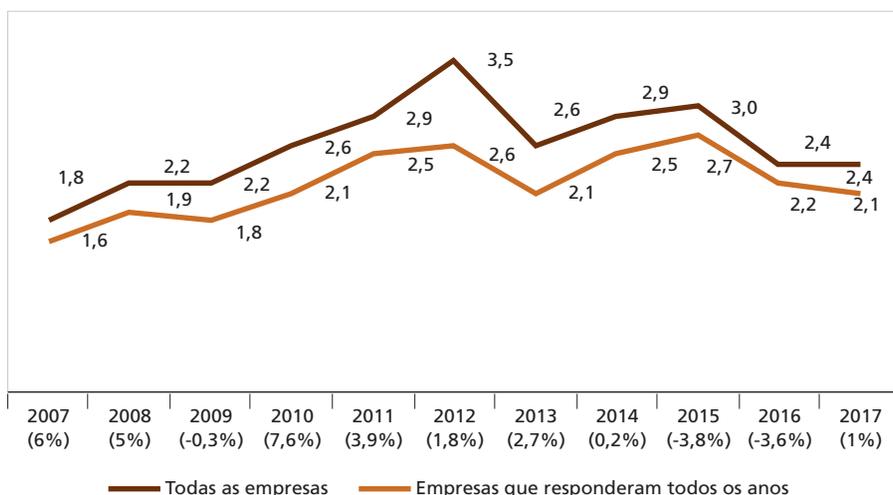
Em uma década marcada por fortes oscilações na economia, o volume de recursos destinados aos investimentos sociais exibiu uma tendência de crescimento, especialmente no triênio 2010-2013, o que sinaliza a manutenção do compromisso do grupo com o desenvolvimento de ações voluntárias destinadas ao enfrentamento de problemas sociais. A média anual dos valores aplicados pelas empresas de 2007 a 2011 foi de R\$ 2,3 bilhões e, nos últimos seis anos, subiu para R\$ 2,8 bilhões

4. Relatórios da pesquisa disponíveis em: <<https://bisc.org.br/bibliotecas/>>.

5. Os resultados da pesquisa de 2018 referem-se a um universo de 280 organizações assim distribuídas: onze conglomerados, que responderam por 259 empresas privadas; três empresas privadas, que responderam individualmente; e dezoito fundações ou institutos vinculados a essas instituições empresariais. Entre os respondentes, 61% são do setor de serviços e 39% do setor de indústrias. Outras informações sobre o grupo: 61% das empresas possuem mais de 30 mil empregados e 79% são de capital nacional (Comunitas, 2018).

(gráfico 1). Outras informações reforçam a relevância dessa atuação. O padrão dos investimentos sociais do grupo BISC é compatível com os padrões internacionais, se considerada a porcentagem dos investimentos sociais nos lucros brutos das empresas: em 2017, a mediana desses percentuais no país foi de 0,94% e, nas corporações norte-americanas, foi de 0,87%. Ademais, os investimentos no Brasil são financiados majoritariamente com recursos próprios, uma vez que os incentivos fiscais têm representado apenas 20% do total investido nos últimos três anos.

GRÁFICO 1
Evolução dos investimentos sociais do grupo BISC (2007-2017)
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Comunitas (2018, p. 12).

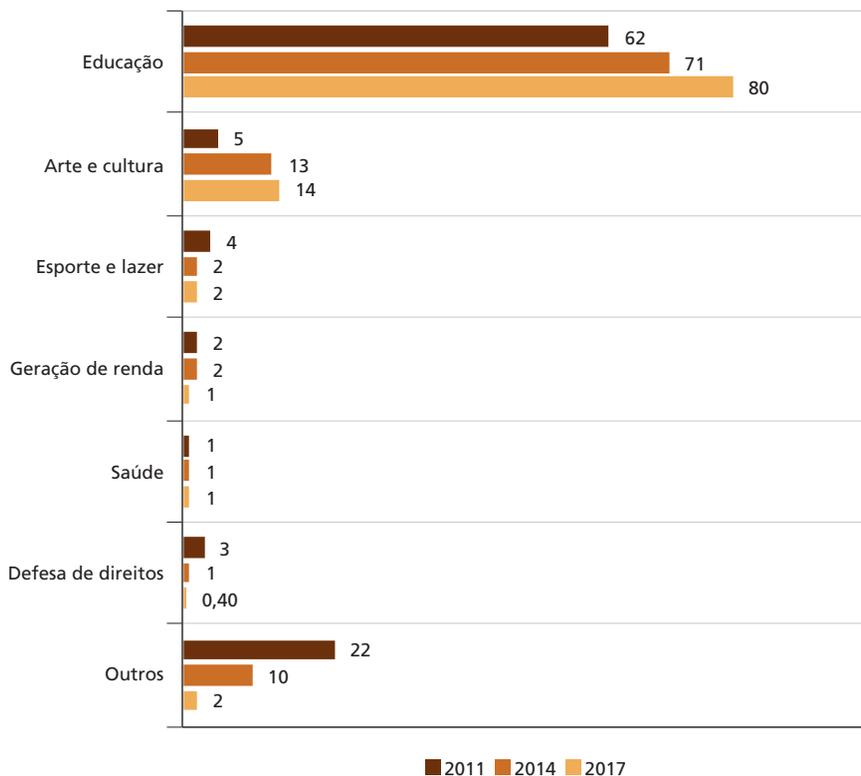
Obs.: 1. Os valores aplicados por todas as empresas se referem ao conjunto de empresas que responderam a cada ano da pesquisa, cuja composição modificou-se ao longo do período.

2. Os valores foram reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2017.

São os projetos educacionais que absorvem a maior parte dos investimentos sociais do grupo (aproximadamente 40%). Ao longo de todo o período analisado pelo BISC, o volume destinado para a área ficou acima dos R\$ 900 milhões/ano.⁶ Em um distante segundo lugar, sobressaem os projetos de apoio à cultura, que absorvem, aproximadamente, 20% do total investido. Cabe ressaltar que a atuação das organizações participantes não é homogênea. O BISC revela diferenças significativas entre empresas de diferentes setores da atividade econômica e institutos empresariais. Entre essas diferenças cabe destacar, por exemplo, que as empresas diversificam bem mais o leque de atividades desenvolvidas do que os seus institutos, que focam sua atuação, sobretudo, na educação (gráficos 2 e 3).

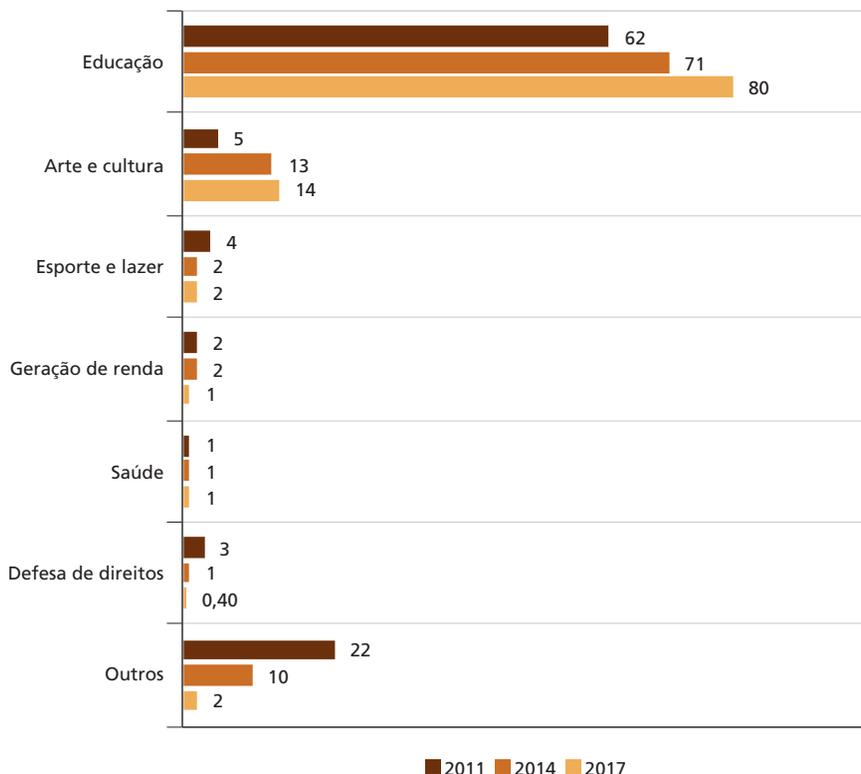
6. Valores atualizados pelo IPCA médio de 2017.

GRÁFICO 2
Investimentos sociais das empresas, por área de atuação
 (Em %)



Fonte: Comunitas (2018).

GRÁFICO 3
Investimentos sociais dos institutos, por área de atuação
(Em %)



Fonte: Comunitas (2018).

Ademais, enquanto os institutos são majoritariamente executores dos projetos sociais, as empresas privilegiam o apoio a projetos de terceiros, especialmente de organizações sem fins lucrativos (gráfico 4). Nesse sentido, cabe mencionar que, ao longo dos últimos anos, observou-se um movimento inverso entre as empresas e os institutos. Enquanto aquelas foram reduzindo seu envolvimento na execução direta dos projetos sociais, estes foram gradativamente se estruturando para assumir tal tarefa, especialmente no que se refere aos programas educacionais. Esse movimento não chega a surpreender, na medida em que os institutos foram criados para ser o “braço social” das corporações e responder pela sua atuação nessa área.

GRÁFICO 4

Estratégias adotadas por empresas e institutos para conduzir os seus projetos sociais
(Em %)



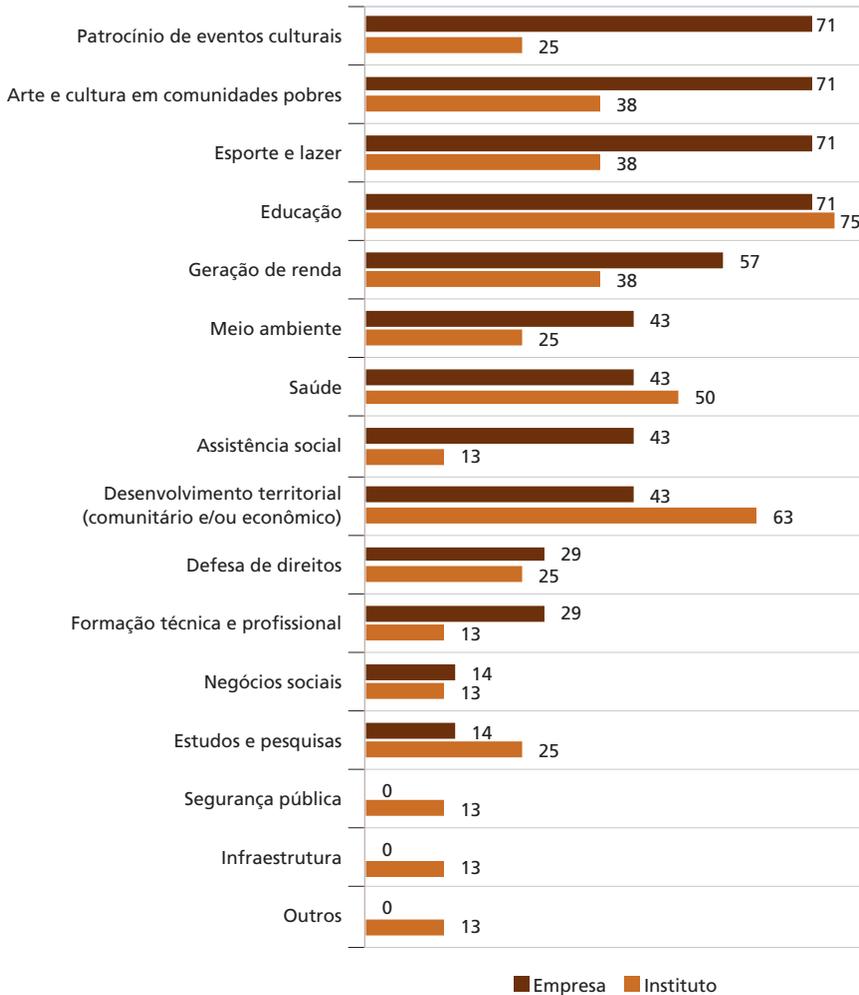
Fonte: Comunitas (2018, p. 57).

3 QUAL A RELAÇÃO DAS EMPRESAS COM AS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS?

Quase todos os participantes do BISC (92%) envolvem organizações sem fins lucrativos na condução dos seus investimentos sociais e reconhecem que esse trabalho em parceria é fundamental para aproximá-los das comunidades e de outros parceiros importantes, a fim de melhorar a imagem da empresa e fortalecer as organizações apoiadas, entre outros benefícios. Em 2017, as empresas apoiaram 1.163 organizações sem fins lucrativos sediadas nas diversas regiões do país, o que representa um aumento de 43% em relação ao ano anterior. Para essas organizações foram destinados recursos da ordem de R\$ 453 milhões.⁷ Foi no campo da educação, da cultura e dos esportes que se concentraram as atividades desenvolvidas conjuntamente com as organizações sem fins lucrativos, e esse resultado é coerente com o perfil de atuação das empresas e dos institutos (gráfico 5).

7. Os resultados de 2017 referentes ao número de organizações apoiadas e aos valores transferidos podem estar subestimados, uma vez que nem todas as empresas forneceram tais informações.

GRÁFICO 5
 Áreas de atuação em parceria com as organizações sem fins lucrativos
 (Em %)



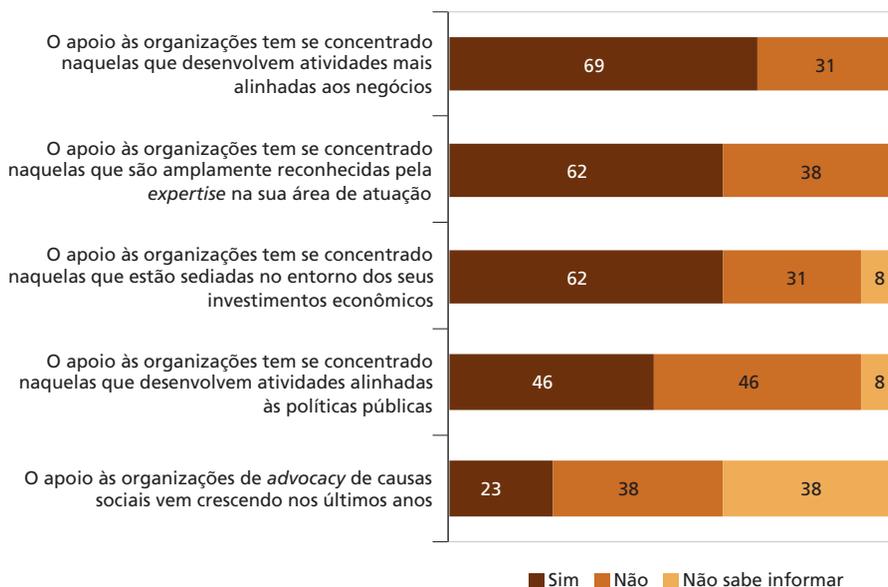
Fonte: Comunitas (2018, p. 105).

O BISC tem buscado identificar as mudanças que vêm ocorrendo na atuação social do setor privado nos últimos anos, bem como as novas tendências que se desenham na área, entre as quais se destaca a relação com as organizações sem fins lucrativos. Nesse campo, observaram-se, nos anos recentes, mudanças no perfil das organizações apoiadas em decorrência do crescimento do apoio a entidades: que desenvolvem atividades mais alinhadas aos negócios da empresa; que são amplamente reconhecidas pela *expertise* na sua respectiva área de atuação; ou que estão sediadas

no entorno dos empreendimentos econômicos. Cerca de dois terços das empresas confirmam esse movimento (gráfico 6). Os depoimentos captados nas entrevistas realizadas com os gestores sociais evidenciam, ademais, que as empresas hoje não se contentam com o papel de financiadoras de projetos, buscando fortalecer relações de parceria e atuar como contrapartes de um trabalho conjunto.

GRÁFICO 6

Mudanças recentes na relação das empresas com as organizações sem fins lucrativos (Em %)



Fonte: Comunitas (2017, p. 157).

É interessante ressaltar que o grupo não percebe maiores dificuldades para trabalhar em parceria com organizações sem fins lucrativos, sendo que as ressalvas dizem respeito à prestação de contas por parte das organizações e à dependência gerada pelo apoio financeiro da empresa: 46% das empresas assinalam que nesses aspectos enfrentam grandes dificuldades (Comunitas, 2017). As sugestões para aprimorar as parcerias vão na direção de:

- ampliar o diálogo e a presença da empresa na condução de trabalhos conjuntos;
- apoiar a autossustentação das organizações;
- estimular a formação de redes que possibilitem novos formatos e possibilidades de sustentabilidade financeira dos projetos;

- ampliar o acompanhamento e o apoio da empresa nos processos de prestação de contas das organizações sem fins lucrativos; e
- empoderar os parceiros e a comunidade para prosseguirem autonomamente os projetos desenvolvidos conjuntamente.

4 QUAL A ARTICULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS CORPORATIVOS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Desde as primeiras edições do BISC, observa-se que cerca de 80% das empresas se articulam com órgãos governamentais, especialmente no âmbito municipal, para o desenvolvimento dos seus projetos sociais. Esse comportamento surpreende na medida em que, ainda na década de 1990, predominava nas empresas a concepção de que sua atuação no campo social deveria se desenvolver de forma independente, ou mesmo distante do Estado. Estudo divulgado pelo Ipea em 2001 apontava que,

no momento em que decide como e onde atuar, a maioria das empresas declara que não leva em consideração os investimentos governamentais, ou seja, que não há relação entre os investimentos sociais privados e os investimentos sociais de governo. As justificativas caminharam para a linha de uma atuação independente do Estado, “de um não alinhamento”, ou para uma linha de desconhecimento do que o governo faz e de crítica a respeito de que “o Estado não faz sua parte” e, por isso, as empresas “atuam para tapar buracos” com a sensação de que não avançam, mas evitam prejuízos maiores. Com base nesse raciocínio, não se posicionam como contraparte de um atendimento social integrado (Peliano, 2001, p. 92).⁸

Na contramão dessa visão histórica, o grupo BISC tem se destacado na busca pelo alinhamento dos investimentos sociais às diretrizes das políticas públicas, movidos pelo desejo, entre outros, de ampliar a visibilidade e melhorar a qualidade dos próprios projetos, e de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, conforme assinalado por 67% dos participantes. É sobretudo no campo da educação e no atendimento à infância que as empresas trabalham mais próximas das organizações governamentais, buscando alinhar os seus investimentos sociais às políticas públicas, procurando desenhar e implementar projetos: i) em consonância com as diretrizes de governo; ii) a partir de um diálogo sistemático com os gestores públicos; e iii) de forma a contribuir para o alcance dos resultados previstos nas políticas governamentais (gráfico 7).

8. Ver capítulo 8 desta obra.

GRÁFICO 7

Projetos sociais das empresas alinhados às políticas públicas listadas

(Em %)

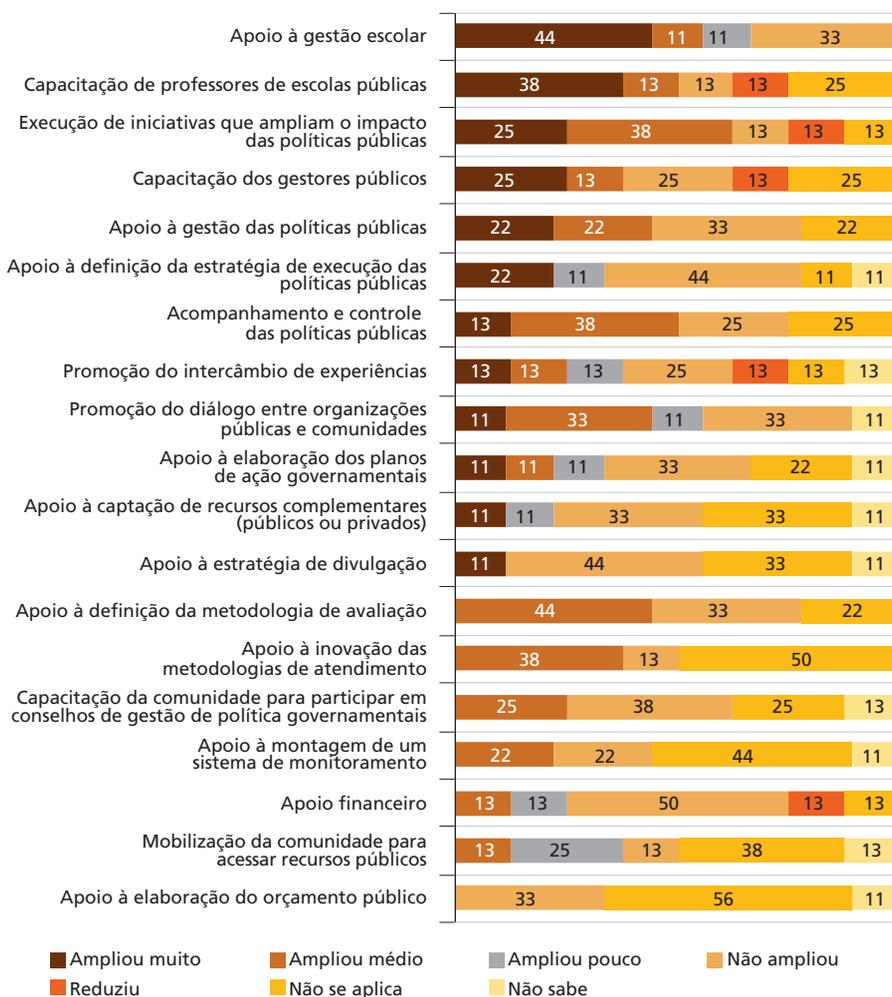


Fonte: Comunitas (2017, p. 96).

Obs.: Todas as políticas listadas constam do Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal.

Além do alinhamento dos próprios projetos, as empresas apostam no apoio à gestão de políticas públicas no âmbito local. Cerca de metade delas declarou ter ampliado, nos últimos anos, as atividades voltadas para o apoio à gestão escolar, à capacitação de professores e à promoção do diálogo entre organizações públicas e comunitárias (gráfico 8). É especialmente nessa articulação que muitas reconhecem uma janela de oportunidades para ampliarem o controle social e o acesso às políticas governamentais por parte das comunidades locais.

GRÁFICO 8
Avanços observados no apoio das empresas às políticas públicas
 (Em %)



Fonte: Comunitas (2017, p. 95).

Nesse sentido, a experiência da Comunitas com o desenvolvimento do programa Juntos representa um modelo interessante de parceria entre empresa e governo, na busca do aprimoramento da gestão pública, em que o trabalho conjunto tem resultado em benefícios significativos para a sociedade.

5 COMO A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA JUNTOS REFLETE O ESFORÇO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

O programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável foi criado em 2012 como um modelo inovador de investimento social corporativo, no qual um grupo de líderes empresariais, a partir de uma reflexão sobre seu papel no desenvolvimento do Brasil, decidiu unir esforços, recursos e conhecimento para impactar de forma positiva as cidades brasileiras. Prevaleceu o entendimento de que, para se ganhar escala e se ampliar o impacto, é fundamental atuar em conjunto com as políticas públicas, em parceria com o Estado, sendo que estas

precisam conter cada vez mais um componente de cooperação e de definição de uma agenda que acelere prioridades para a sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento, (...) [estimulando] práticas que reforcem a autonomia e a legitimidade de atores sociais que atuam articuladamente numa perspectiva de cooperação (Jacobi, 2003, p. 202).

O núcleo de governança do programa Juntos é formado por líderes empresariais engajados em prol de um objetivo comum: contribuir para o aprimoramento da gestão pública no Brasil e, com isso, para a entrega de serviços públicos de qualidade. A participação ativa de todos nesse grupo tem sido um importante fator de sucesso para o alcance dos resultados dos projetos, mas, sobretudo, para a construção de um novo modelo de governança, realmente sustentável e compartilhado, com foco na construção de uma agenda positiva de desenvolvimento.

Tendo como norte o compartilhamento, a troca e a replicabilidade, o programa atua na esfera municipal do poder público, mais próxima à população, por meio de investimentos sociais corporativos. Esses investimentos se direcionam para o aprimoramento da gestão pública, o fortalecimento das lideranças e seus respectivos gestores, o controle social por parte da comunidade e a transparência no uso dos recursos, materializando-se em formulação, implementação e avaliação de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas.

Em 2018, com a experiência obtida, o grupo entendeu que era possível ampliar essa transformação para o nível estadual. Dessa forma, o programa Juntos, liderado pela Comunitas, atua hoje em catorze cidades brasileiras (entre elas, São Paulo, Porto Alegre, Curitiba e Teresina) e cinco estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás e Pará), uma área com cerca de 100 milhões de habitantes.

Nessas regiões foram executados 120 projetos em diferentes áreas de atuação do poder público, com mais de trinta parceiros distribuídos entre empresas privadas, sociedade civil e entes da Federação.

Esse modelo chamou atenção da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, e, em 2017, tornou-se um estudo de caso conduzido por Santos e Johnson (2018), posteriormente utilizado em salas de aula de outras universidades ao redor do mundo. Em 2018, o programa foi citado no livro *Social Value Investing* como uma boa prática brasileira para superar antigos desafios socioeconômicos, por meio do investimento social corporativo e da governança compartilhada (Buffett e Eimicke, 2018).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação das empresas com atores externos, especialmente com as organizações da sociedade e dos governos, é muito relevante e tem sido acompanhada sistematicamente pelo BISC. Os resultados apontam que, isoladamente, a atuação social do setor privado terá alcance reduzido, e o fortalecimento das parcerias é reconhecido como o caminho para o alcance dos objetivos almejados. O grupo de participantes do BISC enfatiza a necessidade de se buscar, cada vez mais, a adesão dos demais atores envolvidos nos seus projetos sociais e reconhece que o êxito vai depender desse engajamento dos parceiros e das comunidades envolvidas.

REFERÊNCIAS

BUFFETT, H. W.; EIMICKE, W. B. **Social value investing**: a management framework for effective partnerships. New York: Columbia University Press, 2018.

COMUNITAS. **Relatório BISC 2017**: retrospectiva da atuação social corporativa nos últimos dez anos. São Paulo: Comunitas, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3ogYbkw>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

_____. **Relatório de 2018**. São Paulo: Comunitas, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3rvTipM>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

JACOBI, P. R. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 189-205, 2003.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **Bondade ou interesse?** Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília: Ipea, nov. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3D5W7AO>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SANTOS, B.; JOHNSON, L. **Juntos**: building governance for the 21st century – public private coalition to reform local governments in Brazil. Columbia: Picker Center Case Collection, 2018.

A FAMÍLIA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL^{1,2}

1 INTRODUÇÃO

Qual a importância das famílias na promoção de uma alimentação saudável? Quais as implicações e dificuldades para se trabalhar o núcleo familiar como catalisador do direito humano à alimentação adequada? Qual a contribuição das famílias para o alcance de metas estabelecidas na Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável?

Foi para estimular a reflexão sobre questões dessa natureza que o Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP), em parceria com o Family Talks – associação vinculada à International Federation for Family Development –, promoveu um encontro de especialistas, no formato de grupo focal, em setembro de 2018. Uma síntese das discussões, elaborada a partir da transcrição das intervenções dos participantes, é apresentada neste capítulo.

Para avançar na compreensão do objeto, partiu-se da delimitação do conceito de que a família, conforme consta no art. 16, § 3º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, representa o “elemento natural e fundamental da sociedade”, e deve receber “especial proteção do Estado”, de acordo com o art. 226 da Constituição Federal de 1988. Esse *status* é consequência de seu papel fundamental na formação das sociedades e culturas, bem como da constatação da universalidade dessa instituição. Mesmo em culturas bastante distintas, como a brasileira e a japonesa, há mais semelhanças que diferenças entre as famílias.

É amplamente reconhecido que as tarefas levadas a cabo pelas famílias são essenciais para a sociedade e que suas responsabilidades se estendem dos cuidados e da educação das crianças e dos adolescentes aos cuidados com as pessoas idosas,

1. Originalmente publicado como: Sawaya, A. L. *et al.* A família e o direito humano à alimentação adequada e saudável. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, p. 363-383, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3lw1155>>.

2. O texto original contou com a colaboração de Ana Lydia Sawaya, Maria Paula de Albuquerque e Semíramis Martins Álvares Domene.

com deficiência, doentes etc. Independentemente de sua configuração, a família é o primeiro espaço de convivência do ser humano. É, portanto, fundamental para a formação das pessoas, especialmente das crianças nos primeiros 72 meses de vida, a chamada primeira infância,³ que representa o momento mais crítico para o desenvolvimento do ser humano. Ela é o primeiro e o mais importante mediador da criança com a sociedade.

Entre as diversas tarefas sob a responsabilidade das famílias se destacam aquelas relacionadas aos cuidados com a saúde e a alimentação. É nesse ambiente que se inicia a formação do hábito alimentar das pessoas, influenciando principalmente a alimentação das crianças. Mais do que isso, as famílias são as maiores responsáveis pela transmissão da cultura alimentar, pois é nesse ambiente que as pessoas aprendem quais alimentos consumir e como prepará-los, a partir dos recursos disponíveis. Essa influência, positiva ou negativa, tende a persistir por toda a vida.

Em razão desse papel central no cuidado e na transmissão da cultura, das práticas e do hábito alimentar, é razoável considerar a família como lugar de destaque nas políticas públicas voltadas para a promoção da segurança alimentar. Não obstante esse reconhecimento, colocar a família no centro das políticas públicas de promoção de uma alimentação adequada e saudável ainda é um desafio para os gestores. No caso brasileiro, são vários os obstáculos a serem enfrentados, entre outros, a diversidade cultural e social do país, que demanda a adoção de múltiplas e complexas estratégias; a fragmentação na condução das políticas públicas, que dificulta a garantia da necessária intersectorialidade e complementaridade entre as ações do governo e da sociedade; as transformações na estrutura familiar, que exigem flexibilidade e abertura para sucessivas mudanças e inovações; e a dimensão e dispersão, no território nacional, das famílias mais vulneráveis, o que dificulta fazer chegar as políticas públicas aos domicílios.

2 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os resultados de um debate realizado por meio da técnica de entrevista *focus group* (Krueger, 2002; Freitas *et al.*, 1998). Essa técnica permite que pesquisadores ou especialistas obtenham conhecimento de determinado tema a partir de uma discussão objetiva em grupo. Tal discussão é conduzida por um moderador, que propõe questões e tem a função de mediar as intervenções dos interlocutores. O conteúdo da entrevista é transcrito e analisado a fim de produzir

3. Mais informações podem ser encontradas no site do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF): <<https://unicfi/2ZX645u>>.

um relatório, cujo objetivo é expor o teor das discussões e as principais conclusões dos participantes do encontro.

Para a condução do trabalho, a equipe organizadora promoveu um encontro entre pesquisadores, representantes de instituições da sociedade civil e de órgãos governamentais que atuam na promoção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, procurando refletir a pluralidade de experiências entre profissionais dedicados ao tema. Além disso, tendo em vista a intersetorialidade das questões envolvidas, buscou-se fomentar uma discussão interdisciplinar, com o envolvimento de profissionais de distintas áreas: nutricionistas, médicos e sociólogos, com diferentes trajetórias profissionais (na gestão pública, acadêmica ou no terceiro setor).⁴

Para facilitar a interação entre os participantes do encontro, foi elaborada uma questão, previamente enviada a todos com o intuito de direcionar as intervenções aos objetivos propostos para o encontro, bem como garantir alguma coerência entre as diferentes sugestões apresentadas. A pergunta elaborada foi a seguinte: qual a relevância, as implicações e as dificuldades para que a família possa ser catalisadora do direito humano à alimentação adequada?

A partir dessa questão, iniciou-se a discussão pela identificação do grupo de famílias que deveria ser alvo prioritário da atenção dos participantes e das responsabilidades do Estado em assegurar a proteção social, por meio das políticas públicas. De modo específico, procurou-se debater o papel central da família – ou, de modo mais amplo, das relações familiares – na promoção de uma alimentação adequada, condição necessária para uma vida saudável; no processo de acesso e escolha dos alimentos; nas estratégias de educação nutricional; no estímulo a comer em companhia, considerando-o também como elemento de fortalecimento dos vínculos sociais; no desenvolvimento e na prática das habilidades culinárias, com incentivo à responsabilidade compartilhada entre os integrantes do núcleo familiar; e no encontro de caminhos para atenuar os desafios decorrentes da falta crônica de tempo.

Ao considerar as contribuições das famílias para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na elaboração do contexto, do escopo e dos objetivos dessa reflexão, assegurou-se o alinhamento das conclusões do encontro com as diretrizes já estabelecidas para o assunto em nível internacional e nacional. Vale ressaltar que o ODS em destaque foi o de número 2, *Acabar com a Fome*,

4. Lista de participantes do grupo focal: Ana Lydia Sawaya (Universidade Federal de São Paulo – Unifesp e IEA/USP); Anna Maria Medeiros Peliano (Ipea e IEA/USP); Lilian dos Santos Rahal (Ministério do Desenvolvimento Social); Maria Paula Albuquerque (Centro de Recuperação e Educação Nutricional – Cren e IEA/USP); Mariana Pinheiro (Ministério do Desenvolvimento Social); Michele Lessa (Ministério da Saúde); Sandra Maria Sawaya (USP e IEA/USP); Semiramis Martins Álvares Domene (Unifesp e IEA/USP); Denise Chaer (Novos Urbanos); e Rodolfo Canônico (Family Talks).

Alcançar a Segurança Alimentar e Melhoria da Nutrição e Promover a Agricultura Sustentável (Silva, 2019a).

Os debates foram gravados e transcritos, e as informações registradas foram organizadas e classificadas, de modo a facilitar a apresentação e compreensão das reflexões do grupo. Os resultados apresentados a seguir destacam os principais tópicos tratados.

3 RESULTADOS

3.1 A vulnerabilidade das famílias de menor renda

O ponto de partida da discussão do grupo focal foi identificar as condições de vida das famílias que deveriam ser alvo prioritário das políticas públicas. A análise centrou-se na população de menor renda, dada a enorme desigualdade social brasileira que leva a padrões de vida completamente diferentes nos distintos estratos sociais. Assim, os debates priorizaram a população mais vulnerável economicamente por ser a mais necessitada de políticas públicas de promoção de bem-estar social e de garantia de uma alimentação mais saudável.

Os membros das famílias brasileiras de menor renda geralmente possuem baixa escolaridade e, em decorrência, precária inserção no mercado de trabalho. Isso leva a uma constante instabilidade econômica, com várias consequências, dentre elas a própria dificuldade de manutenção das crianças na escola, o que contribui para a manutenção do círculo de pobreza. Os baixos índices de conclusão do ensino médio no país são um bom indicativo – em 2015, quatro a cada dez jovens de 19 anos não haviam concluído o ensino médio (Ferreira, 2017). Segundo pesquisa do Ipea, 23% dos jovens brasileiros entre 15 e 24 anos, na maioria mulheres de baixa renda, não estudam nem trabalham no Brasil (Verdélío, 2018). Dessa forma, a perspectiva de futuro para milhões de jovens é permanecer nessa situação de pobreza, com poucas possibilidades de melhorar efetivamente a sua qualidade de vida.

Os reflexos da instabilidade de renda se manifestam, também de forma contundente, nas condições de acesso a uma alimentação adequada tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Os últimos dados disponíveis sinalizaram que aproximadamente um quarto do total de domicílios no país – algo correspondente a mais de 50 milhões de domicílios – ainda apresentava, em 2013, algum problema ou deficiência em termos de garantia de sua segurança alimentar. A crise econômica e a elevação dos níveis de desemprego dos anos recentes não permitem otimismo em relação à melhoria desse quadro.

À dificuldade de aquisição de alimentos saudáveis alia-se a dificuldade para a compra de gás, prejudicando o preparo de refeições em casa e ampliando a tendência a se recorrer a alternativas frequentemente não saudáveis, como o uso

de alimentos e bebidas ultraprocessados, ou seja, prontos para o consumo (salgadinhos, biscoitos, refrigerantes, doces, balas, bolos) ou de muito fácil preparação (embutidos). Os dados disponíveis da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) já apontavam que,

de 2002 para 2008, houve crescimento da participação relativa de açúcares, alimentos processados e ultraprocessados (pães, embutidos, biscoitos, refrigerantes e refeições prontas) na dieta dos brasileiros: considerando a soma das médias de aquisição desses produtos por Unidade da Federação (UF), eles correspondiam, em 2002, a 24% da aquisição de alimentos dos domicílios; em 2008, essa proporção subira para 27,4% (Silva, 2019a, p. 12).

Ademais, segundo IBGE (2010), “a evolução recente do consumo de alimentos segundo os quintos da renda familiar indica aumento mais intenso na participação de alimentos processados prontos para consumo nos estratos de menor renda”.

A maciça propaganda realizada pelas indústrias produtoras desses alimentos e bebidas contribui para o agravamento da situação. Vale ressaltar aqui que um dos focos preferenciais das propagandas é a mensagem de que consumir o produto representa o caminho para a inclusão na sociedade de consumo, o que constitui um grande apelo para a população de baixa renda.

Outra característica das famílias de menor renda é que, na maioria dos casos, a responsabilidade pelo cuidado da criança é concentrada na própria mãe (Arregui e Wanderley, 2011), muitas vezes em um arranjo familiar monoparental. Diversos estudos têm evidenciado que é nesse contexto em que geralmente se encontram os casos de desnutridos mais graves (Sawaya *et al.*, 2011). Nesses casos, além da questão da renda, é necessário ter em conta outros problemas, como o isolamento e a falta de suporte dessa mãe em seu contexto social. Esse isolamento diz respeito a uma rede social primária (familiar) pouco densa, implicando uma pobreza de recursos relacionais (Solymos, 2011; Soares, do Nascimento e Wanderley, 2011).

Nos grandes centros, em particular, há ainda o agravante da falta crônica de tempo, que afeta pessoas de todas as classes sociais e que tem implicações diretas na qualidade de vida e de alimentação das pessoas. No caso das famílias com baixa renda, que geralmente vivem em periferias mais distantes, o tempo gasto em deslocamentos entre a residência e o local de trabalho pode ser superior a quatro horas diárias, a exemplo da cidade de São Paulo. Essa realidade gera diversos problemas, como o cuidado de crianças ou idosos em situação de dependência aliado à reconhecida escassez de equipamentos públicos (creches, escolas, serviços para idosos etc.). Nesse contexto, alimentar-se adequadamente é um grande desafio, a começar pelo tempo necessário para adquirir alimentos saudáveis (indisponíveis especialmente na periferia dos centros urbanos) e prepará-los. Se, por um lado, há o reconhecimento da importância de resgatar a cultura alimentar tradicional, por

outro, é necessário ajudar as famílias a adotar estratégias de alimentação adequadas, o que é frequentemente desafiador.

3.2 A família nas políticas públicas

A família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como ela se estrutura. A inserção da família nas políticas públicas revela o reconhecimento de seu papel fundamental para o alcance dos objetivos do desenvolvimento humano e social. Não obstante, ela não pode se responsabilizar sozinha por tal atribuição e, nesse sentido, o Estado deve assumir parte dessa responsabilidade com políticas de proteção social, por meio de programas e serviços de qualidade e de caráter universal.

Vários programas governamentais recentes deram protagonismo à família: Bolsa Família, Estratégia Saúde da Família, programas de agricultura familiar, dentre outros. Mesmo com resultados positivos, gestores públicos destacam a necessidade, para uma maior efetividade, de adaptar as políticas públicas à realidade encontrada nos domicílios, reflexo das mudanças sociais das últimas décadas que levaram a uma maior diversidade de arranjos familiares.

Assim, um desafio que se apresenta para os programas de apoio ao grupo familiar é o de não utilizar definições excludentes, que impeçam o acesso de várias pessoas e famílias a essas políticas. Esse tema é particularmente importante no contexto das famílias de baixa renda, que em muitos casos possuem relações mais fragilizadas e, portanto, uma variedade maior de arranjos familiares. Nesse sentido, é importante ressaltar a necessária cautela para pesquisas populacionais quando se utiliza a família como unidade de pesquisa. Uma alternativa prática, simples e não excludente é adotar o domicílio como representante de uma unidade familiar; ou seja, todas as pessoas que moram juntas e dividem os bens e serviços constituem uma unidade familiar. Portanto, a sugestão é considerar o grupo de pessoas que vive no domicílio (ou vizinhança) e compartilha as estratégias de sobrevivência como essa unidade fundamental.

No contexto da alimentação, isso pode incluir o compartilhamento do mesmo fogão e/ou refeição, da compra de alimentos, o que tende a gerar um hábito alimentar semelhante. Assim, recomenda-se como estratégia para a política pública, levar em conta tanto o domicílio como, de certa maneira, as relações interpessoais dos moradores. Em outras palavras, trata-se de considerar como família o grupo de pessoas que ali reside.

Diante da diversidade de situações, questiona-se a viabilidade de desenhar políticas públicas para as famílias sem considerar também o território onde vivem, em seus diferentes matizes e situações. Nesse sentido, um cuidado a ser tomado

no desenho das políticas públicas voltadas às famílias é que estas não devem ser abordadas de forma isolada, fora do contexto mais amplo em que vivem. Em relação à segurança alimentar, é evidente que fortes influências externas dificultam a alimentação saudável e adequada das famílias. Por exemplo: a crônica falta de tempo nas cidades; a instabilidade financeira; as moradias precárias, com espaço insuficiente para a mesa e para refeições com “comida de verdade” e em horários adequados; assim como a dificuldade de encontrar alimentos saudáveis nas periferias. Ou seja, a política pública precisa abordar essas outras realidades extrínsecas às famílias para ser efetiva.

A esse respeito, foi ressaltada a necessidade do contato direto com as famílias e foram mencionadas algumas iniciativas da sociedade civil que conseguiram grande capilaridade e acesso às famílias mais vulneráveis, a exemplo do método de busca ativa, adotado em caráter pioneiro, pelo Cren, ainda no início dos anos 1990 (Martins e Solymos, 2011). Nesse método, o agente executor da ação vai até a unidade familiar mais vulnerável e que necessita de atendimento. Tal estratégia permite o estabelecimento de abordagens adequadas às características locais, tendo sido adotada pelo governo federal, por meio do programa Bolsa Família. Na mesma linha foi desenhado o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, que prevê a realização de visitas domiciliares, e, mais recentemente, o programa Criança Feliz, com uma cobertura ainda muito restrita (Silva, 2019c).⁵

Outro aspecto destacado é que, apesar de as políticas públicas atingirem hoje boa parte da população a que se destinam, grupos dispersos em regiões mais distantes ainda deparam com grande dificuldade de acesso às intervenções governamentais. Um exemplo é o acesso ao Bolsa Família por parte de indígenas aldeados no interior de regiões da Amazônia. Há casos registrados em que a família toda se desloca, fazendo longas e constantes viagens para acessar os benefícios. Isso gera várias instabilidades na vida daquelas pessoas, com impactos negativos na própria rotina alimentar. Portanto, há situações em que as políticas públicas precisam especializar-se para entregar, de maneira efetiva, um serviço de qualidade a determinados grupos populacionais, os quais não podem permanecer “invisíveis” nos dias atuais.

Nesse cenário complexo ressalta-se o grande potencial para uma atenção diferenciada às famílias, que pode ampliar o impacto das políticas públicas, desde que as intervenções sejam contextualizadas no território – com atenção a uma apropriada conceituação de família, para evitar exclusões. Uma estratégia para

5. O programa consiste em visitas domiciliares por profissionais da área de assistência social com o objetivo de fortalecer os vínculos familiares entre cuidador e criança, a fim de estimular o desenvolvimento infantil. Além disso, pretende identificar vulnerabilidades para encaminhar ações por meio de uma rede pública intersetorial da assistência social, secretarias municipais de educação e serviços municipais de saúde, dentre outros. Até abril de 2018, o programa acompanhou 275 mil crianças e 37 mil gestantes em 2.044 municípios (Brasil, 2018; Silva, 2019c).

concretizar essa proposta é adotar uma abordagem relacional, na qual as relações sociais presentes no território, sobretudo as das famílias, são alvo das políticas, conforme explicado a seguir.

3.3 A abordagem relacional para recuperação e educação nutricional

A qualidade das relações interpessoais é um importante aspecto a ser considerado na definição de intervenções destinadas às populações em condição de pobreza. A experiência de várias organizações da sociedade civil, dentre elas o Cren,⁶ indica que trabalhar as relações, por meio do desenho do mapa da rede social das pessoas de determinado território, é uma estratégia eficaz no combate e na prevenção à subnutrição e à obesidade infantil (Marques *et al.*, 2010; Soares, do Nascimento e Wanderley, 2011). Trata-se de identificar a rede de relações que envolvem a pessoa e mapear as interações positivas e negativas para sua alimentação (Souza, Souza e Tocantins, 2009).

O desenvolvimento dessa técnica de abordagem social resultou da compreensão de que focalizar um ponto específico de vulnerabilidade e tentar resolvê-lo isoladamente é muito menos efetivo do que buscar reforçar a rede social da pessoa (Sawaya e Solymos, 2011). Ou seja, partiu-se da compreensão de que o problema principal está no contexto social frágil, e, por isso, intervenções em rede trazem impacto mais efetivo e duradouro.

No caso específico da alimentação infantil, por exemplo, os distúrbios alimentares de uma criança são consequência dos alimentos que ela recebe nessa rede: família, vizinhos, família estendida, creche, escola etc. Portanto, intervenções que privilegiem o fortalecimento das interações positivas dessa rede em paralelo a uma atuação nos pontos negativos são estratégias mais eficazes para promover a boa nutrição.

A transformação da rede social envolve um processo de educação nutricional das pessoas e instituições envolvidas (escolas, por exemplo), mas deve começar pelos familiares. No caso das crianças, o primeiro ponto da rede será seu cuidador principal, quase sempre a mãe. Partindo de suas experiências de cuidado e alimentação recebidas quando criança, promove-se um resgate dessa *memória afetiva alimentar*, ou seja, contextualiza-se a alimentação adequada em sua história pessoal. Dessa maneira, há uma valorização da *cultura alimentar* em que esse(a) cuidador(a) está inserido(a) – o que tem se revelado como um elemento importante de abordagens bem-sucedidas para a recuperação e educação nutricional.

No caso da subnutrição, sabe-se que há redução no número de internações hospitalares como consequência desse tipo de intervenção. Nesses casos, a inter-

6. Disponível em: <<http://www.cren.org.br>>.

venção na rede social da criança se torna um elemento protetor, podendo prevenir novos casos e a reincidência dos distúrbios nutricionais. Por isso, estratégias que têm a família no centro das relações da pessoa atendida podem ser promissoras também para políticas públicas, contribuindo para ampliar a qualidade e o impacto dos programas governamentais.

Para fortalecer efetivamente essas redes sociais, é necessário, no entanto, estender a atenção para os profissionais de equipamentos públicos, por exemplo, as merendeiras, os diretores e os professores das escolas. Aqui a abordagem é a mesma: o resgate da memória afetiva alimentar e o reforço da motivação para a mudança de hábitos alimentares. Essa é, além do mais, uma maneira de priorizar a motivação das pessoas envolvidas por meio de estímulos positivos, com a utilização do modelo motivacional de comportamento alimentar e de atividade física, como o modelo transteórico, por exemplo (Figueiras e Sawaya, 2018). É importante ressaltar que a intervenção no contexto social e relacional da pessoa, aliada a outras abordagens, é mais efetiva e possibilita, inclusive, uma redução de custos para o sistema de saúde com grande impacto a longo prazo.

3.4 A atenção diferenciada à mulher

Uma característica de muitas políticas públicas implementadas recentemente é a atenção especial à mulher. Nas políticas de agricultura familiar, há um exemplo interessante: hoje, há linhas de crédito exclusivas para mulheres, e o próprio documento de identificação do agricultor familiar tem dupla titulação, para o homem e a mulher. Há situações mais conhecidas como as do Bolsa Família, que, ao eleger as mulheres como receptoras preferenciais do benefício, contribui para ampliar a sua autonomia econômica com reflexos positivos na sua posição em relação ao grupo familiar e à sociedade.

Essa prática de diferenciar o atendimento em razão do gênero está fundamentada, sobretudo, na prevalência relevante de famílias monoparentais em contextos sociais de baixa renda, a maior parte chefiadas por mulheres. Evidentemente essa população é das mais necessitadas de atenção e apoio estatal. Além disso, as mulheres possuem um papel destacado na realização das tarefas de cuidado, sobretudo com crianças.

Contudo, é necessário que essas políticas consigam dar esse enfoque à mulher sem causar prejuízos às suas relações sociais. Isso poderia acontecer em situações nas quais a mulher, para acessar determinado benefício outorgado via política pública,

necessitasse não ter um parceiro.⁷ Reconhece-se que as políticas vigentes, em geral, conseguem atender às mulheres sem criar tais dificuldades.⁸

Enfim, extrai-se que as famílias monoparentais enfrentam maior risco à sua segurança alimentar. Por isso, é fundamental dedicar maior atenção a esses grupos, sem criar estigmas e julgamentos precipitados, sobretudo em relação às mulheres. Além do mais, é importante rememorar o que foi mencionado anteriormente sobre a falta de tempo para a mulher trabalhadora, acentuada pela ausência de alguém no domicílio com quem dividir as tarefas de cuidado.⁹

3.5 O ambiente alimentar na promoção de uma alimentação saudável

Programas mais recentes estão buscando reforçar a cultura alimentar das famílias e valorizar a diversidade alimentar no Brasil. Como exemplo, destaca-se a publicação, pelo Ministério da Saúde em colaboração com pesquisadores de várias universidades, do *Guia Alimentar para a População Brasileira* (Brasil, 2014). Esse documento destaca a importância de ambientes alimentares em que se cozinhe adequadamente, com a possibilidade de transmissão das habilidades culinárias – sem dúvida, as famílias propiciam locais privilegiados para isso.

Dessa forma, a publicação ressalta o papel insubstituível da família na formação do hábito alimentar da pessoa, cuja consequência é o reforço da própria cultura alimentar, transmitida entre as gerações. Além disso, uma das recomendações é de comer em companhia, inclusive de familiares, e não de forma isolada ou em frente à televisão, como forma de criar e desenvolver relações entre pessoas. O núcleo familiar, portanto, não só propicia a ocasião da refeição em companhia, como beneficia-se desse momento para reforçar as relações entre seus membros.

O guia tem sido considerado, em nível mundial, como o mais desenvolvido e atualizado para a promoção de alimentação saudável e vem sendo seguido em outros países (Eisen, 2018).

7. Na discussão foi mencionado o risco de restringir o acesso a determinados benefícios à ausência de um companheiro. Poderia ocorrer situação em que, com o marido desempregado em casa, fosse mais conveniente para a mulher interromper esta relação para poder acessar o benefício. Ou seja, um incentivo para a ruptura deste vínculo.

8. Merece também ser observado os riscos da ausência de um olhar diferenciado para a perspectiva da mulher, conforme observação feita ao desenho do programa Criança Feliz: “o programa deveria, a partir de um diagnóstico da situação da criança e da família, encaminhar o atendimento de suas necessidades aos serviços competentes, por meio de ação intersetorial, tarefa esta que ainda não se iniciou. Assim, o programa objetiva trazer qualidade à interação entre cuidadores e filhos no domicílio, mas parece não reconhecer a realidade de imensa sobrecarga da dupla jornada feminina, em especial das mulheres em pobreza. Sugere-se, dessa forma, que o programa desenvolva mecanismos para ampliar a participação masculina no cuidado e nos afazeres domésticos” (Silva, 2019c, p. 35).

9. Do ponto de vista da segurança alimentar, a presença da mãe com a criança, garantida pela licença-maternidade, é fundamental para, além do aleitamento materno, possibilitar a formação do hábito alimentar da criança – mais um motivo para se avaliar se os tempos de licença disponíveis hoje são suficientes. Além disso, é necessário ter em conta estudos consistentes sobre a importância da licença-paternidade para diminuir as desigualdades de gênero.

Vale ressaltar que, apesar do direcionamento correto proposto nas políticas públicas (sobretudo no guia), na prática muitas famílias encontram dificuldades para a sua adoção. As causas já foram relatadas na discussão sobre a situação das famílias brasileiras de baixa renda. Seja como for, são várias as dificuldades, por exemplo, para a refeição domiciliar em companhia. Em decorrência dessa situação, questiona-se, por um lado, se as recomendações do guia alimentar são factíveis para a realidade de muitas famílias e cobra-se, por outro, a necessidade de favorecer leis e condições de trabalho que protejam a mulher no cuidado dos filhos pequenos.

Mesmo sendo um desafio ainda por resolver, é clara a necessidade de apoiar as famílias na adoção de estratégias para melhorar o ambiente alimentar. Uma abordagem mais ousada é reconhecer que, em muitos contextos, a refeição no domicílio é impraticável e, portanto, cabe desenvolver ambientes comunitários nos quais haja refeições adequadas e o envolvimento das famílias no preparo dos alimentos – garantindo a transmissão das habilidades culinárias. Por exemplo, pensar em restaurantes populares ou outros equipamentos públicos que tenham essas características. Alternativa interessante, com o intuito de promover o acesso a uma alimentação saudável, é a realização de compras comunitárias de alimentos. Em suma, mesmo que a refeição no domicílio não seja possível, refeições comunitárias propiciadas por políticas públicas poderiam, além de assegurar a alimentação adequada, propiciar ocasião para a transmissão intergeracional de saberes, essencial para a manutenção da cultura alimentar.

Nesse campo é importante destacar que muitas organizações da sociedade civil conseguem especializar-se e entregar serviços de qualidade, que podem servir de referência para as políticas públicas federais. Um caso concreto é a eficiência com que o Cren consegue reforçar as relações interpessoais no território, melhorando a saúde e alimentação daquelas pessoas por meio da abordagem de rede social. Nessa abordagem o ponto de partida sempre é a existência de uma necessidade, individual ou coletiva. Atua-se com a pessoa que traz a demanda e com as pessoas que são significativas para a solução do problema, como família, amigos, colegas de trabalho, pessoas que estão disponíveis ou que consentem estar relacionados com a solução do problema. Portanto, as condições para a realização do trabalho são o consenso e a disponibilidade das pessoas.

Quando se intervém em uma rede, é importante ter atenção para o discurso coletivo. Ele permitirá avaliar a possibilidade de estabelecer alianças; verificar a proximidade ou distância afetiva entre as pessoas em atendimento que compõem a rede; e saber se a proximidade é suficiente para poder contar com certas pessoas na solução do problema ou se, sendo distante, será preciso um trabalho anterior de sensibilização e aproximação. Na abordagem de rede, está incluída a atuação com redes secundárias, que permite estabelecer uma malha de serviços e integrar

as diversas intervenções realizadas pelas instituições, evitando duplicidade de atendimentos para uma mesma pessoa ou família.

Assim, é fundamental resgatar a concepção de parceria entre sociedade civil e Estado para a execução das políticas públicas. Não se trata apenas de garantir à sociedade o direito de atuar em contextos em que o serviço público não chega, mas de trabalhar em conjunto com a sociedade civil especializada e suas organizações buscando promover a complementaridade das ações, o intercâmbio de experiências e saberes, a participação social, a democratização das intervenções governamentais, e a melhoria da qualidade da intervenção.

Por fim, é necessário possibilitar uma maior flexibilidade na ponta para os responsáveis pela operacionalização da política pública, para que possam se adaptar às idiosincrasias dos diferentes territórios. Só assim será possível realmente a adaptação às particularidades de cada contexto e o atendimento efetivo às populações que ainda estão desassistidas.

3.6 A importância da formação profissional

A formação dos profissionais de saúde com olhar para as famílias é uma das maneiras para melhorar o impacto nas políticas públicas. Um exemplo que ilustra bem essa necessidade de processos de educação permanente em saúde é o tema da promoção do aleitamento materno. Atualmente o Brasil tem diversos programas para incentivar a amamentação, dentre eles a Iniciativa Hospital Amigo da Criança. Tal iniciativa conta com os Dez Passos para o Sucesso do Aleitamento Materno, um sumário das orientações para as maternidades promoverem, protegerem e apoiarem o aleitamento materno.

Dentro dessas orientações, o passo 2 aponta para a necessidade de capacitação de toda a equipe de cuidados de saúde nas práticas necessárias para implementar essa política, enquanto o passo 6 orienta não oferecer ao recém-nascido nenhum outro alimento ou bebida além do leite materno, a não ser que tenha indicação clínica. No entanto, mesmo com a existência de um grande número de documentos, *guidelines* e consensos como esse, observa-se ainda uma prática nas maternidades, por parte dos profissionais de saúde, de oferecer líquidos, muitas vezes antes mesmo do leite materno, como água, chá, água com açúcar, glicose, soro e outros tipos de leite e fórmulas infantis sem uma indicação clínica adequada para um grande número de recém-nascidos. Essa prática resulta em iatrogênica interrupção do aleitamento materno exclusivo, reduz a prevalência de aleitamento materno na primeira hora de vida, ambos indicadores de segurança alimentar, e expõe a díade mãe e filho a maior risco nutricional (SBP, 2017).

Além disso, considerando as dificuldades já relatadas para a refeição em domicílio, muitas vezes as refeições disponíveis nos equipamentos públicos podem

ser a principal no dia de muitas pessoas – por exemplo, a merenda escolar para escolares de família com baixa renda. Logo, as merendeiras têm um papel destacado na promoção da segurança alimentar. Nesse sentido, a atenção às famílias precisa ser complementada pela atenção aos profissionais das instituições nas quais são ofertados serviços a diversos membros do núcleo familiar, dado o papel decisivo que possuem na garantia de alimentação adequada e saudável.

Um projeto de formação de profissionais realizado em São Paulo por uma organização do terceiro setor – o Cren – em parceria com a prefeitura da cidade, intitulado Cuidar de Quem Cuida, pode ser uma referência interessante. Em um primeiro momento, trata-se de trazer ao profissional da ponta um senso de propósito para seu trabalho, de modo a exercer criticamente seu papel e deixar de ser um mero executor. Há relatos da transformação causada, por exemplo, em grupos de aleitamento materno, que passam a funcionar adequadamente quando esses profissionais estão imbuídos de propósito.

No contexto da alimentação, os profissionais de saúde enfrentam as mesmas dificuldades que a população em geral: restrições de tempo, influência negativa da propaganda, dentre outras. Por isso, nesse processo de formação, é necessário que o tema da alimentação saudável e adequada faça sentido para as pessoas. Para tanto, enfatiza-se novamente a importância de apelar à memória afetiva dos profissionais, resgatando as experiências alimentares que tiveram em suas vidas, o que também contribui para o fortalecimento das culturas alimentares. A partir desse resgate, o profissional pode encontrar, com muito mais facilidade, o propósito de sua missão de cuidar dos outros, pois essas atividades passam a estar conectadas com sua própria história.

Vale ressaltar que a abordagem do Cuidar de Quem Cuida é uma forma de fortalecer e potencializar os laços positivos nas redes em que as pessoas, e consequentemente as famílias, estão inseridas. Como já destacado, no caso das políticas de alimentação, um resultado esperado dessa abordagem é a redução do número de crianças com subnutrição e obesidade, com consequente redução nos custos com saúde. Sem dúvida, essa personalização do atendimento aos profissionais de saúde, aliada a uma maior atenção às relações interpessoais, pode ser um importante passo para novas políticas públicas (ou evolução para as atuais) e, especificamente, para a formação profissional – inicial e permanente – dos agentes de saúde e demais prestadores de serviços em equipamentos que oferecem algum tipo de alimentação.

Nesse aspecto, o guia alimentar para crianças menores de 2 anos traz inovações em relação ao guia já disponível (Brasil, 2019). A principal delas é a atenção devida à pessoa que prepara o alimento: a necessidade de formação dessa pessoa; o cuidado com a situação ambiental, por exemplo, se há mesa no domicílio; e o local adequado para o armazenamento do alimento. Trata-se de um importante avanço

cujas recomendações trarão benefícios também aos profissionais dos equipamentos públicos, impactando sua formação.

Atenção particular merece o agente comunitário de saúde. Esse profissional é uma “potência” dentro do território, a figura-chave para efetivamente articular a entrega do serviço público para as famílias. Na prática, isso ocorre porque ele tem acesso aos domicílios e conhece as pessoas. Uma dificuldade existente é a baixa inserção desse profissional nas equipes de saúde, que são muito centralizadas na figura do médico. Assim, fazer que a política pública – e suas equipes – mude o olhar sobre o agente deve ocasionar um impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. Além disso, o agente pode facilitar a compreensão do “trabalhar pelo bem comum”, contrapondo-se a uma visão muito especializada do atendimento em saúde, própria dos profissionais da área. Por fim, esse olhar precisa ser estendido para as políticas promovidas no meio rural.

Outro aspecto importante é o papel do Sistema Único de Saúde (SUS) como ordenador da formação do profissional de saúde. A construção conjunta – serviço e universidade – de estratégias de aprendizagem nos territórios pode potencializar uma maior integração das necessidades da sociedade com a formação técnica, por meio da extensão universitária. Um desafio correlato é fidelizar esses profissionais na rede pública e no território.

Em resumo, uma nova atenção à formação dos profissionais, especialmente de saúde, capacitando-os para esse olhar personalizado, pode ser um grande impulso para ampliar a prevenção de distúrbios alimentares e melhorar os resultados das políticas públicas. Também pode propiciar um novo olhar para a família no território, passo importante para o aumento do alcance das políticas destinadas aos grupos mais vulneráveis. Ademais, a formação dos profissionais envolvidos em políticas públicas dentro dessa visão humanizadora, integral está alinhada com o proposto pelos ODS.¹⁰

3.7 A influência da propaganda nos hábitos alimentares

Um ponto de consenso entre o grupo focal foi a importância de desenvolver políticas públicas que visem à informação do consumidor e das famílias, por meio da regulação da propaganda e do mercado alimentício. É notório que, em muitos casos, a publicidade de alimentos nutricionalmente inadequados invade a privacidade das famílias e influencia negativamente sua tomada de decisão.

10. A meta 4.7 do ODS 4 estabelece: “até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável” (Silva, 2019b, p. 18).

Relatou-se, por exemplo, o desenvolvimento de produtos alimentícios para bebês de uma grande multinacional, cuja propaganda contribuiu para o desmame precoce, para o afastamento das mães e seus filhos por meio do consumo de leite processado e papinhas pré-fabricadas. Uma das técnicas dessa propaganda foi mostrar, de forma progressiva, o produto com o bebê, independente da mãe, induzindo à percepção de que a alimentação da criança, mesmo muito pequena, não precisa da mãe, e essa pode cuidar de seus outros afazeres, sem se preocupar diretamente com o bebê. Muitas pesquisas científicas demonstraram que propagandas como essa tiveram o efeito de introduzir as mamadeiras na alimentação dos pequenos, o que contribuiu para a redução do aleitamento materno, com consequente aumento da prevalência de doenças infecciosas e de quadros alérgicos, além do aumento da massa de gordura corporal, obesidade e diabetes no futuro, com consequências muito nefastas para a saúde em longo prazo (Kassahara e Sarti, 2018).

Mesmo para adultos, os alimentos inadequados – como os ultraprocessados – podem surgir como alternativa devido à influência da propaganda. O impacto da publicidade na liberdade das famílias é relevante, sobretudo naquelas cujos membros possuem menor escolaridade. Na prática, a propaganda dificulta o acesso a informações relevantes para essas decisões, como a qualidade nutricional do alimento, ao enfatizar outros aspectos. No contexto da sociedade de consumo, essa influência é ainda maior, reduzindo o espaço de reflexão e, em certo sentido, a liberdade das famílias.

Trata-se, portanto, de um desafio para o gestor público: proteger as famílias dessas influências negativas resguardando, ao mesmo tempo, sua liberdade de escolha para a alimentação saudável. Esse equilíbrio pode ser alcançado por meio de ações de regulação e informação, na opinião dos debatedores. O resultado esperado com essas intervenções é influenciar os hábitos de consumo das pessoas. Nessa direção, há casos de sucesso recentes no Brasil. Em primeiro lugar, a introdução dos medicamentos genéricos no mercado: chegaram a ser vistos com desconfiança, mas hoje são amplamente consumidos. Em segundo lugar, a regulação do consumo do tabaco, que teve efeitos práticos positivos no hábito das pessoas. Pode-se mencionar, também, a utilização do cinto de segurança: incomum há vinte anos, hoje, com o advento do Código de Trânsito, tornou-se um hábito dos brasileiros.

Com relação à informação adequada no rótulo de alimentos ultraprocessados, existe a experiência bem-sucedida do Chile. Assim, espera-se que, garantindo informação adequada, estimulando a mudança de hábitos não saudáveis e regulando o consumo de ultraprocessados – ou outros alimentos que causem malefícios à saúde da população, ao lado de ações no território para ampliar o acesso a alimentos saudáveis e para promover estratégias para seu preparo –, seja possível ampliar o impacto das políticas de alimentação.

4 CONCLUSÕES

Nos debates realizados sobre o tema central do encontro – a relevância, as implicações e as dificuldades para que a família possa ser catalisadora do direito humano à alimentação adequada –, destacou-se o reconhecimento da importância do papel da família, independentemente da forma como ela se estrutura, no cuidado e na transmissão da cultura, das práticas e do hábito alimentar. Indispensável, portanto, atribuir-lhe um lugar de destaque nas políticas públicas voltadas para a promoção da segurança alimentar.

Ademais, dadas as desigualdades sociais verificadas no país, enfatizou-se a necessidade de conferir uma atenção especial às famílias de menor renda que se defrontam com grandes dificuldades para garantir uma alimentação saudável. Para isso, concorrem, dentre outros, a instabilidade financeira, que restringe o acesso aos alimentos na quantidade necessária e na qualidade recomendada; a falta de um ambiente alimentar adequado, devido às condições precárias das moradias, com espaço insuficiente para a mesa e para a elaboração de refeições com “comida de verdade”, em horários recomendados; a falta de tempo crônica nas cidades; a dificuldade para a aquisição de alimentos saudáveis nas periferias; e as mudanças de hábitos alimentares decorrentes da maciça propaganda de bebidas e alimentos ultraprocessados, nutricionalmente prejudiciais à saúde.

Como agravante, é nesse grupo da população que se encontra uma grande presença de famílias monoparentais, nas quais cabe especialmente às mães, muitas vezes isoladas de seu contexto social, a tarefa exclusiva de cuidar dos seus dependentes. Esse isolamento diz respeito a uma rede social primária (familiar) pouco densa, implicando uma pobreza de recursos relacionais, com reflexos negativos na qualidade dos cuidados prestados. Diversos estudos têm evidenciado que é nesse ambiente que geralmente se encontram os casos de subnutridos mais graves.

Diante desse quadro multifacetado de problemas, fica evidente a complexidade e os desafios que se apresentam para o desenho e a implementação das políticas públicas de alimentação. Romper o círculo vicioso da pobreza, fazer chegar políticas adequadas aos diferentes territórios e contextos em que vivem as famílias brasileiras, garantir o atendimento nas regiões mais distantes e superar as fragilidades das redes de proteção locais foram destacadas entre as principais preocupações que devem orientar os caminhos a serem seguidos.

Sem a pretensão de esgotar os debates sobre o tema, o grupo identificou diversas ações a serem adotadas na busca da garantia do direito humano a uma alimentação adequada. De início foi enfatizada a necessidade de garantir o acesso direto às famílias, com a adoção de estratégias como a da busca ativa, em que o agente executor da ação vai até a unidade familiar que necessita de atendimento. Os resultados positivos obtidos em programas dessa natureza, desenvolvidos

por organizações da sociedade civil (a exemplo do Cren) e pelo governo (Bolsa Família), reforçam a viabilidade de tal iniciativa. No âmbito da atenção às famílias, recomendou-se ainda um tratamento diferenciado à mulher, dado o seu papel fundamental na realização das tarefas de cuidado, sobretudo das crianças, e a prevalência relevante de famílias monoparentais, chefiadas por mulheres, em contextos sociais de baixa renda.

Foi ressaltado nos debates que intervenções que atentam para o contexto social e relacional da pessoa têm se mostrado especialmente efetivas. Assim, a abordagem relacional, em que as relações sociais presentes no território são vistas como essenciais para o enfrentamento dos problemas locais, foi altamente recomendada. A proposta é evitar intervenções pontuais e isoladas para superar as vulnerabilidades das pessoas e privilegiar iniciativas que buscam identificar, fortalecer e envolver a rede de relações sociais, que reconhecidamente pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida e de alimentação das famílias.

A importância do fortalecimento das relações interpessoais também se estende para a promoção de um ambiente alimentar adequado. Para tanto, o grupo corroborou a recomendação contida no *Guia Alimentar para a População Brasileira*, publicado pelo Ministério da Saúde, de estimular as pessoas a comerem em companhia, o que contribui para a formação e transmissão intergeracional de saberes, essencial para a manutenção da cultura alimentar. Em casos em que a refeição no domicílio é impraticável, a proposta foi na direção de estimular alternativas que possam trazer benefícios semelhantes, a exemplo de restaurantes populares ou outros equipamentos públicos que propiciem a prática de refeições ou mesmo de compras comunitárias.

A questão da educação nutricional, tanto dos cuidadores quanto dos profissionais das instituições envolvidas (merendeiras, por exemplo), foi outro ponto bastante enfatizado. Nesse campo o destaque foi para a adoção de metodologias que busquem valorizar a memória afetiva alimentar, a partir do resgate das experiências com a alimentação recebida quando criança. Essa estratégia de valorização da cultura alimentar em que os cuidadores estão inseridos tem se revelado bem-sucedida, não só para aprimorar o padrão da educação alimentar, mas também para motivar e engajar os profissionais na sua missão de cuidar da alimentação dos outros, segundo depoimentos dos especialistas.

Ao final dos debates, o grupo se debruçou sobre a questão do impacto perverso das propagandas maciças de bebidas e alimentos nutricionalmente inadequados nos hábitos alimentares da família. Refletiu-se sobre a importância de desenvolver estratégias voltadas para informar melhor o consumidor, por meio da regulação da propaganda e do mercado alimentício. Em resumo, o objetivo dessas interven-

ções deve ser o de proteger as famílias das influências negativas das propagandas resguardando, ao mesmo tempo, sua liberdade de escolha.

Pelos diversos ângulos analisados, ficou mais uma vez evidenciado o papel fundamental das famílias no desenvolvimento da sociedade. Não por acaso, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece que políticas públicas voltadas à família possuem o potencial de acelerar o alcance de várias metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nesse encontro, promovido pelo Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza do IEA/USP, foi possível identificar que, a partir de uma perspectiva da família, as políticas públicas podem estabelecer uma conexão direta com os objetivos que tratam do combate à pobreza (ODS 1), da promoção da segurança alimentar (ODS 2), de uma vida saudável (ODS 3), da educação de qualidade (ODS 4), da igualdade de gênero (ODS 5), da redução das desigualdades (ODS 10) e de um padrão de consumo sustentável (ODS 12). Isso reflete a amplitude dos temas debatidos e a riqueza dos resultados apresentados.

REFERÊNCIAS

ARREGUI, C. C.; WANDERLEY, M. B. Gestão pública e pobreza: um estudo de famílias chefiadas por mulheres. *In: SAWAYA, A. L. et al. (Org.). **Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico***. São Paulo: Edusp, 2011. cap. 9.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: SAS, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Suas e programa Criança Feliz: atuação integrada**. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3rHtRBE>>.

_____. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos**. Brasília: MS, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3rVUAuG>>.

EISEN, L. Brazil's revolutionary new food guide focuses on how food is made. **The Nature of Things**, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3dmLw9G>>.

FERREIRA, P. Pesquisa revela que 41,5% dos jovens de 19 anos não concluíram ensino médio. **O Globo**, 5 abr. 2017. Disponível em: <<https://glo.bo/3Dpct71>>.

FILGUEIRAS, A. R.; SAWAYA, A. L. Multidisciplinary and motivational intervention for the treatment of low income Brazilian obese adolescents. **Revista Paulista de Pediatria**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 186-91, 2018.

FREITAS, H. *et al.* **The focus group, a qualitative research method: reviewing the theory, and providing guidelines to its planning**. Baltimore: ISRC, Feb. 1998. (Working Paper ISRC, n. 010298). Disponível em: <<https://bit.ly/3IloXAv>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009** – avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3IbF8QC>>.

KASSAHARA, A.; SARTI, F. M. Marketing of food and beverage in Brazil: scientific literature review on regulation and self-regulation of advertisements. **Interface**, Botucatu, v. 22, n. 65, p. 589-602, 2018.

KRUEGER, R. **Designing and conducting focus group interviews**. Minneapolis: University of Minnesota, 2002.

MARQUES, E. S. *et al.* Rede social: desvendando a teia de relações interpessoais da nutriz. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 261-81, 2010.

MARTINS, P. A.; SOLYMOS, G. M. B. Avaliação do estado nutricional de crianças pobres: o método da busca ativa. *In: SAWAYA, A. L. et al. (Org.). Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico*. São Paulo: Edusp, 2011. cap. 5.

SAWAYA, A. L. *et al.* Perfil da pobreza e desnutrição de favelas de Maceió. *In: SAWAYA, A. L. et al. (Org.). Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico*. São Paulo: Edusp, 2011. cap. 6.

SAWAYA, A. L.; SOLYMOS, G. M. B. A aventura do conhecimento. *In: SAWAYA, A. L. et al. (Org.). Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico*. São Paulo: Edusp, 2011. cap. 1.

SILVA, E. R. A. da (Coord.). ODS 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. **Cadernos ODS**, Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gc9jW3>>.

_____. ODS 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. **Cadernos ODS**, Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3dtCaIZ>>.

_____. ODS 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. **Cadernos ODS**, Brasília, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3lvjbm4>>.

SOARES, M. L. P. V.; DO NASCIMENTO, C. R.; WANDERLEY, M. B. A construção de uma metodologia de intervenção social: a experiência do serviço social no Centro de Recuperação e Educação Nutricional em São Paulo. *In: SAWAYA, A. L. et al. (Org.). Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico*. São Paulo: Edusp, 2011. cap. 8.

SBP – SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. **Uso e abuso de fórmula infantil na maternidade em recém-nascidos sadios a termo**. Departamento Científico de Aleitamento Materno, ago. 2017. (Documento Científico, n. 5). Disponível em: <<https://bit.ly/3xRokcZ>>.

SOLYMOS, G. M. B. Sofrimento, pobreza e desnutrição. *In*: SAWAYA, A. L. *et al.* (Org.). **Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico**. São Paulo: Edusp, 2011. cap. 4.

SOUZA, M. H. do N.; SOUZA, I. E. de O.; TOCANTINS, F. R. A utilização do referencial metodológico de rede social na assistência de enfermagem a mulheres que amamentam. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 3, maio-jun. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZQG5wm>>.

VERDÉLIO, A. Ipea: 23% dos jovens brasileiros não trabalham nem estudam. **Agência Brasil**, 3 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3pr2h9l>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AT LAST! Guidelines based on food and meals! Brazilian dietary guidelines. **World Nutrition**, Jakarta, v. 5, n. 12, p. 1050-1051, Dec. 2014.

MYNARSKA, M. *et al.* **Vulnerability of families with children**: major risks, future challenges and policy recommendations. Dec. 2015. (Families and Societies Working Paper Series, n. 49).

APÊNDICE A

HERANÇA

QUADRO A.1

Publicações de Anna Maria Medeiros Peliano

Título	Tipo	Ano	Participação
<i>A Crise e a Fome</i>	Livro	1983	Autora
<i>O Problema Alimentar Brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas</i>	Livro	1983	Autora
<i>Alimentação e Abastecimento: contribuições a uma intervenção de curto prazo</i>	Livro	1984	Autora
<i>Descentralização da Merenda Escolar: o modelo funcionou no Rio? Funcionará em outros estados?</i>	Livro	1984	Autora
<i>Economia e Nutrição: contribuição para um debate</i>	Livro	1988	Coordenadora
<i>Quem se Beneficia dos Programas Governamentais de Suplementação Alimentar</i>	Livro	1990	Autora
<i>O Novo Padrão de Gerenciamento do Setor Público (v. 3)</i>	Livro	1991	Autora
<i>O Novo Padrão de Gerenciamento do Setor Público (v. 4)</i>	Livro	1992	Autora
<i>Descentralização da Merenda Escolar</i>	Livro	1992	Autora
<i>Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil</i>	Livro	1992	Autora
<i>Papel do Estado na Área de Alimentação e Nutrição</i>	Livro	1992	Autora
<i>Programas de Alimentação e Nutrição para as Crianças e Adolescentes: qual é o destino?</i>	Livro	1992	Autora
<i>O Mapa da Criança: a indigência entre as crianças e os adolescentes</i>	Livro	1993	Coordenadora
<i>O Mapa da Criança II: a indigência entre as crianças e os adolescentes</i>	Livro	1993	Coordenadora
<i>O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar</i>	Livro	1993	Coordenadora
<i>O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da Federação</i>	Livro	1993	Coordenadora
<i>O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil; classificação absoluta e relativa por municípios</i>	Livro	1993	Coordenadora
<i>Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo</i>	Livro	1993	Autora
<i>Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1993</i>	Livro	1993	Coordenadora
<i>II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1994</i>	Livro	1994	Coordenadora
<i>Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90</i>	Livro	1994	Autora

(Continua)

(Continuação)

Título	Tipo	Ano	Participação
<i>Rede de Parceiros para Enfrentar a Exclusão</i>	Capítulo	1996	Coordenadora
<i>Uma Estratégia de Combate à Fome e à Miséria através da Parceria Governo e Sociedade</i>	Livro	1997	Coordenadora
<i>Programa Comunidade Solidária</i>	Capítulo	1998	Autora
<i>Ação Social das Empresas do Sudeste: quem são e onde estão</i>	Livro	1999 2000	Autora
<i>A Iniciativa Privada e o Espírito Público</i>	Artigo	2000	Autora
<i>A Iniciativa Privada e o Espírito Público: um retrato da ação social das empresas do Sudeste brasileiro</i>	Livro	2000	Coordenadora
<i>A Iniciativa Privada e o Espírito Público: um retrato da ação social das empresas do Nordeste brasileiro</i>	Livro	2001	Coordenadora
<i>A Iniciativa Privada e o Espírito Público: um retrato da ação social das empresas do Sul do Brasil</i>	Livro	2001	Coordenadora
<i>Bondade ou Interesse? Como e por que as empresas atuam na área social</i>	Livro	2001	Coordenadora
<i>Compromisso Social das Organizações: uma questão de solidariedade ou de sobrevivência</i>	Capítulo	2002	Autora
<i>A Iniciativa Privada e o Espírito Público: um retrato da ação social das empresas no Brasil</i>	Livro	2003	Coordenadora
<i>Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza</i>	Capítulo	2003	Autora
<i>Fome e Desnutrição em Debate</i>	Capítulo	2005	Autora
<i>Ação Social das Empresas</i>	DVD	2006	Autora
<i>Desafios e Perspectivas da Política Social</i>	Livro	2006	Organizadora
<i>Fortalecimento da Sociedade Civil</i>	DVD	2008	Autora
<i>Cultivando os Frutos Sociais: a importância da avaliação nas ações das empresas</i>	Livro	2009	Coordenadora
<i>Parcerias na Condução dos Investimentos Sociais: o que se extrai dos resultados do BISC?</i>	Capítulo	2019	Autora
<i>ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 3: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 6: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos</i>	Caderno	2019	Equipe técnica

(Continua)

(Continuação)

Título	Tipo	Ano	Participação
<i>ODS 7: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 9: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 10: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 12: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 14: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 15: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>	Caderno	2019	Equipe técnica
<i>ODS 17: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável</i>	Caderno	2019	Equipe técnica

Fontes: Sophia e Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Adriana Peliano

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Fome e pobreza revelam um cenário que não se esperaria encontrar contemporaneamente, a considerar o conjunto de recursos disponíveis para a humanidade. Com rara afinidade pelo diálogo, Anna Peliano compartilhou sua experiência sobre esta complexa interface com o Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP), que estava sob sua coordenação por ocasião de sua partida, em agosto de 2021. Sua peculiar elegância era agigantada pela densidade de argumentos, delicadeza na escuta e assertividade para os encaminhamentos. Esta obra é uma referência obrigatória para seguirmos sem Anna.

Semiramis Domene

Coordenadora do Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza do IEA/USP

Inspiração. Este sem dúvida foi o maior legado deixado pela nossa querida professora Anna Peliano. Desde o início e o fortalecimento da Comunitas, bem como na coordenação da pesquisa BISC, ela nos presenteou com sua inestimável contribuição e valiosos ensinamentos nos últimos catorze anos. Anna sempre trabalhou pelas bandeiras de políticas sociais efetivas e atuação empresarial com responsabilidade e propósito. A partir do seu conhecimento profundo nesse campo, fazia questão de compartilhá-lo, sempre de forma generosa e provocativa. Tinha como seu aliado contínuo o levantamento de dados e informações, com os quais chamou atenção para importantes tendências no campo social, contribuindo para a qualificação do debate tanto de lideranças empresariais quanto de executivos sociais no Brasil. Deixa um legado único e inspirador.

Regina Esteves

Diretora-presidente da Comunitas

ISBN 978-65-5635-027-1



9 786556 350271 >

