

OLAVO VIANA COSTA

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE ALIMENTOS NO BRASIL:  
técnica e política na assistência governamental à população carente

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Orientadora:

*Helena Augusta*  
Profa. Dra. Maria Helena Oliva Augusto

Campinas

1 9 9 2

C823d

16804/BC

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

OLAVO VIANA COSTA

**DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE ALIMENTOS NO BRASIL:**

**técnica e política na assistência governamental à população carente**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação, defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em / /1992.

**Maria Helena Oliva Augusto**

Professora Assistente-Doutora do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

**Janeiro/1992**

Revisão

*Para meus pais e irmãos:*

*presenças cuja forma a migração redefiniu  
e cujo conteúdo o tempo aperfeiçoou.*

*Para o filho da Maria Tereza e do Leal:*

*que o seu nascimento possa ser  
a mais feliz tradução do sentido e significado  
de uma decisão que surpreendeu a tanta gente.*

*Para a galega:*

*limão amargo  
açúcar branco  
pinga doce de cana  
lábios de coco  
verde boca de água salgada*

*bem e mal de amor*

*quarta feira de cinzas  
sem o bacalhau do batata  
no meu carnaval*

*Para mim:*

*nafrago liberto de tempestades  
em busca de portos mais seguros  
sou o meu próprio cais  
de onde lanço um salto mortal à vida*

*cidadania do eu reconquistada  
cotidianamente possível*

## *Apresentação*

*A elaboração desta dissertação atende ao cumprimento de obrigações exigidas para a obtenção de título de mestrado junto ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Trata-se de pesquisa documental através da qual foi reconstituída a trajetória do segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79), formulado e implementado durante o governo Geisel, buscando identificar e problematizar fatos e argumentos relevantes para a explicação do seu aparente fracasso. A partir dessa experiência, procurou-se também examinar temas e problemas relativos ao planejamento e a execução de programas de suplementação alimentar no País, tentando apreender as racionalidades ocultas sob as práticas governamentais de distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos à população carente.*

*Três grandes hipóteses de trabalho nortearam a investigação. A primeira afirmava a possibilidade de que a formulação e a implementação do PRONAN (1976-79) reproduzissem*

*tensões e conflitos recorrentes desde que a alimentação e nutrição foi transformada de objeto de saber em objeto de política, com destaque para o uso político-clientelístico do discurso técnico em torno do "corretismo alimentar" da população. A segunda dizia respeito aos conflitos de interesses entre os nutrólogos e a burocracia dos órgãos executores dos programas de suplementação alimentar, responsáveis pela subordinação desses programas a objetivos e finalidades diversas daquelas que os especialistas utilizaram para justificar a importância da suplementação alimentar como instrumento de prevenção e controle epidemiológico da desnutrição. A terceira e última ressaltava a possibilidade de que os programas de suplementação alimentar, tais como operados no País, não somente levassem à emergência de conflitos entre os órgãos públicos federais que disputam entre si o controle dos recursos destinados ao setor, mas também criassem campos de favorecimento a interesses particulares dos vários atores direta ou indiretamente envolvidos em sua execução.*

*A pesquisa documental realizada para a verificação dessas hipóteses compreendeu tanto fontes primárias (leis, decretos, portarias, relatórios institucionais e outros documentos oficiais que disciplinam a ação do governo federal na área da alimentação e nutrição), quanto fontes secundárias (livros, teses, artigos, relatórios de pesquisa e outros*

documentos técnicos que analisam a intervenção governamental no setor). A seleção dos documentos analisados obedeceu a dois critérios distintos, ainda que complementares. O primeiro, de caráter antes fatural que interpretativo, recomendava a seleção de documentos que possibilitassem reconstituir a trajetória do PRONAN, tal como percebida pelas autoridades e técnicos que participaram mais diretamente de sua formulação e execução. O segundo, de caráter mais interpretativo, recomendava a seleção de documentos que ajudassem a identificar e problematizar fatos e argumentos relevantes para a explicação do que muitos consideravam paradoxal: o fracasso de um programa que, embora trazido a público como modelo para a ação do governo na área social e até hoje reconhecido pelas modificações que pretendeu introduzir na sistemática operacional das atividades oficiais de suplementação alimentar, não foi capaz de alterar significativamente o padrão até então recorrente da intervenção governamental no setor.

Para atender ao primeiro objetivo, procurou-se reproduzir e analisar o conteúdo dos relatórios anuais e outros documentos técnicos e administrativos produzidos pelas principais agências governamentais envolvidas na formulação e implementação do PRONAN (1976-79): o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, o Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA e a Campanha Nacional de Alimentação

*Escolar - CNAE. Para atender ao segundo objetivo, procurou-se reproduzir e analisar o conteúdo dos principais estudos e pesquisas que tomaram como objeto as práticas governamentais de distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos à população carente, em especial as avaliações que se fizeram depois de terminada a vigência do programa.*

*Em sua forma final, além da introdução e das conclusões, a dissertação ficou constituída de três capítulos. No primeiro, procurou-se reconstituir a trajetória do INAN, desde a sua criação, em novembro de 1972, até a demissão do seu primeiro presidente, em abril de 1974, caracterizando os fracassos institucionais do órgão - o conflito de competências com a CNAE e a gestão de um não-especialista - como possíveis "outras" razões para o fracasso do PRONAN (1976-79), não devidamente ressaltadas pelas avaliações oficiais. No segundo, procurou-se reconstituir os fatos mais significativos da formulação do PRONAN (1976-79), desde a posse de um especialista em nutrição na presidência do INAN, em setembro de 1974, até a aprovação do programa, em fevereiro de 1976, destacando a influência dos técnicos do IPEA - "atores atípicos" do planejamento governamental de alimentação e nutrição - e dos cálculos de natureza político-eleitoral que favoreceram a decisão. No terceiro capítulo, por fim, procurou-se reconstituir os fatos mais importantes da implementação do PRONAN (1976-79), contra-*

pondo intenções e resultados da ação política governamental como elementos de uma parábola sobre o sonho e o fracasso.

Sou extremamente grato às pessoas que, direta ou indiretamente, ajudaram na elaboração da dissertação: Abdias Vilar de Carvalho, Alberto Carvalho da Silva, Ana Celeste de Alvarenga Cruz, Annez Andraus Troyano, Argelina Maria Cheibub Figueiredo, Atsuko Haga, Ausonia Donato, Clovis Perez, Emi Myamoto, Eugenia Wagner, Joana Maria Trautvetter, José da Rocha Carvalheiro, José Eduardo Dutra de Oliveira, Lauro Laércio Hansted, Lilia Belluzzo, Lourdes Sola, Marcela Borges Martinez, Maria Helena Oliva Augusto, Maria Paula Ferreira, Maria Tereza Vasques Ayres, Marie Louise Genevois, Norma Guerra, Norma Prado, Rosana Baeninger, Sebastião Alves Barreto, Solange L'Abbate, Wilton Bussab e outros "mestres", com os quais, mais do que lições de sociologia, aprendi e continuo aprender lições de vida.

Agradeço particularmente aos colegas do SEADE, que souberam entender o "sufoco" de quem quase sempre deixa tudo para a "última hora". Dois colegas tiveram importância decisiva na reta final: o Alexandre, que fez a revisão gramatical dos originais e solucionou problemas que dificultavam a compreensão de determinadas afirmações e passagens do texto, e

a Malu, que passou acordada as três últimas noites, revendo erros de digitação, notas e referências bibliográficas.

Um agradecimento todo especial devo à Maria Helena: mais do que uma orientadora, foi ela a amiga que mais paciência teve até a redação final da dissertação, quase esgotados todos os prazos e os adiamentos de prazo concedidos pela coordenação do programa, desde a minha inscrição em 1983. Volta e meia me dizia que a dissertação estava pronta e que só faltava por no papel. De fato, estava pronta. A diferença é que, agora, está também no papel. Fico feliz por ser o seu primeiro orientando a defender o mestrado...

## Índice

	1
Introdução	
Notas e referências bibliográficas da introdução	18
1 - Fracassos do INAN como "outras" razões para o fracasso do PRONAN (1976-79)	24
1.1 - O primeiro fracasso: conflito de competências com a CNAE e impossibilidade de controlar a merenda escolar	29
1.2 - O segundo fracasso: demagogia, corrupção e ausência de resultados durante a gestão de um não-especialista	53
1.3 - Notas e referências bibliográficas do capítulo	75
2 - Formulação do PRONAN (1976-79): influência de "atores atípicos" e cálculos de natureza político-eleitoral	82
2.1 - Da posse de um especialista na presidência do INAN à elaboração do anteprojeto do PRONAN (1976-79): a história de um sonho	88
2.2 - O fim do sonho: cálculos de natureza político-eleitoral que influenciaram a aprovação do PRONAN (1976-79)	108
2.3 - Notas e referências bibliográficas do capítulo	123
3 - Implementação do PRONAN (1976-79): sonho e fracasso	129
3.1 - O sonho: suplementação alimentar como instrumento de política social e combate à pobreza	134
3.2 - O fracasso: constrangimentos políticos e financeiros para a redefinição da suplementação alimentar	152
3.3 - Notas e referências bibliográficas do capítulo	169
Conclusões	175
Bibliografia	188

## Introdução

A distribuição gratuita de alimentos à população carente é uma das três formas históricas através das quais a produção e o consumo de alimentos vêm sendo tratadas como objeto de políticas públicas no Brasil. A primeira e mais importante dessas "políticas", constituída pelas iniciativas de apoio à produção de alimentos, é sob vários aspectos distinta da segunda, integrada pelas ações que visam ao controle da qualidade e dos preços dos alimentos comercializados no País. Os estudiosos denominam essas duas primeiras formas de ação e intervenção governamentais respectivamente como "política de abastecimento alimentar" e "política de fiscalização de alimentos", reservando à terceira a denominação "política de alimentação e nutrição", em estrito senso <sup>(1)</sup>.

É dessa última "política" que se ocupa a presente dissertação. Seu objetivo é reconstituir a trajetória do segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79), formulado e executado durante o governo Geisel, buscando identificar e problematizar fatos e argumentos rele-

vantes para a explicação de seu aparente fracasso (2). A partir dessa experiência, procura-se também examinar temas e problemas relacionados com o planejamento e a execução de programas de suplementação alimentar no País, denominação genérica sob a qual são agrupados os diferentes programas oficiais que distribuem alimentos gratuitamente ou concedem subsídios para a aquisição de tais produtos a preços inferiores aos de mercado. Periódica e regularmente, os órgãos responsáveis pela execução desses programas adquirem de produtores privados os alimentos fornecidos à população carente, atuando como intermediários entre a produção e o consumo privado. No sentido acima utilizado, o termo alimentos serve para designar tanto os gêneros em espécie quanto as refeições prontas que tais programas fazem chegar à mesa de seus beneficiários.

A primeira vista, a execução de programas de suplementação alimentar por órgãos da administração pública especialmente criados para essa finalidade representa, do ponto de vista das autoridades, o reconhecimento de que o livre funcionamento do mercado por si só é incapaz de assegurar a todos poder de compra suficiente para satisfazer suas necessidades de subsistência. A documentação historiográfica, no entanto, aponta em sentido contrário, revelando que as primeiras atividades neste campo se caracterizaram por uma multiplicidade de formas de execução e por uma participação governa-

mental ainda incipiente e pouco decisiva. Configuravam atividades públicas apenas no sentido de que os órgãos governamentais as encorajavam e estimulavam, cabendo às próprias entidades executoras - empresas, escolas, hospitais, irmandades religiosas e outras - decidir quais alimentos fornecer, a quem, em que quantidades e com que periodicidade (3).

A finalidade predominantemente assistencial dessas atividades era outro traço que as distinguiu dos atuais programas governamentais, os quais, além de intermediarem a produção e o consumo privado de alimentos, visam também à prevenção e ao controle epidemiológico da desnutrição, enfermidade que retarda o crescimento e desenvolvimento físico e, não raro, leva à morte milhares e milhares de crianças em todo o mundo. Tais como implantadas nos países europeus, entretanto, as primeiras atividades de distribuição gratuita de alimentos à população carente tinham por base suposições e percepções demasiado genéricas sobre as vantagens decorrentes da boa alimentação, quase sempre referidas ao aumento da produtividade do trabalho e à melhoria do desempenho escolar.

Ainda que a racionalidade tipicamente científica da nutrologia viesse a reafirmar vantagens semelhantes, à época aquelas atividades ainda eram pensadas na forma do senso comum. Seu formato atual, como ações rotineiras de órgãos go-

vernamentais especialmente criados para esse fim, somente se configurou depois da Primeira Guerra (1914-18) e a medida que os alimentos e as práticas alimentares passaram a ser apropriados como objeto deste novo campo de observação e experimentação científicas: a ciência da nutrição ou nutrologia (4).

Saindo dos laboratórios para o campo, os nutrólogos - em sua maioria egressos das escolas de medicina - se puseram a realizar inquéritos populacionais sobre consumo alimentar e constataram objetivamente aquilo que já era ordinariamente sabido: que os pobres se alimentavam mal e, por isso, sofriam mais intensamente os males causados pela desnutrição. Ressaltando os efeitos da desnutrição e se apresentando como profundos conhecedores dos problemas alimentares, passaram a reclamar do poder público a adoção de medidas que consideravam eficazes para promover o "corretismo alimentar" da população, oferecendo-se para dirigir as iniciativas governamentais neste campo. Desde então vêm ocupando cargos e posições de destaque nos órgãos da administração pública especialmente criados com a finalidade de fornecer refeições ou gêneros alimentícios em espécie ou subsidiar a aquisição de tais produtos a preços inferiores aos de mercado (5).

No Brasil, órgãos públicos com finalidades semelhantes vêm sendo criados pelo menos desde o início da dé-

cada de 40. O primeiro foi o Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, criado pelo Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, com o propósito de atender aos segurados dos antigos institutos de aposentadorias e pensões, fornecendo-lhes "alimentação adequada e barata" em restaurantes próprios, também utilizados para a promoção de cursos, palestras e outras atividades destinadas à divulgação do ideário da "alimentação racional". Funcionou até 1967, quando foi extinto com a reforma do sistema previdenciário que resultou na criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, atual Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS (4).

Passados pouco mais de cinquenta anos da criação do SAPS, cerca de 60 milhões de brasileiros são hoje beneficiários dos vários programas de suplementação alimentar (7). O maior e mais antigo deles é o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, coordenado pela Fundação de Assistência ao Escolar - FAE, criada pela Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983, como sucedânea da extinta Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE. Desenvolvido desde 1955, fornece refeições gratuitas - a chamada "merenda escolar" - a aproximadamente 30 milhões de crianças, entre pré-escolares e escolares regularmente matriculados em estabelecimentos oficiais de ensino de primeiro grau (8).

Implantado em 1975, o Programa de Nutrição em Saúde - PNS foi, até o final do governo Figueiredo, o segundo maior programa setorial em termos de cobertura populacional, distribuindo gêneros alimentícios em espécie - açúcar, arroz, feijão, fubá de milho e farinha de mandioca - a gestantes, nutrizes e crianças que procuravam atendimento em estabelecimentos oficiais de saúde. Sua execução era coordenada pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, formalmente vinculado ao Ministério da Saúde e criado pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, como "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição (9).

Outro importante programa setorial é o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, que desde 1976 subsidia a alimentação dos assalariados do mercado de trabalho urbano com base em mecanismo de incentivo fiscal próprio, através do qual as empresas participantes são autorizadas a deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda, até duas vezes o valor das despesas realizadas com o fornecimento de refeições ou tíquetes aos seus empregados. A concessão desse incentivo, instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, é coordenada pela Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho, reatualizando, ainda que em bases distintas, a assistência alimentar prestada pelo SAPS (10).

De todos os programas de suplementação alimentar operados no País, o de menor cobertura populacional era o Programa de Complementação Alimentar - PCA. Criado em 1977, era executado pela Legião Brasileira de Assistência - LBA, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, e fornecia alimentos industrializados - "mamadeira", "milk shake" e "sopa" - a gestantes, nutrizes e crianças que frequentavam regularmente os estabelecimentos de assistência social próprios ou conveniados com aquela instituição. Desde aquela data, porém, a distribuição esteve restrita às áreas metropolitanas de alguns poucos estados brasileiros - Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal - e sequer chegou a beneficiar mais de 500 mil pessoas <sup>(11)</sup>.

Também coordenado pelo INAN, o Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda - PROAB subsidiava a aquisição de alimentos de consumo corrente nas periferias dos principais centros urbanos do Norte e Nordeste do País. Sua execução foi iniciada experimentalmente em 1979, através da integração dos varejistas locais ao sistema de vendas por atacado da extinta Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL, vinculada ao Ministério da Agricultura. Em 1987, cerca de 4.200 varejistas participavam do programa, vendendo alimentos com preços até 20% menores do que aqueles praticados pelos comerciantes locais <sup>(12)</sup>.

Com a exceção da merenda escolar, implantada em meados da década de 50, após a inclusão do Brasil entre os países beneficiários da ajuda alimentar do United Nations International Children Emergency Fund - UNICEF, os demais programas de suplementação alimentar foram iniciados ou expandidos durante a década de 70, depois de terminada a ajuda estrangeira - à época prestada através da United States Agency for International Development - USAID - e a medida que os órgãos responsáveis por sua execução passaram a adquirir diretamente de empresas sediadas no País os alimentos distribuídos às suas respectivas clientela<sup>s</sup> (13). A expansão da cobertura populacional desses programas, portanto, foi posterior à criação do INAN, em novembro de 1972, como "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição, e à instituição do PRONAN, em março de 1973, como principal instrumento de coordenação dessas atividades.

É importante notar que a criação do INAN e a instituição do PRONAN eram medidas que atualizavam tendências então dominantes na literatura internacional sobre nutrição. Desde o final da década de 60, assessorados por economistas, sociólogos, administradores e outros cientistas sociais - "atores atípicos" do planejamento na área de alimentação e nutrição -, os especialistas internacionais vinham examinando as

relações entre nutrição e desenvolvimento nacional, acabando por delinear um quadro de referência teórica em que considerações de ordem social e econômica adquiriram precedência sobre as preocupações de ordem médica, até então predominantes nas publicações especializadas. Reflexões neste sentido foram devidamente explicitadas em estudos e pesquisas que tratavam a desnutrição como obstáculo ao desenvolvimento e condicionavam o sucesso dos planos e políticas governamentais à prévia e definitiva eliminação do "fator nutricional", denominação com que procuravam ressaltar a importância do problema, só comparável à dos fatores econômicos da produção: terra, capital e trabalho (14).

Apesar de seu caráter inovador, os estudos baseados nesse modelo pecavam pelas inferências por demais generalizantes. Procurando demonstrar a importância da nutrição como fator de desenvolvimento, lançavam mão de evidências clínicas e laboratoriais de que a desnutrição contribui para o surgimento de distúrbios na capacidade física e mental dos indivíduos e, dessa forma, para a redução tanto de sua esperança de vida quanto de seu potencial produtivo. Por um raciocínio de tipo indutivo, sem quaisquer mediações, tais evidências originaram hipóteses dificilmente comprováveis e de validade discutível, se e quando transformadas em prescrições para a ação governamental (15).

Na perspectiva desses estudos, o fato de parcela significativa da população adulta dos países do Terceiro Mundo enfrentar privações de consumo alimentar teria por consequência, a curto e médio prazos, índices de capacidade e desempenho produtivos que comprometeriam os planos nacionais de desenvolvimento. Da mesma forma, o fato de parcela significativa de população infantil desses países enfrentar privações de consumo alimentar teria por consequência, a longo prazo, índices de aprendizagem e desempenho escolares incompatíveis com aqueles que seriam necessários para a sua posterior inserção no mercado de trabalho. Em face de possibilidades tão sombrias, os especialistas acreditavam poder facilmente convencer as autoridades de que os investimentos nutricionais eram plenamente justificáveis do ponto de vista econômico, já que a combinação destes e de outros fatores representaria um custo adicional aos esforços de desenvolvimento.

Justificativas econômicas, por suposto, revelar-se-iam bem mais convincentes do que as razões humanitárias ou de justiça social anteriormente argüidas com o mesmo objetivo. Para que adquirissem tal estatuto, porém, primeiro haveria que se demonstrar que o desenvolvimento econômico de um determinado país fora refreado por limitações físicas e intelectuais da força de trabalho ou que a desnutrição, por si

só, houvesse sido obstáculo à organização e à utilização mais racional dos insumos econômicos disponíveis.

Não obstante suas verdadeiras declarações de fé, nenhum especialista questionou o papel das políticas governamentais - industrial, agrícola, de comércio exterior etc. - que exibiam objetivos contraditórios aos das políticas nutricionais e repercutiam negativamente sobre o estado nutricional da população. Em suas reflexões, ademais, tratavam a desnutrição como fenômeno independente da expansão industrial e urbana, da extensão da rede de comunicação interna, do crescimento populacional desordenado e de outras profundas mudanças sociais ocorridas nos países em desenvolvimento, que afetaram parcelas significativas de sua população e produziram alterações importantes em suas estruturas ocupacionais, relações familiares e possibilidades de consumo.

Ao não levar em conta essas mudanças e, do mesmo modo, ao não investigar adequadamente os impactos das demais políticas governamentais sobre o estado nutricional da população, os especialistas internacionais acabaram produzindo interpretações pouco convincentes acerca da causalidade dos problemas que supunham poder resolver. Suas dificuldades de interpretação, porém, eram de certa forma artificiais e resultavam de um consenso tácito entre os diferentes autores. David

Call e James Levinson, por exemplo, afirmavam que a discussão em torno da desnutrição deveria deliberadamente restringir-se aos determinantes passíveis de alteração mediante intervenções tecnicamente orientadas (16). Nem mesmo Allan Berg fugiu à regra, uma vez que igualmente analisou apenas aqueles determinantes mais facilmente suscetíveis de correção via intervenções técnicas (17).

Mesmo que pudessem ser parcialmente adequadas a um ou outro país ou região, as hipóteses sugeridas pelos especialistas em nutrição não foram objetiva e sistematicamente comprovadas: até onde se sabe, não há nenhum país do Terceiro Mundo cujo subdesenvolvimento possa ser explicado como consequência direta e imediata da desnutrição. Tais como formuladas, entretanto, eram hipóteses praticamente irrefutáveis, simplesmente porque a desnutrição seguia produzindo efeitos danosos com repercussões nos planos individual e coletivo. Os únicos argumentos de que podiam lançar mão os especialistas em nutrição continuavam sendo aqueles de conteúdo ético-valorativo que se supunham abandonados no início da década de 70.

A reconstituição da trajetória do segundo PRONAN (1976-79), formulado e executado durante o governo Geisel, possibilita a revisão crítica dos argumentos que esses especialistas utilizaram para justificar a importância da nu-

trição como fator de desenvolvimento e conferir prioridade à suplementação alimentar na agenda de políticas governamentais voltadas para esse objetivo. Em especial, permite levantar a hipótese alternativa segundo a qual a persistência da desnutrição como questão social se deve a tensões e conflitos recorrentes desde que alimentação e as práticas alimentares foram transformadas de objeto de saber em objeto de política.

Dentre essas tensões e conflitos, cumpre destacar, por sua importância para a compreensão do aparente fracasso do segundo PRONAN (1976-79), o uso político-clientelístico do discurso técnico da nutrologia em torno do "corretismo alimentar" e a subordinação dos órgãos executores dos programas de suplementação alimentar aos interesses do empresariado da indústria de produtos alimentares. O relacionamento conflituoso desses vários atores, bem como os arranjos político-institucionais que possibilitaram a definição das diversas estratégias de suplementação alimentar, permitem apreender racionalidades ocultas sob as práticas governamentais de distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos à população carente que reatualizam o principal paradoxo da política social brasileira: apresentar-se como instrumento técnico de combate à pobreza e operar como meio de rentabilidade privada (18).

Uma vez que o governo federal não produz diretamente os alimentos distribuídos através dos programas de suplementação alimentar, os órgãos responsáveis por sua execução são obrigados a adquiri-los de produtores privados. O alto custo dessas aquisições é problema de difícil resolução, pois os recursos orçamentários postos à disposição dos órgãos executores nem sempre são suficientes para fazer frente às metas de atendimento previstas e, muito menos, à elevação dos preços dos alimentos. Tal problema tende a ser ainda mais agravado pela necessidade que têm os administradores desses programas de observar os requisitos técnicos especificados nos editais de licitação, relativos à composição bioquímica, valor biológico, durabilidade e palatabilidade dos produtos. Como a observação desses critérios nem sempre é compatível com o orçamento dos vários programas setoriais, estes passam a distribuir menores quantidades de alimentos e dificilmente conseguem exibir os resultados nutricionais que deles se poderia esperar.

A observação rigorosa dessas especificações técnicas eleva sobremaneira os custos sociais da suplementação alimentar. De nossa perspectiva, porém, não haveria razões objetivas que justificassem a obrigatoriedade de tais especificações, caso os programas governamentais de suplementação alimentar - contrariando o paradigma técnico da nutrologia - se

propusessem a cumprir tão-somente funções assistenciais e se os órgãos responsáveis por sua execução adotassem políticas de compras baseadas única e exclusivamente em critérios de preços e com a perspectiva de ganhos em escala. Em defesa desse ponto de vista, podem ser argüidos os resultados dos inquéritos antropométricos e de consumo alimentar realizados no País, que mostram que, além de possuir peso e altura corporais inferiores aos esperados para a idade e o sexo, parcela significativa da população brasileira apresenta déficits de ingestão diária de nutrientes superiores aos que os programas governamentais de suplementação alimentar se propõem a cobrir (17).

Freqüentemente reiterado pelos especialistas, esses dados justificam a revisão dos objetivos e da sistemática operacional desses programas, uma vez que a suplementação alimentar somente produzirá resultados epidemiologicamente eficazes se voltar-se única e exclusivamente para a recuperação nutricional dos beneficiários. Ainda que proposições neste sentido sejam razoavelmente comuns nas publicações especializadas e nos planos e documentos oficiais, nunca saíram do papel porque recomendaram como tecnicamente necessárias e politicamente inadiáveis modificações radicais na forma como tais programas são operados no País, esbarrando na resistência das burocracias executoras e na pressão política das lideran-

ças partidárias e do empresariado que atua na área da produção e comercialização de alimentos.

A ação política desses atores tem sido responsabilizada pelo fato - que muitos consideram paradoxal - de que a execução de programas governamentais de suplementação alimentar até aqui não se fez acompanhar de mudanças significativas no quadro de carências nutricionais da população de mais baixa renda. De nossa ótica, porém, muitas das controvérsias sobre a importância da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos como política governamental podiam ser dirimidas caso as autoridades admitissem publicamente que a suplementação alimentar cumpre uma importante finalidade assistencial. Para justificar tal afirmação, faz-se necessário reiterar a ressalva quanto ao aparente fracasso do segundo PRONAN (1976-79), pois - como procurar-se-á demonstrar ao longo da dissertação - os julgamentos sobre o programa variam conforme os aspectos através dos quais ele é avaliado (20).

Do ponto de vista técnico, por exemplo, ainda hoje o programa é reconhecido por suas propostas inovadoras, que pretendiam modificar radicalmente o padrão até então recorrente da intervenção governamental na área de alimentação e nutrição. A principal modificação preconizada dizia respeito à redefinição da estratégia operacional da suplementação alimen-

tar, que deixava de ser vista meramente como instrumento de prevenção e controle epidemiológico da desnutrição e passava a ser considerada também como meio para a modernização e expansão da produção de alimentos em áreas rurais de baixa renda. Ao recomendar que os alimentos distribuídos através dos programas de suplementação alimentar passassem a ser adquiridos diretamente dos pequenos produtores agrícolas, os formuladores do segundo PRONAN não somente alteravam a sistemática operacional desses programas, até então executados sem obediência a qualquer plano ou princípio diretor que os articulasse segundo objetivos comuns, mas também punham em cheque os laços entre os órgãos da administração pública federal e as grandes empresas industriais de produtos alimentares.

Contrariando tais expectativas, porém, a execução do segundo PRONAN revelou não terem havido mudanças significativas no padrão recorrente da política governamental para o setor. Ainda que os programas oficiais de suplementação alimentar tenham expandido sua cobertura populacional no período 1976-79, os órgãos executores continuaram adquirindo alimentos junto aos grandes atacadistas do mercado urbano e às empresas industriais do centro-sul do País. Além disso, a não-liberação da totalidade dos recursos previstos em sua aprovação fez com que esses órgãos distribuíssem menores quantidades de alimentos e alterassem os cardápios da suplementação

alimentar, substituindo fontes proteicas de origem animal por produtos de menor valor nutricional (21).

Consideradas as diretrizes de ação preconizadas por seus formuladores e o impacto da suplementação alimentar sobre o estado nutricional dos beneficiários, o segundo PRONAN de fato fracassou. Mas há pelo menos um aspecto através do qual dificilmente se pode fazer o mesmo julgamento: a diversificação da população assistida através dos programas de suplementação alimentar, cuja clientela passou a ser composta também de outros segmentos populacionais que não os chamados grupos biologicamente vulneráveis à desnutrição, reiterando a função predominantemente assistencial da suplementação alimentar, tantas vezes negligenciada pelos especialistas em nutrição.

Em nossa perspectiva, contudo, ressaltado o caráter predominantemente assistencial das práticas governamentais de distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos à população carente, sem maiores dissimulações sobre suas finalidades de prevenção e controle epidemiológico, o fato de a suplementação alimentar exercer pouca ou nenhuma influência sobre o estado nutricional da população torna-se plenamente justificável. Parcela significativa dos beneficiários dessas atividades passa fome "simplesmente" porque é pobre (22).

## Notas e referências bibliográficas da introdução

- (1) "(...) a política de alimentação e nutrição é uma, e apenas uma, dentre três formas distintas, através das quais os alimentos, e seu consumo pela população, foram tematizados e apropriados pelo estado no Brasil, tornando-se problema e política pública. O primeiro desses segmentos, por ordem de aparecimento no tempo, é constituído por iniciativas dirigidas à produção, à armazenagem, ao transporte e à distribuição dos alimentos, podendo ser designada, mais propriamente, segundo a prática administrativa brasileira, como *política de abastecimento alimentar*. (...) O segundo segmento é formado pelas intervenções que têm como alvo a verificação das condições em que se produzem e comercializam os alimentos, nos aspectos de qualidade, quantidade e preço, e pode ser designado *política de fiscalização de alimentos*. (...) é o terceiro segmento dessa política geral que iremos identificar como *política de alimentação e nutrição*, estrito sensu. (...) estamos agora perante atividades estatais de suplementação e complementação alimentar das dietas de determinados grupos e categorias populacionais, que se traduzem essencialmente no fornecimento subsidiado de gêneros alimentícios e de refeições prontas. (...) a elas se ligam umbilicalmente as iniciativas de educação alimentar, um conjunto de práticas visando a disseminar na sociedade conhecimentos e normas sobre os alimentos e as formas de aproveitá-los e combiná-los". COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Dois Modelos de Intervenção Nutricional no Brasil: PNS e PROAB*. In: CASTRO, Cláudio de Moura e COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo (Orgs.). *O Problema Alimentar no Brasil*. Campinas, Editora da UNICAMP/Almed, 1985, pp. 73-78. Grifos no original.
- (2) O PRONAN foi instituído em março de 1973 como um programa plurianual que tinha por finalidade "acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população e, conseqüentemente, contribuir para a elevação dos seus padrões de saúde, índices de produtividades e níveis de renda". Aprovado para o biênio 1973-74, o primeiro PRONAN foi definido como o principal instrumento da ação política do governo que

"visava orientar, coordenar, estimular e aperfeiçoar os esforços públicos e privados no sentido de elevar os padrões alimentares e nutricionais da população brasileira". Aprovado para o quadriênio 1976-79, o segundo PRONAN se propôs a atingir um duplo objetivo: equacionar de "forma concreta e realista" o problema da desnutrição no País" e estimular a produção e comercialização de alimentos, "com ênfase no apoio ao pequeno produtor". Um terceiro PRONAN (1982-85) foi "aprovado" pelo Conselho Deliberativo do INAN em maio de 1981, mas posteriormente rejeitado pela SEPLAN.

- (3) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo, 1985. *Op. cit.*, p. 82.
- (4) O texto seguinte, escrito em 1941, por Dante Costa, um dos mais destacados representantes da nova ciência no Brasil, revela exemplarmente a operação do mecanismo discriminatório da nutrologia: "O homem primitivo comeu apenas por instinto (...). A seguir, o aperfeiçoamento social transformou o instinto de comer na consciência de comer. A alimentação passava a ser uma preocupação, um ato que merecia reflexão, um gesto a ser dirigido. Mas essa preocupação evoluiu lentamente, arrastou-se vagarosamente durante milênios até poder encontrar as suas justificativas científicas e as suas bases diretoras". COSTA, Dante. *Alimentação e Progresso*. Rio de Janeiro, SAPS, 1951. *Apud* COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo et alii. *Comer e Aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Brasília, INAE, 1982, p. 155. No dizer de Josué de Castro, também um dos precursores e talvez o maior expoente da nutrologia brasileira, a transformação desta "consciência de comer" em "consciência científica" foi processada sob o signo da complexidade e transcendência dos problemas alimentares que haviam se tornado particularmente visíveis durante a primeira guerra mundial: "A luta que ensanguentou a Europa de 1914 a 1918 veio mostrar o valor do capital alimento, impondo às nações beligerantes um prodigioso esforço científico para que a fome não pusesse em perigo a sua resistência à luta. (...) Cessada a guerra, tinha surgido uma nova concepção da importância da alimentação na economia dos povos. Daí em diante fica praticamente demonstrado que da solução do problema alimentar dependia o bem-estar do povo, a eficiente produção do trabalho, a paz social e a segurança nacional (...)". CASTRO, Josué de. *A Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana*. Porto Alegre, Edições Globo, 1937. *Apud* COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo et alii, 1982. *Op. cit.*, p. 155.
- (5) Para uma análise detalhada da institucionalização da nutrologia como um saber que se transformaria em paradigma para a ação governamental na área da alimentação e nutrição, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo et alii. *Op. cit.*, 1982, pp. 139-234.

- (6) Para uma análise mais detalhada das atividades do SAPS, ver: CASTRO, Anna Maria de. *Nutrição e Desenvolvimento: análise de uma política*. Rio de Janeiro, 1977. (Tese de Livre-Docência em Sociologia, apresentada ao Instituto de Nutrição do Centro de Ciências da Saúde da UFRJ).
- (7) PELIANO, Anna Maria de. "Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-84". In: CHAHAD, José Paulo et alii. *Crise e Infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico*. São Paulo, UNICEF/IPE-USP, 1988, pp. 185-220.
- (8) A história do PNAE foi analisada por Coimbra e colaboradores, em trabalho de fundamental importância para a compreensão do significado da intervenção governamental na área de alimentação e nutrição. O mesmo autor publicou vários outros estudos relacionados ao tema, todos de referência obrigatória pela documentação historiográfica coligida. Especificamente sobre a ampliação da cobertura da merenda escolar, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo et alii, 1982. *Op. cit.*, pp. 625-662.
- (9) Em 1985, já durante o governo Sarney, o PNS sofreu modificações em sua sistemática de operação e passou a ser denominado Programa de Suplementação Alimentar - PSA. Para uma análise mais detalhada de suas características, ver: COIMBRA, Marcos Antonio, 1985. *Op. cit.*, pp. 94-116.
- (10) Para uma análise mais detalhada das características do PAT, ver: PELIANO, Anna Maria, 1988. *Op. cit.*, pp. 195-198.
- (11) Em 1985, o PCA foi incorporado ao programa "Primeiro a Criança", que engloba as diferentes atividades assistenciais executadas pela LBA. Para uma análise mais detalhada das características do programa, ver: PELIANO, Anna Maria, 1988. *Op. cit.*, pp. 204-206.
- (12) Para uma análise mais detalhada das características do PROAB, ver: COIMBRA, Marcos Antonio, 1985. *Op. cit.*, pp. 116-128.
- (13) Para uma avaliação do significado da ajuda estrangeira no âmbito da intervenção governamental na área da alimentação e nutrição no Brasil, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo et alii, 1982. *Op. cit.*, pp. 308-339.
- (14) É de Allan Berg o trabalho mais abrangente realizado nesta área: "The Nutrition Factor: its role in national development", publicado originariamente em 1973. Duas eram as proposições centrais deste e de outros estudos sobre o assunto. A primeira afirmava que, por suas implicações social-

mente danosas, a desnutrição devia ocupar posição de destaque na agenda de políticas governamentais dos países em desenvolvimento. A segunda ressaltava que, para ser bem sucedida, toda e qualquer iniciativa que tivesse por objetivo combater a desnutrição devia encerrar um alto grau de compromisso técnico e político destes governos. Consultamos a versão espanhola da obra. Ver: BERG, Alan. *Estudios sobre nutrición: su importancia en el desarrollo socioeconómico*. México, Editorial Limusa/USAID, 1975.

- (15) Allan Berg afirmava que o fundamental em sua abordagem era a consideração de que as causas e soluções do problema da desnutrição estavam inscritas no sistema econômico como um todo, e que o isolamento da estrutura de poder em relação aos efeitos da desnutrição talvez fosse a razão pela qual os governos dos países em desenvolvimento até então haviam negligenciado a prevenção e o controle epidemiológico da doença. Era da mesma opinião Joaquim Cravioto, para quem a desnutrição aparecia como um distúrbio criado pelo homem e característico dos segmentos mais empobrecidos das sociedades cuja forma de organização, através de mecanismos conscientes ou inconscientes, acabava criando indivíduos desnutridos geração após geração. James Levinson também fazia observações de mesmo teor, afirmando que a disseminação da desnutrição de certo modo traduzia os problemas de equidade típicos dos padrões de desenvolvimento orientados pela acumulação a qualquer custo. Ver: BERG, Alan et alii. *Nutrition, national development, and planning*. Massachusetts, MIT, 1973. (MIT, International conference on nutrition, national development, and planning, october of 1971). Para um resumo das proposições dos autores citados, ver: HAKIN, Peter e SOLIMANO, Giorgio. "Nutrição e Desenvolvimento Nacional: estabelecendo a conexão". In: VALENTE, Flávio Luiz Schieck (Org.). *Fome e Desnutrição: determinantes sociais*. São Paulo, Cortez, 1986, pp. 29-47.
- (16) CALL, David e LEVINSON, James. "A systematic approach to nutrition intervention programs". In: BERG, Alan et alii, 1973. *Op. cit.*, pp. 166.
- (17) BERG, Alan, 1975. *Op. cit.*, p. 238.
- (18) "(...) a formulação e execução de programas sociais no Brasil têm feito prevalecer os interesses econômicos, antes que as metas de maior equidade social, tendência que contribui para a privatização dessas políticas. (...) a intervenção estatal nessas áreas faz-se prioritariamente através da articulação entre o aparato governamental e o setor privado produtor de serviços ou produtor de bens. (...) à medida que traduzem sempre uma tensão inteiramente contraditória entre os imperativos da reprodução do capital e as necessidades da

força-de-trabalho, os gastos de intervenção do Estado neste campo assumem importância fundamental. Do ponto de vista governamental, todo o problema consiste em conciliar uma política de acumulação e uma política de equidade que não comprometa e, se possível, ajude o esforço de acumulação. Mas essa política de acumulação não pode exacerbar as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras. Essa tensão "acumulação" versus "equidade" acaba por pressionar muito mais intensamente o lado mais fraco, razão pela qual tende a não se completar o projeto de normalização das relações sociais que é tentado através das políticas sociais. (...) os objetivos sociais da política estatal seguem se subordinando a objetivos propriamente econômicos, sendo esta uma das facetas do processo de privatização das políticas sociais no Brasil. Ver: AUGUSTO, Maria Helena Oliva. *Política Social e Tecnologia em Saúde: ação estatal e incorporação de equipamentos médico-hospitalares às práticas de saúde*. São Paulo, 1986. (Tese de Doutorado em Sociologia apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP).

- (17) Para um resumo dos resultados dos principais inquéritos nutricionais no Brasil, ver, entre outros: SILVA, Alberto Carvalho da e IUNES, Magid. *Análise das Condições de Pesquisa e Treinamento em Nutrição Humana no Brasil*. Brasília, CNPQ, 1981. Para uma revisão da metodologia desses inquéritos, ver: COSTA, Olavo Viana. *A nutrição-má nutrição em sua dimensão coletiva: as diferentes perspectivas de análise*. Ribeirão Preto, 1984. (FMRP-USP, Curso de Especialização em Nutrição).
- (20) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): documento técnico. Brasília, MS/INAN, 1976.
- (21) Um resumo das conclusões obtidas pelos diferentes estudos e pesquisas de avaliação do segundo PRONAN pode ser encontrado no relatório final da investigação que o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP realizou sob a coordenação de Argelina Maria Cheibub Figueiredo e com a participação do autor: FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub (Coord.) et alii. *Levantamento e Análise das Avaliações de Políticas Sociais*. Campinas, NEPP, 1985. (Convênio FINEP/UNICAMP/NEPP 41.84.00.46).
- (22) Para uma discussão sobre a importância das práticas assistenciais no contexto da política social, ver: ABRANCHES, Sérgio Henrique et alii. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.

## 1 - Fracassos do INAN como "outras" razões para o fracasso do PRONAN (1976-79)

A história do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, criado pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, é marcada por sucessivos fracassos institucionais. A investigação desses fracassos permite levantar "outras" razões para o fracasso do segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79), formulado e executado durante o governo Geisel. Sublinhamos o fato de serem outras razões, porque - como será discutido no terceiro capítulo - não devidamente ressaltadas nas avaliações oficiais, as quais se limitam a constatar que o programa não alcançou os resultados previstos em função da falta de recursos financeiros e da ineficácia dos mecanismos de coordenação e controle intersetoriais durante sua execução.

Um primeiro fracasso remonta à criação do INAN como "órgão central" das atividades governamentais na área de alimentação e nutrição, até então executadas autonomamente por agências vinculadas aos Ministérios da Educação e Cultura, da

Saúde e da Agricultura, sem obedecer a qualquer plano ou princípio diretor que as articulasse segundo objetivos comuns. A iniciativa partiu da Presidência da República e coincidiu não somente com a retração da ajuda estrangeira para o desenvolvimento de programas governamentais de suplementação alimentar, mas também com o início da subordinação da expansão populacional desses programas à elevação dos preços cobrados pelos oligopólios produtores dos chamados "alimentos formulados": leite em pó, mingaus, sopas e outros produtos especialmente destinados à alimentação infantil e preparados à base de milho, soja e outras fontes protéicas de origem vegetal cuja transformação industrial no País só se tornou possível mediante a importação de equipamentos e matérias-primas essenciais <sup>(1)</sup>.

A criação do INAN foi precedida pela formação de um grupo de estudos "de alto nível" com a finalidade de preparar e encaminhar sugestões sobre o formato da agência que deveria atuar como interlocutor privilegiado entre os órgãos executores de programas governamentais de suplementação alimentar e os empresários da indústria de produtos alimentares. Técnicos ligados à Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE, então ameaçada de extinção, porque definida como "mecanismo de caráter transitório" pela Reforma Administrativa de 1967, tentaram influir no rumo das discussões internas do grupo, buscando que o novo organismo pudesse se constituir em

uma "CNAE ampliada e estabilizada". Tal perspectiva, porém, não era compartilhada pelos demais integrantes, que expuseram vários argumentos para justificar a vinculação da nova agência aos seus respectivos ministérios (2).

Presente no projeto de lei que dispunha sobre a criação do INAN (3), a possibilidade de "extinção pura e simples" da CNAE, embora não confirmada, implicava que as decisões relacionadas à alimentação escolar fossem transferidas do Ministério da Educação e Cultura para o Ministério da Saúde. Não é difícil avaliar o significado dessa transferência: já naquela época, e ainda hoje, a merenda escolar era o programa governamental de suplementação alimentar de maior importância relativa, tanto em número de pessoas ou regiões geográficas assistidas, quanto em toneladas de alimentos distribuídos gratuitamente (4).

Aprovado o projeto de lei de criação do INAN, ainda que a ele fossem confiadas atribuições e competências semelhantes às da CNAE, esta jamais perdeu o controle sobre a merenda escolar, um programa reconhecidamente mobilizador de fartos recursos para fins clientelísticos. Impossibilitado de controlar o maior e mais antigo programa nutricional do País, o INAN - órgão sem história - teve seu poder de ação e decisão enfraquecido e foi incapaz de fazer com que a CNAE alterasse

práticas e procedimentos operacionais contrários às diretrizes consubstanciadas no PRONAN.

Um segundo fracasso do INAN refere-se à administração de seu primeiro presidente, José Maria Ruiz de Gamboa, um diplomata de carreira, demitido "a bem do serviço público" após a apuração de irregularidades ao longo de sua gestão. Não se sabe bem o porquê da indicação de um não-especialista para a presidência do "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição, que contrariava toda uma tendência histórica. Desde a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS (5), em agosto de 1940, com a finalidade de fornecer "refeições adequadas e baratas" aos segurados dos antigos institutos de aposentadorias e pensões, especialistas em nutrição ocuparam os mais importantes cargos de direção técnica das agências governamentais com atuação no setor.

Ao que tudo indica, José Maria Ruiz de Gamboa não possuía nenhuma credencial relevante para o cargo, exceto "amizades nos núcleos duros do regime" (6). Sua demissão, em abril de 1974, dezessete meses após a criação do INAN, representou um fator de desestabilização e perda de autonomia de ação e decisão tão importante quanto a disputa intraburocrá-

tica que impediu ao instituto qualquer forma de controle sobre a CNAE e a merenda escolar.

Além dos problemas administrativos, a gestão de José Maria Ruiz de Gamboa caracterizou-se pela ausência de resultados e pela não-observação das diretrizes do primeiro PRONAN (1973-74), instituído seis meses depois da criação do INAN (7). Outra importante característica de sua gestão foi a divulgação, através dos meios de comunicação de massa, particularmente a imprensa escrita, de um discurso que destoava claramente daquele construído pelos especialistas em nutrição em torno do "corretismo alimentar" da população (8).

É objetivo deste capítulo reconstituir a trajetória do INAN, desde a sua criação, em novembro de 1972, até a demissão do seu primeiro presidente, em abril de 1974. Justifica tal reconstituição o argumento, largamente explorado como explicação para o fracasso do segundo PRONAN (1976-79), de que faltou ao INAN a indispensável autonomia de ação e decisão para gerir eficazmente os mecanismos de coordenação e controle do programa.

### 1.1 - O primeiro fracasso: conflito de competências com a CNAE e impossibilidade de controlar a merenda escolar

Em 30 de novembro de 1972, o Congresso Nacional aprovou, sem emendas ou alterações, projeto de lei que dispunha sobre a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN. Autarquia federal com autonomia administrativa e financeira, jurisdição em todo o território nacional e vinculação formal ao Ministério da Saúde, o novo instituto tinha por competência assistir ao governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, funcionando como "órgão central" das atividades oficiais para o setor. No desempenho dessas funções, caber-lhe-ia particularmente elaborar e propor ao presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor a sua revisão (7).

Ainda que a criação do INAN tenha sido definida em âmbito parlamentar, a iniciativa partiu da Presidência da

República. Em 12 de outubro de 1972, o presidente Emílio Garrastazu Médici encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei acompanhado de exposição de motivos assinada pelos ministros Mário Machado de Lemos, da Saúde, Jarbas Passarinho, da Educação e Cultura, Antonio Delfim Netto, da Fazenda, e João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento e Coordenação Geral (19). A análise desse documento permite apreender as razões que supostamente levaram o Poder Executivo a propor a criação do instituto.

A exposição de motivos iniciava-se com uma clara referência à concepção de desenvolvimento que norteava o planejamento e a ação governamentais sob a presidência de Emílio Garrastazu Médici. Os ministros signatários reafirmavam diretrizes de política social já explicitadas em outros documentos oficiais. Lembrando que os esforços em prol do desenvolvimento nacional não deveriam se ocupar única e exclusivamente do "aumento da riqueza do País", as autoridades ressaltavam que o governo federal também teria que voltar-se para a "melhoria da qualidade de vida do brasileiro" e para o "atendimento de suas necessidades básicas quanto à alimentação, saúde, educação e habitação". Apontando estudos e pesquisas que demonstravam que, "mesmo entre as populações de renda superior à média brasileira", a desnutrição era causa básica ou associada de aproximadamente dois terços dos óbitos

de crianças menores de 5 anos de idade, afirmavam ser perfeitamente justificável que a alimentação viesse a ter o "mesmo nível de prioridade" que o Poder Executivo então conferia à educação, saúde e habitação.

Em face desse quadro de carencias, propunham aos parlamentares a adoção de "providências concretas e imediatas" com vistas à definição de uma política nacional de alimentação e nutrição "capaz de elevar a produtividade e melhorar o nível de bem-estar dos recursos humanos nacionais". Supostamente idealizada em função destes objetivos, a criação do INAN - "órgão promotor, de ação flexível e dinâmica, com atribuições sobretudo técnico-normativas" - visava dar maior organicidade à atuação das diferentes agências governamentais envolvidas na execução, fiscalização e avaliação de atividades destinadas ao controle epidemiológico da desnutrição <sup>(11)</sup>.

Outras fontes bibliográficas, entretanto, apontam evidências que servem de contraponto à interpretação de que a criação do INAN daria maior organicidade à atuação das diferentes agências governamentais de alimentação e nutrição. Entre outras divergências com a perspectiva oficial, a literatura especializada ressalta o potencial conflito de competências entre o instituto recém-criado e a Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE <sup>(12)</sup>, responsável pela merenda es-

colar, o maior e mais antigo programa governamental de suplementação alimentar em operação no País. Ainda que utilizem fontes primárias diversas, os autores consultados (13) chegam à mesma conclusão: a criação do INAN implicava que muitas das funções até então desempenhadas pela CNAE fossem absorvidas pelo novo "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição.

Ao organizar a historiografia da alimentação escolar no Brasil, Marcos Coimbra afirmava que a necessidade de uma instituição capaz de coordenar as ações dos diversos órgãos atuantes no campo da alimentação e nutrição era defendida por um dos mais importantes atores desta política, o empresariado da indústria de produtos alimentares, que se ressentia da ausência de uma instituição com a qual pudesse dialogar mais efetivamente em termos de previsões de vendas dos produtos destinados à suplementação alimentar. Para o autor, nenhuma instituição tinha poder suficiente para ser considerada "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição: o Ministério da Saúde, porque atuava única e exclusivamente no atendimento aos lactantes; o Ministério da Agricultura, porque se ocupava única e exclusivamente da assistência técnica à produção, armazenagem e distribuição de alimentos; e o Ministério da Educação e Cultura, porque o programa operado pela CNAE enfrentava à época sérios problemas

com a interrupção da ajuda estrangeira prestada pela United States Agency for International Development - USAID (14).

Outras informações levantadas por Marcos Coimbra revelam que essas instituições entraram em conflito quando, por determinação do presidente Emilio Garrastazu Médici, o Poder Executivo autorizou a formação de um grupo de estudos "de alto nível" com a finalidade de preparar e encaminhar sugestões quanto ao tipo de agência que deveria centralizar as atividades governamentais de alimentação e nutrição. Técnicos ligados à CNAE tentaram influir no rumo das discussões internas do grupo, buscando que o novo organismo pudesse se constituir numa "CNAE ampliada e estabilizada". Justificavam tal preocupação pelo fato de que, embora responsável pela execução do maior programa governamental de suplementação alimentar no País, a instituição à qual pertenciam havia sido definida como "órgão de caráter transitório" pela Reforma Administrativa de 1967 (15).

"A elite da Campanha (...) participou ativamente desta comissão (...). (...) sua participação no grupo tinha o objetivo de fazer com que a futura instituição se constituísse numa "CNAE ampliada e estabilizada" - dados os frequentes sobressaltos provocados por sua condição de "mecanismo de caráter transitório", conforme definiu o Decreto-Lei nº 200. Esta perspectiva, contudo, não era naturalmente compartilhada pelos demais membros do grupo, cada qual com raciocínios próprios que justificariam a vinculação da entidade a ser criada à sua área ministerial. Não conseguindo

obter de seus pares consenso sobre o controle dos programas de nutrição, pelo menos infantil, para si, os elementos da CNAE, diante da indisposição do Planalto em criar um Ministério da Alimentação, viram-se repentinamente na iminência da extinção pura e simples da Campanha, já que a opção da Presidência pela criação de um Instituto vinculado ao Ministério da Saúde implicava na absorção das funções da CNAE, consequentemente deslocando as decisões do programa de merenda escolar para fora da esfera da educação" (16).

Presente no projeto de lei encaminhado pelo presidente Emílio Garrastazu Médici, a possibilidade de extinção "pura e simples" da CNAE foi ratificada pelo Congresso Nacional. O artigo terceiro do texto legal que dispunha sobre a criação do INAN afirmava explicitamente caber ao novo instituto a responsabilidade pela elaboração de "programas de assistência alimentar destinados a atender prioritariamente a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino de primeiro grau, gestantes, nutrizes, lactentes e população infantil até 6 anos". O artigo quarto era ainda mais enfático, facultando ao Poder Executivo a possibilidade de transferir as atribuições da CNAE para um órgão da estrutura do Ministério da Educação e Cultura, a ser posteriormente criado, ao qual competiriam as atividades de educação e assistência alimentar no setor da educação, "observada a orientação geral do PRONAN" (17).

Marcos Coimbra assim entendeu as definições constantes da lei de criação do INAN:

"(...) a partir destas definições, iniciou-se uma competição intraburocrática dentro da qual os dirigentes da CNAE movimentaram-se para procurar impedir essa incorporação, trazendo como resultado, de um lado, o adiamento da solução para o impasse orgânico em que se encontrava a Campanha e, de outro, o enfraquecimento do INAN. (...) se a elite da Campanha conseguiu, na prática, que o artigo quarto não fosse implementado, mantendo-se a Campanha com seu formato original, nem por isso conseguiu, naquele momento, deixar de ser uma instituição instável em termos organizacionais e muito dependente da administração central do MEC. O INAN, (...) embora dotado de muito mais envergadura que a CNA - que fora extinta e tivera suas atribuições transferidas para o Instituto - acabaria por não controlar o maior e mais experiente programa nutricional do País, o que reduzia sobremaneira sua capacidade de intervenção" (16).

Pesquisando o noticiário jornalístico da época, Solange L'Abbate também recolheu evidências sobre a disputa intraburocrática que resultou no enfraquecimento do poder de ação e decisão do INAN. Lembrando que o instituto fora criado como um dos vários "projetos-impacto" do governo Médici, a autora reproduz matérias do jornal *O Estado de São Paulo* que demonstravam a resistência da burocracia da CNAE à criação de um novo órgão setorial com atribuições e funções semelhantes às que ela vinha desempenhando autonomamente (17).

Reforça esta percepção matéria publicada em 18 de maio de 1972 que informava ser a merenda escolar - e não o INAN - objeto do "projeto-impacto" que o presidente Médici em breve encaminharia ao Congresso Nacional. Segundo a matéria, a

CNAE apresentava problemas de organização e funcionamento, boa parte deles relacionada ao término da ajuda estrangeira via USAID. Para solucionar tais problemas, o governo federal pretendia modificar a sistemática de distribuição da merenda escolar, "através de novos planos, do aumento de recursos e de uma fiscalização mais eficiente" (20).

Estudos neste sentido haviam sido previamente encomendados ao Instituto de Tecnologia de Alimentos de Campinas - ITAL, que preparava novos cardápios para a merenda escolar, levando em conta as diferenças de hábitos alimentares das várias regiões do País (21). Caso o governo federal realmente decidisse implementar tais cardápios, forneceria duas refeições diárias aos alunos regularmente matriculados nos estabelecimentos oficiais de ensino de primeiro grau, a um custo anual de aproximadamente Cr\$ 950 milhões em valores correntes da época (22).

Outra matéria, de 10 de setembro de 1972, informava que o ministro da Educação e Cultura, Jarbas Passarinho, previa a imediata criação de um Instituto Nacional de Alimentação Escolar. Funcionários do Ministério, não identificados pela reportagem, não se mostravam tão otimistas. Achavam que o instituto não seria criado a "curto prazo", uma vez que seu projeto original contemplava ações voltadas para outros

grupos populacionais que não os escolares, o que exigiria maior "mobilização interministerial". Afirmavam, porém, caber ao Ministério da Agricultura "atuação das mais destacadas na elaboração do projeto", da qual participavam também o Ministério da Saúde, a Legião Brasileira de Assistência - LBA e outros organismos oficiais (23).

O desencontro de informações em torno do novo "projeto-impacto" do governo federal perdurou até 5 de outubro de 1972, quando *O Estado de São Paulo* informou que provavelmente no dia 12 o presidente Médici anunciaria a criação de um "programa nacional de alimentação e nutrição". Fontes extra-oficiais, porém, ressaltavam não se tratar de um programa de distribuição gratuita de alimentos, mas de um conjunto de medidas visando à modificação dos hábitos alimentares da população. De acordo com a matéria, o novo programa governamental teria como objetivo específico ampliar o consumo de carne de aves e reduzir a ingestão de carne bovina, "levando-se em conta as épocas do ano, de acordo com a safra agrícola e o período de corte e entressafra pecuária" (24).

Em 6 de outubro de 1972, o mesmo jornal publicou em primeira página que o diretor do ITAL não havia sido previamente consultado sobre o programa nacional de alimentação e nutrição cuja criação fora anunciada no dia anterior.

Afirmava ainda que nem os técnicos da COBAL e nem os da LBA, duas das mais importantes agências governamentais com atuação no setor, haviam sido previamente informados a respeito do novo "projeto-impacto" do governo federal. Mesmo os jornalistas parecem ter encontrado dificuldades para obter a informação, como mostra o seguinte trecho da matéria:

"O Gerente da COBAL, no Rio, não podia informar. Os funcionários também não. Apenas uma pessoa estava credenciada para dar informações a respeito do "projeto-impacto" do governo anunciado para o dia 12. Criação de um programa nacional de alimentação e nutrição e de um Instituto Nacional de Alimentação. "A pessoa credenciada é o assessor de imprensa" - informou a secretária. Mas o assessor não estava. "Está na Agência Nacional" - insistiu a moça. Na Agência Nacional, informaram que o assessor estava na COBAL. A secretária acabou admitindo que o assessor raramente aparece na repartição, "mesmo porque aqui não há sala de imprensa" (29).

No dia seguinte, entretanto, o jornal divulgava que técnicos do instituto revelavam que aproximadamente 18 milhões de crianças receberiam uma nova merenda escolar, "já padronizada segundo as exigências do plano nacional de alimentação e nutrição". De acordo com a matéria, a nova merenda tinha por objetivo complementar a alimentação da criança em idade escolar, "onde existe considerável deficiência (...) em relação a proteínas, calorias e sais minerais". Com ela, os escolares transformar-se-iam "no grupo mais bem nutrido do

País, consumindo um mínimo de 1.500 calorias e 40 gramas de proteínas" fornecidas através de sete cardápios básicos (24).

Também os especialistas em nutrição que não integravam o aparato governamental nada sabiam sobre o novo programa. Procurados pela reportagem de *O Estado de São Paulo*, nutricionistas do Rio de Janeiro - que não tiveram seus nomes divulgados - afirmavam que a iniciativa em nada seria diferente da "Campanha dos Alimentos para a Paz dos anos cinquenta". "Pelas poucas, contraditórias e incompletas informações disponíveis", acreditavam que a medida "simplesmente" melhoraria a alimentação de gestantes e lactentes. Para esses especialistas, "o ideal seria a criação de um grupo interministerial que cuidasse de todos os aspectos da questão e propusesse um plano nacional a médio e longo prazo" (27).

O segredo em torno do novo "projeto-impacto" do governo federal somente foi revelado em cima da hora e, ainda assim, de forma obscura, como se as matérias veiculadas nos dias anteriores tivessem quebrado o "impacto" do programa nacional de alimentação e nutrição (28). Solange L'Abbate fez a mesma interpretação dos fatos, afirmando que, uma vez que "o impacto do projeto de alimentação foi quebrado pelo noticiário", o presidente da República resolveu "encaminhá-lo normalmente ao Congresso Nacional no dia 12 de outubro" (29).

Da análise do projeto do Poder Executivo até a sua votação em plenário, a lei de criação do INAN demorou pouco mais de 45 dias em tramitação no Congresso Nacional. Além de reafirmar o conflito de competências com a CNAE, a referência ao debate parlamentar em torno do projeto permite também apreender a fragilidade dos argumentos utilizados para caracterizar a importância do novo instituto como órgão de planejamento na área de alimentação e nutrição (30).

A comissão mista encarregada de examinar o projeto teve como relator o senador Waldemar Alcântara (ARENA-PE), o qual, no relatório que submeteu à comissão, se apresentou não como "especialista da ciência da nutrição", mas como "nordestino que, em sendo médico, enfrentou a má nutrição na prática diária da medicina e, em sendo homem, chorou a morte de seus irmãos ainda jovens" (31). Afirmou também ter contado com a "valiosa colaboração" do professor João Bosco Salomón, da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, profissional "extremamente dedicado aos estudos da nutrição, com trabalhos que o credenciam como técnico de nível internacional". "Por conta própria", dizia o relator, o referido especialista "redigiu os tópicos e comentou os gráficos e tabelas de maior conteúdo técnico" do documento (32).

O projeto de lei que dispunha sobre a criação do INAN recebeu quatro emendas, todas rejeitadas pelo relator, que recomendou aos seus pares a aprovação do texto em sua versão original, tal como encaminhado pelo Poder Executivo.

A primeira emenda dava nova redação ao artigo quarto, o qual facultava ao Poder Executivo a possibilidade de transferir as atribuições da CNAE para outro órgão da estrutura do Ministério da Educação e Cultura, a ser posteriormente criado. Pela redação proposta, a CNAE subordinar-se-ia diretamente ao Ministério da Saúde, passando a integrar a estrutura básica do INAN. O parecer do relator, contrário à transferência, entendia que o INAN não seria um "órgão propriamente executivo" e que, como tal, a CNAE prestava "relevantes serviços no setor da educação e assistência alimentar aos escolares" (33).

A segunda emenda dava nova redação ao parágrafo único do artigo quinto, o qual determinava que, no desempenho de suas funções legais, o presidente do INAN fosse assistido por um conselho formado de representantes dos ministérios diretamente envolvidos na execução de programas de assistência alimentar e educação nutricional. A alteração proposta ampliava a composição do referido conselho, prevendo a inclusão de representantes de "todos os ministérios civis e

militares". O parecer do relator, contrario à ampliação, levava em conta que determinados ministérios - Justiça, Minas e Energia, Comunicações e Relações Exteriores foram explicitamente citados - dificilmente teriam responsabilidades na execução de tais programas, daí a exclusão desses representantes à mesa do conselho (34).

A terceira emenda também dava nova redação ao parágrafo único do artigo que dispunha sobre o conselho do INAN. Para rejeitá-la, o relator reproduziu o raciocínio anterior, aduzindo, porém, que "como uma atividade adicional ao esquema estratégico de desenvolvimento global, integrado e sistêmico que tem o homem como centro", caberia ao INAN "coordenar e disciplinar todas as iniciativas relacionadas com a alimentação e nutrição, tanto no âmbito dos ministérios, como também em relação às autarquias (SUNAB, SUDENE, INPS), fundações (LBA, Pioneiras Sociais, FSESP), órgãos estaduais, municipais e empresas privadas". Para desempenhar esse papel, afirmava, "em nada (...) aproveitará a eficiência do INAN dar ao seu Conselho Diretor uma composição complexa" (35).

A quarta e última emenda modificava a sistemática de cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, de forma a obter recursos para o financiamento de projetos previamente aprovados pelo Ministério da Agricultura que

tivessem por objetivo "aumentar a produção de leite em condições econômicas e higiênicas". De acordo com o relator, os recursos pleiteados pela emenda originar-se-iam da majoração em 10% das alíquotas relativas às posições, subposições e itens constantes dos capítulos referentes a fumos e bebidas, integrantes da tabela anexa ao decreto que regulamentava o referido imposto. Embora reconhecendo que a aprovação da emenda "resultaria dentro de pouco tempo em enorme aporte de recursos para o INAN", o senador Waldemar Alcântara achou por bem rejeitá-la, argumentando que "a majoração pretendida, ainda que incidente sobre produtos superfluos ou até nocivos à saúde, teria de qualquer modo repercussão sobre o custo de vida". No seu entender, ademais, o INAN nascia "bem dotado de recursos", o que autorizava especulações no sentido de que suas metas fossem "exeqüíveis unicamente com os recursos previstos no projeto de lei" - Cr\$ 2 milhões para fazer face às despesas de implantação do novo órgão, havendo previsão de que orçamento para 1973 chegasse a Cr\$ 450 milhões em valores correntes (36).

Iniciado com uma discussão sobre os diferenciais de crescimento populacional e disponibilidade de alimentos em países com características semelhantes às do Brasil, o relatório que o senador Waldemar Alcântara submeteu à Comissão Mista procurava justificar a intervenção governamental na área

da alimentação e nutrição como um meio para reverter os efeitos da coexistência entre altas taxas de mortalidade infantil e altos índices de fertilidade. Em defesa deste ponto de vista, afirmava ser reduzida a probabilidade de se reproduzirem no Brasil as mesmas condições observadas em países em que o declínio da mortalidade infantil fora seguido de queda dos índices de natalidade. No seu entender, tendências semelhantes somente seriam observadas no País se programas de nutrição aplicada fossem devidamente associados a intervenções destinadas ao "controle das doenças infecciosas existentes, assegurando a cada ser humano o direito que adquiriu no momento em que foi concebido, isto é: viver" (37).

Para o relator, "consciente de sua responsabilidade frente a problema de tal magnitude" - o controle da má nutrição -, "o governo brasileiro vem se organizando progressivamente, armando os lances estratégicos dentro de um esquema lógico que seria capaz de suportar um programa de tal complexidade". O "esquema lógico" referido pelo parlamentar era o da história natural das doenças, elaborado sob inspiração da medicina integral e preventiva norte-americana, que pensava a saúde e a doença como estados biopsicossociais resultantes da interação de fatores ligados à tríade agente-hospedeiro-ambiente (38).

Para satisfazer as exigências do modelo da história natural da má nutrição, dizia o relator, "ao lado de medidas intervencionistas dirigidas diretamente ao ser humano", o governo federal deveria propor também medidas "destinadas à correção dos fatores ambientais adversos" (37). Outra não teria sido a preocupação do Poder Executivo até a criação do INAN, a crer nestes exemplos citados pelo parlamentar:

"Novas estradas foram abertas, criando condições para o escoamento dos alimentos das regiões produtoras para os centros de consumo. Programas de irrigação surgiram, aumentando as perspectivas de produção de áreas antes caracterizadas como de baixa fertilidade. (...) Programas de extensão rural procuram transmitir ao produtor conhecimentos básicos de técnicas modernas que conduzem à maior produção. (...) Sistemas de créditos agrícolas vêm financiando estes programas" (40).

Mas não era só nestes campos que o senador Waldemar Alcântara registrava a ação governamental de controle da má nutrição. De sua ótica, "objetivando a redução das perdas de nutrientes essenciais que sofre o organismo quando vítima de enfermidades", sobretudo as de natureza infecto-contagiosa, o governo federal far-se-ia presente também em outros domínios, "atuando em campanhas de vacinação, (...) promovendo o saneamento ambiental, o abastecimento de água nos domicílios e a melhoria habitacional" (41).

Quanto ao controle dos fatores socioeconômicos mais diretamente relacionados com a doença, o parlamentar enfatizava a "presença da administração superior brasileira" no combate ao analfabetismo - para ele, "uma das campanhas mais importantes" do governo Medici (42) - e na ampliação do número de vagas para o ensino gratuito e obrigatório de primeiro grau. Na opinião do relator, síntese dos esforços governamentais de controle da má nutrição, o Programa de Integração Social - PIS teria surgido como "solução para a melhor distribuição das rendas, destinado a aumentar o poder aquisitivo das famílias que ainda não se tinham beneficiado dos progressos conseguidos em nosso desenvolvimento social" (43).

Os argumentos citados levaram o senador Walde-  
mar Alcântara a afirmar que, "se a primeira preocupação do atual governo foi criar uma infra-estrutura especificamente destinada a controlar os fatores ambientais adversos", a etapa seguinte de sua estratégia de controle da má nutrição consistiria obrigatoriamente na "definição das medidas a serem tomadas em programas (...) dirigidos aos grupos vulneráveis": mulheres durante os períodos fisiológicos de gestação e lactação, crianças menores de 1 ano de idade e pré-escolares. Em sua argumentação, ressaltava que, apesar da "grande preocupação e alta prioridade que estes grupos sempre receberam nos programas de saúde pública", as atividades específicas de com-

bate a desnutrição "limitavam-se à suplementação dietética e educação nutricional", para as quais o governo federal contava com a ajuda estrangeira, "recebendo substanciais quantidades de alimentos de outros países", pois se admitia que "o problema da má nutrição seria resolvido à medida que melhorassem os níveis de desenvolvimento do País". O posterior reconhecimento de que "a má nutrição é a causa e não o produto do subdesenvolvimento" determinou uma "mudança radical na sistemática de seu controle" (44).

A criação do INAN estaria perfeitamente inserida neste quadro de mudanças, representando "mais uma etapa no esquema estratégico destinado ao combate da má nutrição, agora com medidas diretamente orientadas aos grupos vulneráveis". Caberia ao novo instituto a elaboração de programas de intervenção direta, "através de sistemas mais racionais de distribuição que possam ir de encontro aos grupos mais suscetíveis à agressão conseqüente à falta de nutrientes". Atividades desta natureza obrigatoriamente fariam parte do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, por ele visualizado como a "representação operacional da abordagem ecológica, de caráter multidisciplinar, que agora se pretende imprimir no controle da má nutrição" (45).

Waldemar Alcântara observava também que o INAN teria dificuldades para identificar as "doenças nutricionais que irão merecer tratamento prioritário". Decidiu, então, emprestar sua "colaboração pessoal" ao órgão, na qualidade de "médico" que enfrentou a má nutrição em sua prática profissional diária. O resultado dessa colaboração era de se esperar: das doenças nutricionais de maior incidência no País, entendia como merecedoras de atenção prioritária por parte do INAN a má nutrição protéico-calórica, a avitaminose A, as anemias nutricionais e o bócio endêmico (46).

Em sua argumentação - para a qual certamente colaborou o "especialista" João Bosco Salomón -, procurava quantificar os déficits populacionais de ingestão de proteínas e calorias, utilizando, para esse fim, informações levantadas pela Fundação Getúlio Vargas - FGV em estudo que, embora realizado entre 1961 e 1962, somente teve seus resultados divulgados no início da década de 70, e foram, por isso, apresentados como "dados recentes" (47). Os comentários referentes aos padrões dietéticos da população incorporavam também evidências recolhidas pelo inquérito nutricional que o International Committee on Nutrition for National Development - ICNND realizou em diferentes cidades do Nordeste brasileiro entre março e maio de 1963 (48). Efeitos tardios da má nutrição foram discutidos a partir das diferenças de peso e al-

tura entre crianças nordestinas e norte-americanas de mesmo sexo e idade, evidenciadas a partir daquele inquérito. Por fim, a importância da má nutrição como causa de morte entre crianças menores de 5 anos de idade foi discutida com base em informações recolhidas pela Investigação Interamericana de Mortalidade na Infância, que incluiu quatro localidades brasileiras: São Paulo, Ribeirão Preto, Franca e Recife (47).

Procurando satisfazer as exigências do controle epidemiológico baseado no modelo da história natural das doenças, após estabelecer um "diagnóstico" da situação nutricional no País, o relator da comissão passou imediatamente à análise das possibilidades técnicas de intervenção neste campo. No seu entender, ainda que o controle da má nutrição compreendesse desde "ações sobre o ambiente" até aquelas "destinadas a melhorar a qualidade e quantidade dos alimentos consumidos", o INAN deveria privilegiar intervenções dirigidas "diretamente ao ser humano". Estas últimas diziam respeito especificamente à "promoção de melhores hábitos nutricionais", "proteção específica a grupos críticos" e "tratamento e recuperação nutricional" (50).

Em relação aos programas de intervenção orientados para "o aumento da produção global de alimentos até a fortificação de certos alimentos específicos", a maior preocu-

pação consistiria em "identificar aquelas medidas que poderão representar um maior rendimento pelo menor custo" (31). Porém, apresentadas diferentes possibilidades, o relator não concluía por qualquer uma delas.

Dava-se o mesmo quando o parlamentar comentava sobre os "programas de intervenção nutricional dirigidos ao indivíduo". Após listar várias alternativas para a promoção de melhores hábitos dietéticos através da educação, o senador Waldemar Alcântara afirmava que a "educação de massa" - recurso técnico que viria a ser efetivamente utilizado pelo INAN - deveria ser contemplada "com bastante cuidado", posto que "a rápida divulgação dos meios de comunicação de massa e a crescente competição entre as indústrias produtoras de alimentos, de refrigerantes ou mesmo farmacêutica podem levar a mensagens distorcidas, prejudicando e conduzindo a hábitos dietéticos pouco recomendáveis" (32).

Também os programas de alimentação escolar eram considerados como intervenções de efeitos "bastante contraditórios". O parlamentar entendia que "a merenda deve ser parte integrante de um sistema de atenção à saúde do escolar", razão por que considerava que tais programas não deveriam ter "única e exclusivamente a função de proporcionar

alimentos", mas se constituir em *locus* por excelência do desenvolvimento de ações educativas (53).

"A participação ativa destas crianças nas diferentes etapas de preparação das refeições, a sua distribuição pelas próprias crianças, melhoram os hábitos dietéticos e criam na escola um ambiente atrativo, ensejando um maior índice de freqüência. (...) O que muitas vezes é esquecido é que o programa de merenda escolar é para a criança e não a criança para o programa. O sucesso desta atividade está em função da qualidade nutritiva do alimento oferecido, suplementando as necessidades nutricionais diárias do escolar, e no interesse e motivação que poderá despertar entre os jovens" (54).

Quanto às ações de "proteção específica aos grupos vulneráveis", o parlamentar opinava que os programas deveriam ser conduzidos "utilizando-se as facilidades existentes, integrando-os na rede de distribuição de saúde no País, adicionando-se recursos sem duplicação de atividades". Para ele, os serviços de saúde deveriam incorporar à sua programação rotineira atividades de "atenção pré-natal, promoção do aleitamento natural, distribuição de suplementos dietéticos quando necessários e avaliação periódica do crescimento e desenvolvimento" infantis (55).

Em relação ao "tratamento e reabilitação nutricional", após examinar três possibilidades de intervenção - o "tratamento do desnutrido em condições familiares", os "centros de recuperação nutricional" e o "tratamento em hospi-

tais" - o senador Waldemar Alcântara apontava a "redução da mortalidade" e a "recuperação da incapacidade que a má nutrição determina" como os "dois objetivos maiores" a que deveriam responder os programas de intervenção nutricional. Concluía afirmando que, dentro de cinco anos, o INAN poderia "tratar 80% dos casos graves de má nutrição", "recuperar 50% dos casos moderados de má nutrição" e "distribuir suplementos dietéticos a 50% das gestantes e nutrizes" sob risco nutricional (26).

Ainda que existissem possibilidades técnicas para isso, nenhuma das metas propostas pelo relator foi atingida. O exame do segundo fracasso do INAN - a demissão de seu primeiro presidente, José Maria Ruiz de Gamboa, dezessete meses após a criação do instituto - ajudará a entender por que tais metas não foram e nem poderiam ser atingidas com o "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição impossibilitado de exercer qualquer forma de controle sobre a CNAE e a merenda escolar.

## 1.2 - O segundo fracasso: demagogia, corrupção e ausência de resultados durante a gestão de um não-especialista

Ainda que na avaliação do projeto de lei que dispunha sobre a criação do INAN tenha colaborado o especialista em nutrição João Bosco Salomón, o primeiro presidente do órgão foi um diplomata de carreira, José Maria Ruiz de Gamboa. Não se sabe bem o porquê desta indicação, que contrariava toda uma tendência histórica.

Desde a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS (37), em 5 de agosto de 1940, com a finalidade de fornecer "refeições adequadas e baratas" aos segurados dos antigos institutos de aposentadorias e pensões, especialistas em nutrição vinham ocupando os mais importantes cargos de direção técnica nas várias agências governamentais com atuação no setor. Josué de Castro, precursor e talvez o maior expoente da nutrologia brasileira, não somente foi responsável direto pela criação de algumas dessas agências, como também participou ativamente de sua direção em diferentes oportunidades. Walter Santos, outro nutrólogo brasileiro de

renome internacional, apesar de nunca ter ocupado o cargo de superintendente nacional da CNAE, foi por muitos anos o principal dirigente técnico da instituição (56).

A indicação de José Maria Ruiz de Gamboa para a presidência do INAN parece ter partido do próprio presidente Emilio Garrastazu Médici, a quem o primeiro deveria se reportar diretamente. Ainda que historicamente o Itamaraty tenha desempenhado papel fundamental na consolidação dos programas governamentais de suplementação alimentar, intermediando acordos de ajuda estrangeira primeiro com o UNICEF e depois com a USAID, o diplomata não possuía nenhuma credencial relevante para o cargo, "a não ser amizades nos núcleos duros do regime" (57). Foi curta, porém, sua permanência à frente do INAN, demitido que foi após a apuração de irregularidades administrativas ao longo de sua gestão. Sua demissão, em abril de 1974, dezessete meses após a criação do órgão, configura o segundo fracasso institucional do INAN, fator de desestabilização e perda de autonomia de ação e decisão tão importante quanto a disputa intraburocrática que impediu ao instituto qualquer forma de controle sobre a CNAE e a merenda escolar.

Motivos certamente não faltaram para a demissão de José Maria Ruiz de Gamboa, como demonstra o trecho de um

documento sobre diretrizes da política nacional de alimentação e nutrição divulgado pelo Ministério da Saúde, em julho de 1974, já durante o governo Geisel:

"O INAN atuou desde sua criação sem uma estrutura básica e quadro de pessoal legalmente aprovados, à base de projetos contratados, as mais das vezes com desobediência à legislação em vigor, o que ensejou inadequação administrativa para apuração das responsabilidades. Até então, as necessidades de pessoal eram atendidas por empregados contratados pela COBAL, por força de um convênio firmado com o INAN, reputado ilegítimo e, por isso, tido como insubsistente" (60).

Aos problemas administrativos, porém, somavam-se outros, não menos significativos: a ausência de resultados e a não-observação das diretrizes do primeiro PRONAN (61).

Seis meses após a criação do INAN, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, de duração plurianual, com a finalidade de "acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população e, conseqüentemente, contribuir para a elevação dos seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda". Aprovado para o biênio 1973-74, o primeiro PRONAN foi definido como o principal instrumento da ação política do governo para "orientar, coordenar, estimular e aperfeiçoar os esforços públicos e privados no sentido de elevar os padrões alimentares e nutricionais da população brasileira e,

conseqüentemente, para executar a política de alimentação e nutrição". Tendo por diretrizes básicas a recuperação hospitalar de desnutridos graves e a prevenção das demais formas clínicas da doença através de ações de educação e assistência alimentar, o programa deveria concorrer para "reduzir a taxa de mortalidade causada pela desnutrição", "minorar a incidência de deficiências físicas, mentais e sensoriais decorrentes da desnutrição", "diminuir a freqüência de doenças parasitárias e carências específicas ligadas à desnutrição", "elevar os índices de aproveitamento escolar", "aumentar a produtividade da força de trabalho" e "melhorar as condições de acesso do homem na escala nacional" (42).

Para atender a esses objetivos, previa-se a aplicação de recursos financeiros da ordem de Cr\$ 450 milhões em valores correntes de 1973. Desse total, Cr\$ 350 milhões proviriam de fontes internas, públicas e privadas, e Cr\$ 100 milhões, de fontes externas, através de acordos, convênios, ajustes e contratos que o governo brasileiro mantinha ou viesse a manter com governos estrangeiros, organismos internacionais e outras instituições privadas externas. A execução do programa deveria ser descentralizada, "cabendo ao INAN os encargos de planejamento, orientação, coordenação, controle e avaliação". As funções propriamente executivas do órgão estavam limitadas às atividades de educação e assistência alimen-

tares. Quanto às demais atividades previstas, sua atuação seria mais normativa, ficando inclusive os encargos financeiros sob a responsabilidade das várias entidades participantes (63).

O primeiro PRONAN definia seis metas e doze subprogramas, sendo os três primeiros de suplementação alimentar. A eles destinavam-se mais de 85% dos recursos previstos para a execução do programa. Os gastos necessários à execução do subprograma de alimentação escolar, operado pela CNAE, representavam aproximadamente 65% dos recursos globais destinados às atividades de educação e assistência alimentares, restando ao INAN tão-somente o controle dos recursos alocados para a assistência alimentar a gestantes, nutrizes e crianças em idade pré-escolar e para a educação alimentar da população em geral. Os outros nove subprogramas do PRONAN eram bem menores, cabendo-lhes menos de 15% dos recursos totais destinados ao programa, sendo que aproximadamente 75% destes iriam para atividades administrativas (64).

Para que pudessem ser executados satisfatoriamente, quase todos os subprogramas do primeiro PRONAN dependiam da articulação entre várias entidades públicas e privadas, bem como da integração com outros programas do governo federal. Segundo o documento legal de aprovação do programa,

deveriam participar de sua implementação, entre outros, órgãos ligados aos Ministerios da Saúde, Educação e Cultura, Agricultura, Interior, Indústria e Comércio, Trabalho e Previdência Social, Planejamento e Coordenação Geral, além dos três ministerios militares - Exército, Marinha e Aeronáutica - e do Estado Maior das Forças Armadas. Quanto aos programas de governo que deveriam se interligar ao PRONAN, o referido documento identificava, entre outros, o Programa de Integração Nacional - PIN, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA, o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PRODOESTE e o Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (44).

Segundo Solange L'Abbate, o envolvimento com tantos organismos conferia ao primeiro PRONAN "um grau de complexidade ate então desconhecido pelos programas de alimentação já elaborados anteriormente". Em sua opinião, "neste primeiro plano" poderiam ser encontradas as "linhas básicas do planejamento das ações da política social em alimentação do Estado a partir de 1972" (44). Tal interpretação, porém, como tem por base única e exclusivamente o texto anexo ao decreto de aprovação do primeiro PRONAN para o biênio 1973-74, desconhece as circunstâncias posteriores que fizeram com que pouca coisa do proposto fosse efetivamente realizada durante a vigência do programa.

De fato, passados dezessete meses da posse de José Maria Ruiz de Gamboa, o Orgão que em cinco anos eliminaria a desnutrição no País pouco ou nada podia exhibir como resultado de seu trabalho. Havia sido iniciado um único projeto, denominado Ação Comunitária de Alimentação e mais conhecido pela sigla ACAL. Através dele, o INAN pretendia distribuir gratuitamente alimentos em quantidades suficientes para suprir até 30% das necessidades nutricionais diárias de indivíduos e famílias residentes em áreas urbanas de baixa renda. Como contrapartida da suplementação alimentar, pensava-se exigir dos beneficiários do programa, além da freqüência regular a cursos de educação nutricional, de alfabetização de adultos e profissionalizantes, também a participação em mutirões para a construção de moradias, creches, fossas sépticas etc. (47).

Havia controvérsias quanto aos objetivos e estratégias operacionais do projeto: mesmo nas publicações do INAN não ficava claro se o ACAL, seguindo o enfoque habitual da suplementação alimentar, distribuiria alimentos gratuitamente à população-alvo ou, rompendo com aquela tradição, forneceria ajuda em dinheiro para a cobertura de até 30% dos gastos familiares.

"Dentre os itens prioritários à solução da carência alimentar no País estão a educação nutricional e a elevação da renda familiar, atra-

vés de mecanismos que criem possibilidades de melhores salários, como pontos de partida ao complexo de medidas que fazem parte dos objetivos principais do INAN. O ACAL é em si próprio o equacionamento e solução de tais pontos que estrangulam o progresso nacional. Nele estão previstos os trabalhos de pesquisa, treinamento, execução e controle da aplicação do plano nacional de educação nutricional que envolverá técnicos do INAN e todos aqueles que manifestarem seus propósitos em contribuir com a eliminação da subnutrição no Brasil. (...) O ACAL visa em princípio suplementar as necessidades apresentadas nas classes de renda inferior. Essa complementação se dará de forma inédita no Brasil. Cerca de trinta por cento dos gastos familiares serão cobertos pelo INAN por um prazo mínimo de dois anos e nunca superior a cinco. Paralelamente à ajuda financeira, serão aplicados cursos de correção nutricional e hábitos alimentares. Noções sobre administração do lar e métodos de economia familiar formarão uma nova consciência, que virá de encontro ao anseio popular e governamental que é a redução dos preços dos gêneros de primeira necessidade. Neste ponto reside a filosofia fundamental da ação do Instituto. Não quer o INAN surgir como elemento supridor de necessidades, capaz de produzir a acomodação dos beneficiários do ACAL, o que normalmente ocorre quando existem "doações", mesmo que provisoriamente. O que pretende o INAN é criar condições para que eles adotem fórmulas capazes de solucionar seus problemas básicos com a utilização mais racional dos recursos disponíveis" (46).

A primeira unidade do projeto ACAL foi instalada em outubro de 1973, em Ceilândia, "um dos bairros mais pobres de Brasília". Na ocasião, José Maria Ruiz de Gamboa afirmou que o INAN havia optado pelo caminho mais difícil, abandonando a fácil política de "distribuição pura e simples de alimentos para a população" (47). Mera demagogia, pois o projeto ACAL pouco fez diferente disso:

"(...) o ACAL distribui arroz, feijão, óleo e açúcar ao mesmo tempo em que ensina a todos os métodos mais racionais, práticos e econômicos para que tenham uma boa e variada horta em seus quintais. Desta forma ficará bem balanceada a alimentação de cada um e, fortes e saudáveis, darão de si bem mais ao desenvolvimento nacional. Aqui no ACAL da Ceilândia apenas o MOBRAL está começando. Mas é para breve a aplicação dos cursos profissionalizantes que tornarão os beneficiários aptos para o vasto mercado de trabalho ávido de mão-de-obra especializada. Assim é a filosofia do ACAL, homens saudáveis e com instrução básica dispostos a construir seu futuro ao lado de tantos milhões de brasileiros" (70).

Inaugurada a primeira unidade do projeto ACAL em outubro de 1973, o presidente do INAN previa, até o final daquele ano, a instalação de outras sessenta unidades "em todo o País", movimentando recursos da ordem de Cr\$ 7 milhões em valores correntes. Em fins de 1974, José Maria Ruiz de Gamboa previa que estivessem em funcionamento 667 unidades, "beneficiando a cerca de dois milhões de brasileiros" (71).

No final de sua gestão, porém, apenas 37 - segundo o INAN (72) - ou 41 - segundo a literatura especializada (73) - unidades do projeto ACAL haviam sido instaladas em vários estados do País, cobrindo todo o Nordeste (à exceção de Pernambuco), além de São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal. De qualquer modo, a lista das localidades assistidas incluía:

"SP - Pariqueraçu e Registro.  
MG - Diamantina, Padre Paraíso e Araçuaí.

DF - Ceilândia.  
BA - Salvador, Candeias, Santo Amaro, Feira de Santana, Camaçari e Cachoeira.  
SE - Propriá e Estância.  
PB - João Pessoa, Patos e Campina Grande.  
RN - Natal e Mossoró.  
CE - Fortaleza, Cratêus, Tauá e Independência.  
PI - Teresina, Parnaíba, Piracuruca e Piripiri.  
MA - São Luís.  
AL - Maceió, Penedo e Palmeira dos Índios" (74).

Nestas localidades, segundo o INAN, eram assistidas exatas 123 mil pessoas, com uma média de 600 famílias por unidade, considerando-se cinco como o número médio de pessoas por família (75). A respeito desses números, Marcos Coimbra afirma que "curiosamente, 123.000 é o número exato que se obtém multiplicando 41 por 3.000, o que mais parece aritmética e não atendimentos comprovados" (76).

O único subprograma do primeiro PRONAN efetivamente implementado dizia respeito a uma campanha publicitária de âmbito nacional que, iniciada em janeiro de 1974, utilizava diversos meios de comunicação de massa (outdoors, televisão etc.) e divulgava a mensagem "nutrição é desenvolvimento".

"No dia 15 de janeiro, o INAN iniciou em todo o País, através da televisão, rádio, imprensa e cartazes de rua, sua primeira campanha de esclarecimento da opinião pública, e sobretudo lideranças, sobre as conseqüências da desnutrição para a vida e para a economia do País. Muita gente tem tendência a identificar um programa nacional de nutrição como obra de caridade destinada à mera distribuição de alimentos, o que deturpa as finalidades do programa e prejudica seu entendimento por parte dos dife-

rentes órgãos do governo e da opinião pública em geral. Daí a necessidade inadiável da campanha que o INAN apresentará, durante 6 meses, sobre o tema "Nutrição é Desenvolvimento", na qual serão apontadas as principais implicações da desnutrição na baixa produtividade do trabalho, na baixa rentabilidade dos investimentos aplicados pelo governo no setor de saúde, educação e outros aspectos. Daí, aliás, a importância do INAN, que vem ajudar ao desenvolvimento, na medida em que fizer ingressar milhares de pessoas no mercado de trabalho e aumentar a produtividade dos trabalhadores já empregados, contribuindo assim para a expansão do PNB. (...) a posição do INAN não pode ser a de uma entidade paternalista, mas sim a de uma verdadeira agência de desenvolvimento" (77).

O noticiário jornalístico afirma que o lançamento dessa campanha provocou reações desfavoráveis entre os especialistas em nutrição. Em matéria de *O Estado de São Paulo*, de 15 de janeiro de 1974, médicos residentes do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo afirmavam que "só a educação" não resolveria o problema da desnutrição no País. Na mesma matéria, Eduardo Marcondes, pediatra de renome internacional e professor titular da Faculdade de Medicina daquela instituição, manifestou ceticismo quanto à eficácia de campanhas como aquela, lembrando que a desnutrição só seria vencida quando houvesse alimentos para todas as crianças do País, o que somente seria possível mediante a adoção de medidas de política econômica e social que visassem melhor distribuição da renda nacional (78). No editorial de 23 de janeiro de 1974, o próprio jornal comentou a "justificada reserva" com que a opinião pública teria recebido a campanha do INAN e

acusou os técnicos do órgão: "não há dúvida de que nutrição é desenvolvimento, mas antes disso é preciso considerar que poder aquisitivo é nutrição" (79).

Apesar de ressaltar as reações desfavoráveis à campanha, Solange L'Abbate aponta seu caráter inovador, afirmando que a medida ultrapassava consideravelmente o tipo de ação educativa recorrente na saúde pública brasileira, voltada para segmentos populacionais específicos. Para a autora, porém, como toda campanha publicitária destinada a "vender um produto", a do INAN deveria ter como contrapartida o poder aquisitivo da população, caso contrário o slogan "nutrição é desenvolvimento", além de demagógico, tornar-se-ia ineficiente. Em sua opinião, foi exatamente por desconsiderar o baixo poder aquisitivo da população brasileira que "a campanha nutrição é desenvolvimento resultou numa crise institucional que paralisou as atividades do INAN, culminando com a demissão de Ruiz de Gamboa da presidência do órgão (80).

Por razões óbvias, a crise do INAN foi encoberta pelo governo federal. Em 10 de abril de 1974, por ocasião das comemorações do Dia Mundial da Saúde, naquele ano dedicado especificamente à alimentação, o ministro da Saúde, Paulo de Almeida Machado, afirmava simplesmente que o instituto seria "remodelado", de forma que se ampliassem suas ati-

vidades no atendimento ao grupo materno-infantil (e1). Notícias publicadas posteriormente permitiriam apreender mais claramente o sentido da "remodelação" por que passava o INAN. Tratava-se, na verdade, de uma intervenção federal, com o afastamento do presidente José Maria Ruiz de Gamboa e a instalação de uma comissão de inquérito para apurar as irregularidades administrativas ocorridas durante sua gestão. Os trabalhos contavam já com a participação do coronel Gilson Ferreira de Almeida, que assumira interinamente a presidência do INAN em 4 de abril de 1974, ocupando-a até a posse de um especialista em nutrição, Bertoldo Kruse Grande de Arruda, do Instituto de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco, em 4 de setembro daquele ano (e2).

De acordo com o noticiário, as irregularidades administrativas sob a gestão de José Maria Ruiz de Gamboa diziam respeito sobretudo à aplicação de grande quantidade de recursos em propaganda, mostrando a todos que lá estava o INAN, "atuando para acabar com a desnutrição no País".

"Além da campanha nos jornais, televisão e rádio, o INAN foi também divulgado através de folhetos, encomendados junto a uma editora carioca, onde figurava também o PRONAN. Somente na última semana esses folhetos ficaram prontos, embora contratados em meados de 1973, e os primeiros exemplares foram direto às mãos do presidente da comissão de inquérito, Walter Silva. Além de ricamente encadernados e ilustrados, os folhetos foram editados em quatro

idiomas: português, inglês, francês e castelhano" (83).

A demissão de José Maria Ruiz de Gamboa, porém, encontra explicações em fatores muito mais significativos do que a reação desfavorável à campanha publicitária do INAN. Vale lembrar que uma das principais características de sua gestão foi um discurso que, baseado na mobilização comunitária, destoava claramente daquele construído pela nutrologia brasileira em torno do "corretismo alimentar" da população (84). Fragmentos desse discurso são reproduzidos nos parágrafos seguintes, a começar pela representação acerca da necessidade de um verdadeiro mutirão nacional de combate à desnutrição, com destaque para o papel que seria desempenhado pela imprensa.

Segundo José Maria Ruiz de Gamboa, o INAN estava firmemente convencido de que a solução dos problemas nutricionais do País, "em prazo compatível com a dignidade da posição do Brasil no mundo", era um desafio que exigia a participação de todos, "governo e povo", impossível sem a colaboração da imprensa. Para desempenhar seu papel com vistas à "mobilização da consciência nacional em torno desse desafio", a imprensa deveria estar, antes de tudo, "bem informada". Na perspectiva da direção do órgão, ninguém melhor que o INAN estaria capacitado para decidir sobre o tipo de informação nutricional a ser veiculada. Com esse propósito, foi criado o

*Informativo INAN*, publicação através da qual a imprensa ficaria mensalmente informada sobre a programação e as realizações do órgão, e assim, "bem informada", devidamente capacitada para influir na melhoria da situação nutricional do País.

"(...) o que busca o INAN é a colaboração da imprensa brasileira, para a maior divulgação possível, na forma final que melhor entender, do material adiante apresentado. Desde já, os melhores agradecimentos da Direção do INAN" (es).

Em função da falta de realizações, porém, os três únicos números do *Informativo INAN* se limitaram a veicular a programação do órgão, com uma confusa "doutrina brasileira sobre desnutrição" que definia o problema como fenômeno individual resultante de fatores socioeconômicos tão diversos quanto o analfabetismo, a desqualificação profissional, a baixa renda familiar, a desinformação nutricional, as baixas condições sanitárias e habitacionais, a oferta inadequada de alimentos e a desarticulação comunitária. A formalização matemática da relação entre esses diferentes fatores dava origem à chamada "equação da desnutrição", cuja fórmula era a seguinte:

$$D = f\{AN + DP + DN + YF + CSH + OA + DC\}.$$

Na expressão, que homogeneizava a importância relativa dos diferentes fatores, D significava "desnutrição", AN "analfabetismo", DP "desqualificação profissional", DN

"desinformação nutricional", YF "baixa renda familiar", CSH "baixas condições sanitárias e habitacionais", DA "oferta inadequada de alimentos" e DC "desarticulação comunitária".

Um dos símbolos da administração de José Maria Ruiz de Gamboa, a "equação da desnutrição" refletiria a "filosofia própria" do INAN, assim apresentada no boletim informativo do órgão:

"(...) foi preciso que o INAN criasse uma filosofia própria em que se baseasse a sua atuação. Foram chamados ao trabalho técnicos de toda a ordem. Nutricionistas, médicos, sanitaristas, administradores e economistas não pouparam esforços para elaborar as teses e plano do que agora já se tornou uma das maiores "cruzadas nacionais": o combate à desnutrição em todo o imenso Brasil. Sem dúvida, era um plano gigantesco e até certo ponto atemorizante. Mas, a ninguém, o temor e o medo pelo grande desafio assustou e todos lançaram-se ao trabalho que começava com afinco e perseverança. Nos braços toda a força incontida de um Brasil com cem milhões de habitantes, na mente toda a certeza de que nada impediria o êxito da missão histórica que se iniciava. (...) técnicos do INAN espalhavam-se pelos quatro cantos do País em busca de dados concretos que tornassem possível a elaboração dos primeiros planos de ação. De posse desses elementos é que o INAN formulou a chamada "equação da desnutrição" onde são apontadas as principais causas da desnutrição em nosso País. A "equação" reflete uma nova filosofia sobre desnutrição, adequada aos problemas e incipiências da sociedade nacional. Ali estavam reunidos pontos de estrangulamento ao progresso do País. A "equação" traduz problemas já bem conhecidos por todos nós, mas em tempo algum tais pontos foram reunidos como um complexo de causas responsáveis pela nossa elevada taxa de desnutrição" (ee).

Era contra a desnutrição, entendida como função do subdesenvolvimento, que o INAN pretendia lutar. E com uma única arma: a participação comunitária.

"Vencer a desnutrição consiste, em última instância, em quebrar a cadeia desses fatores socioeconômicos adversos, em romper o ciclo da marginalização, em quebrar os elos que sustentam a cadeia de vulnerabilidade sócio-econômica; através do que estaremos modificando a equação da desnutrição em uma equação de desenvolvimento. Assim ao invés de analfabetismo teremos alfabetização; ao invés de desqualificação profissional teremos adaptação do trabalhador às condições de mercado e, alcançando uma boa renda familiar e um grau razoável de informação nutricional, melhores condições habitacionais e sanitárias, oferta mais adequada de alimentos e articulação comunitária. Este último fator geralmente pouco compreendido, tem papel muito importante porquanto o governo não pode num País como o Brasil, de tão grande dimensão e tão grande população, ser o único a resolver os problemas sociais e econômicos. Compete à população articular-se também para, que, ombro a ombro com o governo, possa vencer nossos principais problemas. (...) somente através do chamamento, da convocação, mesmo, de todo o povo brasileiro, poderá a desnutrição ser vencida no País. Com o apoio das entidades governamentais, com o estímulo do espírito criador das comunidades, com o concurso do que temos de mais saudável, cabe ao INAN, e ao povo brasileiro, o combate à desnutrição, zona morta de nossa energia, mal que vai lesando ao mesmo tempo as mais altas e as mais elementares aspirações de uma nação que se deseja próspera, justa, sadia e equilibrada" (27).

Ignorando as demais agências governamentais de alimentação e nutrição e os diversos instrumentos de política específicos para o setor, José Maria Ruiz de Gamboa definia a ação do INAN como uma "experiência pioneira". Em sua opinião,

pela primeira vez, "com o auxílio e participação de todos os brasileiros", o governo federal promovia uma mobilização geral com vistas ao combate à desnutrição, "um dos mais graves problemas que nos afetam". Porque havia obtido êxito no combate ao analfabetismo, outro "sério entrave ao desenvolvimento", o MOBRAL servia como paradigma para a modificação de "velhos costumes e preconceitos alimentares" que impediam a formação de uma nova consciência sobre alimentação no País, sem a qual dificilmente o Brasil, "num prazo não superior a quinze anos", conseguiria "afastar de sua história a mancha negra da desnutrição" (22).

Recusando-se a "trabalhar só" em prol desse objetivo, o INAN criou a União Nacional de Alimentação - UNA, em cujas fileiras pretendia alistar "brasileiros esclarecidos e capazes". Podia pertencer à UNA, sem qualquer ônus financeiro, todo e qualquer brasileiro - na época do "Brasil: ame-o ou deixe-o" não fazia sentido o uso do termo "cidadão" - que se achasse suficientemente esclarecido sobre as implicações da nutrição como fator de desenvolvimento nacional. O texto de convocação a esses brasileiros, reproduzido a seguir, serve exemplarmente como símbolo da administração de Jose Maria Ruiz de Gamboa, caracterizada por muita demagogia e pouca ação efetiva.

"Una-se ao INAN. Você pode colaborar ao lado dos nossos técnicos como voluntário nesta grande cruzada. Você pode colaborar procurando divulgar os ensinamentos do INAN, procurando tornar mais consciente o seu vizinho e o seu amigo nos problemas da desnutrição. Você que tem um quintal pode colaborar no plantio de uma horta, no plantio de árvores frutíferas que irão melhorar a oferta hoje inadequada de alimentos a sua família e a população. Você pode colaborar ainda se dispuser a participar dos mutirões previstos em vários projetos do INAN com o objetivo de melhorar as condições sanitárias e habitacionais dos contingentes mais desfavorecidos da população. Você que tem uma fábrica pode ajudar o seu trabalhador a se alimentar melhor, introduzindo o sistema de desjejum ou o café da manhã, fornecido ao seu operário logo à sua entrada. Assim você estará ajudando na alimentação do trabalhador e ajudando ainda a maior produtividade da sua fábrica. Você que é responsável por um órgão de informação, por um jornal, ou uma estação de rádio, ou um sistema de alto-falante, você pode ajudar transmitindo as mensagens do INAN, o material de educação nutricional preparado pelo INAN em benefício de uma melhor informação de sua coletividade. Você que pertence a um clube de serviços, ao Rotary, ao Lions, à Câmara Júnior, você pode ajudar, incentivando os seus correligionários a trabalharem em prol da melhoria das condições sócio-econômicas das populações marginalizadas de sua comunidade (...)" (87).

Para Marcos Coimbra, porém, o símbolo do INAN administrado por José Maria Ruiz de Gamboa era o "homem de vidro", uma das principais atrações do estande do INAN instalado no Salão da Criança, realizado em outubro de 1974 no Parque Anhembi, em São Paulo. Figura em acrílico, com três metros de altura, acionada por três mil lâmpadas de diferentes cores, à medida que ingeria alimentos, no seu interior diversas lâmpa-

das se iluminavam, marcando as diferentes fases do processo digestivo.

"(...) o gargantua transparente, além de certamente estarrecer o povo, é um signo mais complexo do INAN de então e, através dele, do Estado autoritário. Colossal em todos os sentidos, o INAN tinha, ao que parece, quatro vezes mais funcionários do que precisava (...). Automóveis em demasia, instalações superdimensionadas, uma complexa infra-estrutura administrativa, mordomias que chegavam ao complexo do absurdo: um Presidente que se deslocava preferencialmente em aviões a jato fretados. Tudo se somava para sugerir que, se faltava dinheiro para atender à população-alvo, abundavam recursos para a megalomania. (...) Somente possível na quietude autoritária, silenciosa a sociedade, a vertigem de poder e do poder que transparece no caso do Leviatã de vidro é pedagógica em extremo. O Presidente do INAN, nos termos da legislação em vigor, reportava-se diretamente à Presidência da República, de onde, aliás, partira sua indicação (...). Mas, para todos os efeitos, não respondia perante ninguém concretamente. Que se tornasse irresponsável não é, assim, surpreendente" (70).

Como não podia deixar de ser, nenhuma das irresponsabilidades listadas por Marcos Coimbra aparecia nas publicações do INAN. No último número do *Informativo INAN*, publicado em janeiro de 1974, já durante o governo Geisel, a ausência de resultados foi justificada pela falta de verbas. Dos Cr\$ 450 milhões previstos para o orçamento de 1973, o governo federal teria liberado somente Cr\$ 90 milhões, tendo o órgão "recebido sua primeira verba em 15 de julho de 1973, após cinco meses e meio de trabalho" (71).

Mais do que a falta de verbas, porém, preocupava a direção do INAN a mudança de governo, com a posse de Ernesto Geisel. A matéria reproduzida a seguir traduz tal preocupação, que - *ex-post* - pode ser reinterpretada como o início do fim: a demissão de José Maria Ruiz de Gamboa a bem do serviço público.

"A direção do INAN vê com certa preocupação o ano de 1974 e seguintes, pois, não obstante a importância da nutrição para o desenvolvimento, o Instituto não recebeu qualquer convite para apresentar sua programação aos setores do governo responsáveis pela formulação do PND. Como o INAN já elaborou toda a sua programação, (...) convocou para 21 de janeiro o Conselho Interministerial previsto na lei de criação do INAN para opinar sobre a política nacional de nutrição que, nos termos daquela lei, compete ao INAN elaborar e submeter ao Presidente da República. Dita política, se finalmente aprovada, poderia vir a servir de base para a ação dos próximos governos no setor da nutrição, pois o INAN sustenta que existem condições técnicas, institucionais e financeiras para eliminar, em 15 anos, através de três planos quinquenais, a desnutrição como problema social e econômico de dimensão nacional. Com base em estudos realizados, o Presidente do INAN exporá ao Conselho no dia 21, ao solicitar aprovação para a política nacional de nutrição que o INAN formulou, que o volume dos investimentos necessários para a erradicação da desnutrição terá de ser substancialmente maior do que o previsto até agora, e terá de crescer, a prazo curto, até atingir a 1% do PIB, ou seja, pouco mais de Cr\$ 3 bilhões. Tal volume de recursos, conquanto expressivo, viria significar, porém, um aumento considerável do mesmo PIB, já que, em termos de economia da nutrição, a maior produtividade do trabalhador sem problema de desnutrição levaria a uma rápida expansão da produção interna. Talvez, sugere o Presidente do INAN, esteja aí a fórmula para a continuação da expansão do PIB em anos vindouros, no mesmo

ritmo de crescimento verificado atualmente"  
(72).

Era esse o INAN que, em abril de 1974, sofreu uma intervenção "saneadora" e "moralizadora". Mas, como bem ressaltou Marcos Coimbra, não na forma de uma prestação de contas à sociedade, pública e aberta. Pelo contrário:

"(...) em segredo se fez a revisão do que fora o período Gamboa, a fim de melhor sepultar seus vícios no esquecimento. Guilhotinado sozinho, Gamboa, o homem de vidro, fica como uma parafrase de um estilo que não foi com ele julgado, e sem o qual é apenas um bufão" (73).

### 1.3 - Notas e referencias bibliográficas do capítulo

- (1) Para uma análise mais detalhada das relações entre os órgãos executores de programas de suplementação alimentar e o empresariado da indústria de produtos alimentares, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Comer e Aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Brasília, INAE, 1982, pp. 522-534.
- (2) Para uma descrição minuciosa desses acontecimentos, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, pp. 549-554.
- (3) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional, nº 60, de 12 de outubro de 1972, que propõe a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências*. Apud L'ABBATE, Solange. *Fome e Desnutrição: os descaminhos da política social*. São Paulo, 1982, pp. 100-111. (Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP).
- (4) Em 1964, o programa atendia a aproximadamente 4 milhões de escolares em 2.082 Municípios. Ao final da década, o atendimento mais do que duplicou, chegando a atingir a aproximadamente 9,5 milhões de escolares em 3.156 Municípios. Ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, p. 628.
- (5) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, que cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS e dá outras providências*.
- (6) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. "Dois Modelos de Intervenção Nutricional no Brasil: PNS e PROAB". In: CASTRO, Claudio de Moura e COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo (Orgs.). *O Problema Alimentar no Brasil*. Campinas, UNICAMP/Almed, 1985, p. 99.

- (7) CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, que cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências.*
- (8) Para uma análise do discurso dos especialistas em nutrição em torno do "corretismo alimentar" da população, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, pp. 139-159.
- (9) CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Op. cit.*
- (10) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional, nº 60, de 12 de outubro de 1972. Op. cit.*
- (11) Idem, *ibidem*.
- (12) A antiga CNAE, já extinta, era órgão da estrutura administrativa do Ministério da Educação e Cultura que tinha como finalidade o aperfeiçoamento das atividades de educação nutricional e assistência alimentar aos escolares. Foi instituída, em caráter experimental, pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, com a denominação de Campanha Nacional de Merenda Escolar - CNME e extinta pela Portaria Ministerial nº 708, de 22 de dezembro de 1981, que criou o Instituto Nacional de Alimentação Escolar - INAE, órgão também já extinto cujas funções passaram a ser exercidas pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983, que cria a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE e dá outras providências.*
- (13) Os dois principais autores consultados foram Marcos Coimbra e Solange L'Abbate, cientistas sociais que elegeram a intervenção governamental na área de alimentação e nutrição como objeto de estudos a nível de pós-graduação.
- (14) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, pp. 550-551.
- (15) Idem, *ibidem*. Não tivemos acesso ao documento citado pelo autor.
- (16) Idem, *ibidem*.
- (17) CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Op. cit.*
- (18) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, p. 553.

- (17) L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, pp. 100-111.
- (20) O ESTADO DE SÃO PAULO, 18 de maio de 1972. Merenda será o próximo projeto-impacto. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 100.
- (21) O ESTADO DE SÃO PAULO, 18 de maio de 1972. Merenda tem estudo modelo para o País. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 100.
- (22) O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de maio de 1972. Merenda exige gasto de 950 milhões. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 100.
- (23) O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de setembro de 1972. Merenda não muda já. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 100.
- (24) O ESTADO DE SÃO PAULO, 5 de outubro de 1972. Mais aves no plano de nutrição. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 101.
- (25) O ESTADO DE SÃO PAULO, 6 de outubro de 1972. O programa de alimentos é segredo bem guardado. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 101.
- (26) O ESTADO DE SÃO PAULO, 7 de outubro de 1972. Escolares serão o grupo mais bem alimentado do País. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 107.
- (27) O ESTADO DE SÃO PAULO, 6 de outubro de 1972. *Op. cit.*
- (28) O ESTADO DE SÃO PAULO, 11 de outubro de 1972. Noticiário quebra impacto do plano de nutrição. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 106.
- (29) L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 106.
- (30) CONGRESSO NACIONAL. *Parecer da Comissão Mista sobre o Projeto de Lei nº 11, que cria o Instituto Nacional de Alimentação - INAN e dá outras providências, de autoria do senador Waldemar Alcântara. Brasília, 1972.*
- (31) Idem, *ibidem*, p. 16.
- (32) Idem, *ibidem*, p. 2.
- (33) Idem, *ibidem*, p. 78.
- (34) Idem, *ibidem*, p. 78.

- (35) Idem, ibidem, p. 79.
- (36) Idem, ibidem, p. 80.
- (37) Idem, ibidem, p. 7. Sublinhado no original.
- (38) LEAVEL, Hugh e CLARCK, Gurney. *Medicina Preventiva*. São Paulo, McGraw-Hill, 1978, pp. 9-21.
- (39) CONGRESSO NACIONAL. *Parecer da Comissão Mista sobre o Projeto de Lei nº 11*. *Op. cit.*, p. 8.
- (40) Idem, ibidem, p. 9.
- (41) Idem, ibidem, p. 12.
- (42) Idem, ibidem, p. 12.
- (43) Idem, ibidem, p. 13.
- (44) Idem, ibidem, p. 13.
- (45) Idem, ibidem, p. 14.
- (46) Idem, ibidem, pp. 18-31.
- (47) FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Food Consumption in Brazil: family budget survey's in the early 60's*. Jerusalem, United States Department of Agriculture, 1970.
- (48) INTERNATIONAL COMMITTEE ON NUTRITION FOR NATIONAL DEVELOPMENT. *The Northeast Brazil Survey: march-may 1963*. Washington, ICNND, 1965.
- (49) ORGANIZACION PANAMERICANA DE SALUD. *Investigación Interamericana de Mortalidad en la Niñez*. Washington, OPS, 1971.
- (50) CONGRESSO NACIONAL. *Parecer da Comissão Mista sobre o Projeto de Lei nº 11*. *Op. cit.*, p. 45.
- (51) Idem, ibidem, p. 47.
- (52) Idem, ibidem, p. 55.
- (53) Idem, ibidem, p. 56.
- (54) Idem, ibidem, p. 57.
- (55) Idem, ibidem, p. 57.

- (56) Idem, *ibidem*, p. 59.
- (57) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Op. cit.*
- (58) A participação destes e de outros especialistas na direção das diferentes agências governamentais de alimentação e nutrição está devidamente documentada na literatura. Ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii. Op. cit.*, 1982, pp. 176-234.
- (59) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Op. cit.*, 1985, p. 94.
- (60) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília, 23 de julho de 1974. *Apud* COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Op. cit.*, 1985, p. 95.
- (61) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973, que institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, aprova o PRONAN para o período 1973-74 e dá outras providências.*
- (62) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973. Op. cit.*
- (63) Idem, *ibidem*.
- (64) Idem, *ibidem*.
- (65) Idem, *ibidem*.
- (66) L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, pp. 113-114.
- (67) ACAL em ação. *Informativo INAN, 1: outubro de 1973, p. 9.*
- (68) Projeto ACAL: uma interpretação. *Informativo INAN, 1: outubro de 1973, p. 7.*
- (69) Idem, *ibidem*, p. 8.
- (70) ACAL Ceilândia. *Informativo INAN, 2: novembro de 1983, p. 11.*
- (71) ACAL em ação. *Informativo INAN, 1. Op. cit.*, p. 9.
- (72) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Relatório Anual: 1974*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Anais: 1974-75*. Brasília, INAN, 1981, p. 99.

- (73) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Op. cit.*, 1985, p. 96.
- (74) INAN inicia campanha nacional. *Informativo INAN*, 3: janeiro de 1974, p. 1.
- (75) Idem, *ibidem*, p. 1.
- (76) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Op. cit.*, 1983, p. 96.
- (77) INAN inicia campanha nacional. *Informativo INAN*, 3. *Op. cit.*, p. 2.
- (78) O ESTADO DE SÃO PAULO, 15 de janeiro de 1974. Uma campanha contra a fome de 40 milhões. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 121.
- (79) O ESTADO DE SÃO PAULO, 23 de janeiro de 1974. A desnutrição ameaça o País. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 122.
- (80) L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 122.
- (81) O ESTADO DE SÃO PAULO, 10 de abril de 1974. Plano de nutrição atende 4 milhões. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 123.
- (82) O ESTADO DE SÃO PAULO, 18 de abril de 1974. Mantido sigilo no inquérito sobre INAN. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 123.
- (83) O ESTADO DE SÃO PAULO, 8 de maio de 1974. Inquérito do INAN será encaminhado ao ministro. *Apud* L'ABBATE, Solange. *Op. cit.*, 1982, p. 123. Para uma maior fidelidade aos fatos, há que se retificar tal notícia. Impresso pela Editora Bloch, o folheto referente ao PRONAN, além de ricamente encadernado e ilustrado, era editado apenas em três idiomas: inglês, francês e castelhano. Não havia edição em português.
- (84) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, pp. 139-159.
- (85) Do Editor. *Informativo INAN*, 1: outubro de 1983, sem página.
- (86) INAN se soma aos cem milhões de brasileiros. *Informativo INAN*, 1: outubro de 1973, p. 5.
- (87) Cruzada brasileira contra a desnutrição. *Informativo INAN*, 1: outubro de 1973, p. 2.

- (88) INAN se soma aos cem milhões de brasileiros. *Informativo INAN, 1. Op. cit., p. 4.*
- (89) União Nacional de Alimentação. *Informativo INAN, 1: outubro de 1973, pp. 10-11.*
- (90) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii. Op. cit., 1985, p. 98.*
- (91) INAN inicia campanha nacional. *Informativo INAN, 1. Op. cit., p. 1.*
- (92) *Idem, ibidem, p. 2.*
- (93) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Op. cit., 1985, p. 98.*

## 2 - Formulação do PRONAN (1976-79): a influência de "atores atípicos" e cálculos de natureza político-eleitoral

Concluída a apuração das irregularidades ocorridas durante a gestão de José Maria Ruiz de Gamboa, a presidência do INAN passou às mãos de um especialista em nutrição, Bertoldo Kruse Grande de Arruda, do Instituto de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco, que permaneceria no cargo até o final do governo Figueiredo. Com ele, o INAN teria uma nova história, marcada sobretudo por um sonho: a consolidação técnica e administrativa do órgão, que parecia confirmada com a aprovação do segundo PRONAN (1976-79), considerado "modelo" para a política social do governo federal ao propor a suplementação alimentar como um meio para a modernização da produção e comercialização de alimentos em áreas rurais de baixa renda (1).

Pouco duraria, porém, o sonho do INAN, frustrado por cálculos de natureza político-eleitoral que, paradoxalmente, se favoreceram a aprovação do programa, contribuíram decisiva e definitivamente para o seu fracasso.

Antes da aprovação do segundo PRONAN, em 6 de fevereiro de 1976, existiram duas versões preliminares bastante diferentes entre si. A primeira, elaborada pela coordenação de orientação técnica do INAN, foi posta em discussão durante seminário realizado de 17 a 19 de dezembro de 1974, com a participação de especialistas ligados a universidades, institutos de pesquisa e órgãos executores de programas de suplementação alimentar. Limitava-se a propor a ampliação do fornecimento de gêneros alimentícios àqueles segmentos de maior suscetibilidade fisiológica à desnutrição - gestantes, nutrízes, lactentes e crianças em idade pré-escolar -, reiterando a importância da suplementação alimentar como instrumento técnico de controle e prevenção epidemiológica (2).

A segunda versão - na verdade, o anteprojeto do PRONAN - foi elaborada conjuntamente por técnicos do INAN e do Instituto de Pesquisa Econômica e Social - IPEA, vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, e oficialmente encaminhada à apreciação do ministro da Saúde em 17 de julho de 1975. Nela já se encontrava claramente delineado o propósito de subordinar a suplementação alimentar a objetivos de redução dos custos de produção e comercialização de alimentos básicos (3).

Tal mudança de enfoque era previsível, levando-se em conta que foi exatamente dos técnicos do IPEA que partiram muitas das "iniciativas inovadoras" de política social implementadas durante o governo Geisel. A participação desses técnicos na elaboração do PRONAN marca a entrada de "atores atípicos" - economistas, sociólogos, administradores e outros cientistas sociais - no cenário onde eram formuladas as diretrizes e tomadas as decisões referentes à execução de programas governamentais de suplementação alimentar. Até então, tal papel era desempenhado por nutrólogos, pediatras, pedagogos e engenheiros de alimentos (4).

Como procurar-se-á demonstrar, o aparentemente súbito interesse da SEPLAN pela "política de alimentação e nutrição" em estrito senso deveu-se à perspectiva de que o Banco Mundial viesse a financiar parte dos recursos necessários à execução do PRONAN. Negociações neste sentido haviam sido iniciadas em 1973, mas não se tinha conhecimento nem dos interesses nem dos valores financeiros em jogo (5).

Já foi salientado o papel da ajuda externa para a consolidação da intervenção governamental neste campo, fator decisivo para a implantação do programa de merenda escolar em meados da década de 50. O início da década de 70, marcado pela criação do INAN e pela instituição do PRONAN - respectivamente

Orgão central e principal instrumento para a ação governamental na área de alimentação e nutrição -, foi particularmente crítico neste aspecto, em função do término da ajuda alimentar estrangeira (6).

A ruptura que se delineava com a aprovação do PRONAN dizia respeito à possibilidade de que as empresas industriais de produtos alimentares sediadas no País passassem a substituir os organismos internacionais no fornecimento dos produtos distribuídos através da suplementação alimentar, estratégia operacional já posta em prática pela CNAE. No plano das intenções, o programa reverteria deliberadamente essa tendência, priorizando a utilização de alimentos básicos, preferencialmente *in natura*, adquiridos diretamente dos pequenos produtores rurais em áreas de baixa renda (7).

A versão final do PRONAN manteve o propósito de subordinação da suplementação alimentar à racionalização da produção e comercialização de alimentos em áreas rurais de baixa renda, transformando-o na principal diretriz para a ação do governo federal na área de alimentação e nutrição, fato largamente explorado pela propaganda oficial como indicador das inovações introduzidas pelo programa. A importância atribuída a tal subordinação certamente minimizou a importância de várias outras "decisões" (8) que contrariavam a expectativa

dos formuladores do programa. A principal dizia respeito a transformação da personalidade jurídica do INAN - de autarquia para empresa pública -, não autorizada pelo Ministério da Saúde, ainda que sugerida com o objetivo de assegurar maior autonomia de ação e decisão ao órgão formalmente responsável pela coordenação da execução do PRONAN.

Ainda que aparentemente não houvesse razões objetivas para isso, o anteprojeto do PRONAN foi simplesmente "engavetado" de julho de 1975 a fevereiro de 1976, quando foi aprovado e apresentado como obra do governo e da ARENA (9). Reconstituída a trajetória de sua formulação, não parece descabido considerar - *ex-post* - a hipótese de que a possibilidade de ruptura com o padrão até então recorrente da política governamental de alimentação e nutrição era apenas isso: uma possibilidade, remota sim, mas estrategicamente importante para a vitória da ARENA nas eleições de 1976.

É objetivo deste capítulo reconstituir os fatos mais significativos da formulação do segundo PRONAN (1976-79), desde a posse de Bertoldo Kruse Grande de Arruda, em 4 de setembro de 1974, até a aprovação do programa, em 6 de fevereiro de 1976. Faz-se necessária tal reconstituição em face da constatação de que, embora tecnicamente justificável, aquela decisão escamoteou as motivações propriamente políticas - utili-

zação potencial da suplementação alimentar para fins clientelísticos - que influenciaram a aprovação do programa.

## 2.1 - Da posse de um especialista na presidência do INAN à elaboração do anteprojeto do PRONAN (1976-79): a história de um sonho

O primeiro presidente do INAN, criado pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, foi - como discutido no capítulo anterior - um diplomata de carreira, José Maria Ruiz de Gamboa, e não um nutrólogo, como era de se esperar em virtude da especialização das funções que deveria desempenhar enquanto "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição. Foi curta, porém, a permanência desse não-especialista à frente do INAN, demitido "a bem do serviço público", em abril de 1974, após a apuração de irregularidades administrativas ocorridas durante a sua gestão. No seu lugar, assumiu interinamente a presidência do instituto um militar reformado - na verdade, um interventor -, Gilson Ferreira de Almeida, a quem foi confiada a missão de "sanear e moralizar" o órgão.

Nos cinco meses em que permaneceu à frente do INAN, de 4 de abril a 3 de setembro de 1974, Gilson Ferreira

de Almeida providenciou a execução das seguintes medidas administrativas:

- elaboração da tabela provisória de pessoal regido pela legislação trabalhista, com parecer favorável do DASP e aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República;
- solicitação de ordem especial para pagar a remuneração em atraso a humildes servidores e contratação de servidores, a título precário, até a organização de provas pelo DASP para o ingresso no quadro do INAN;
- dispensa de 224 servidores, contratados pela COBAL, pagando rigorosamente todas as indenizações e direitos a que faziam jus;
- contratação de 60 servidores, a partir de 10 de julho, selecionados dentre aqueles que já exerciam atividades na autarquia;
- assinatura de convênios com 10 Secretarias de Saúde de Estado para transferir a execução das atividades que o INAN ali realizava, bem como todo o acervo de 37 Unidades ACAL, naquela época atendendo a 15.000 famílias;
- repasse àquelas Secretarias de recursos totalizando Cr\$ 8.000.000,00 (oito milhões de cruzeiros) para atender à clientela das referidas unidades, que foi reclassificada a fim de possibilitar o atendimento a mais de 100 mil beneficiários, restrito ao chamado grupo vulnerável;
- limitação do programa à assistência alimentar destinada ao grupo vulnerável, em obediência à legislação que normatiza as ações do INAN;
- estabelecimento do regime de cooperação com a CPMI, atendendo à solicitação feita por sua Coordenadora, distribuindo para as Secretarias de Saúde dos Estados 2.000 toneladas de leite em pó integral, de propriedade do INAN;
- elaboração do novo esquema de utilização do CSM e do leite em pó desnatado, com o teor de 1,5% de gordura, acompanhado de um plano de assistência nutricional e programação dietética;
- estabelecimento de diretrizes básicas para o funcionamento do INAN, aprovadas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Saúde em julho/74;
- elaboração do Orçamento-Programa para 1975 e do Plano Geral de Aplicação para 1975/1977;

- reformulação dos planos de aplicação e/ou saldos, em 31/12/1973 e da dotação para 1974, aprovados pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Saúde;
- anulação de empenhos referentes a contratos de serviços e outras despesas, cuja realização foi considerada desnecessária, no valor de Cr\$ 7.386.971,39 (sete milhões trezentos e oitenta e seis mil novecentos e setenta e um cruzeiros e trinta e nove centavos);
- redução das despesas mensais com pessoal, que anteriormente ascendiam a Cr\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil cruzeiros) para Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros)" (12).

Além dessas "medidas saneadoras e moralizadoras", Gilson Ferreira de Almeida também providenciou estudos visando à definição da estrutura básica do INAN, aprovada pelo Decreto nº 73.996, de 30 de abril de 1974 (11). Pelo texto legal, ainda que competisse ao INAN "elaborar o PRONAN (...), promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor sua revisão", qualquer iniciativa neste sentido deveria ser previamente submetida à apreciação do Ministério da Saúde, que poderia rejeitá-la ou aprová-la.

Caso aprovada nesta primeira instância, competiria ao ministro da Saúde - não mais ao presidente do INAN - submeter o PRONAN à apreciação e aprovação do presidente da República. Foi reduzida, portanto, a autonomia decisória do presidente do "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição, ao que tudo indica procurando-se evitar a repetição dos desmandos administrativos de José Maria

Ruiz de Gamboa, que se reportava diretamente ao presidente da República.

Paradoxalmente, porém, a redução da capacidade decisória do INAN teria como contrapartida a ampliação de suas atribuições e competências legais. Pelo decreto governamental, além de "elaborar programas de educação nutricional" e "estimular pesquisas no campo da alimentação e nutrição", competiria também ao órgão "elaborar programas de assistência alimentar" destinados prioritariamente a gestantes, nutrizes, lactentes e pré-escolares de famílias de baixa renda, bem como a escolares regularmente matriculados em estabelecimentos oficiais de ensino de primeiro grau. Na elaboração desses programas, o INAN deveria observar as diretrizes da política nacional de saúde e dos órgãos interessados do Ministério da Saúde (12).

Promulgado o decreto presidencial, a estrutura básica do INAN ficou composta de uma presidência, uma unidade deliberativa e três unidades executivas. A unidade deliberativa - denominada conselho deliberativo - era presidida pelo presidente do INAN e constituída de representantes dos Ministérios da Saúde, Agricultura, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, e Planejamento e Coordenação Geral. As três unidades executivas eram compostas respectivamente de:

dois órgãos de assistência direta e imediata à presidência (o gabinete e a procuradoria); um órgão de planejamento, coordenação e controle (a secretaria de planejamento, orçamento e modernização administrativa); e cinco órgãos centrais de direção superior (as coordenadorias de orientação técnica, administração geral, administração financeira, pessoal, e orientação alimentar e nutricional) (13).

Ao presidente do INAN competiria, entre outras, as seguintes atribuições: submeter ao ministro da Saúde, para aprovação do presidente da República, o PRONAN; submeter ao ministro da Saúde, para sua aprovação, o orçamento-programa do órgão; apreciar e aprovar os subprogramas e projetos do PRONAN; firmar convênios, contratos, acordos e ajustes com órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual ou municipal, depois de aprovadas as respectivas minutas pelo ministro da Saúde, em consonância com a legislação pertinente; contratar com terceiros a aquisição de bens e a execução de obras e serviços, observada a legislação em vigor; e convocar e presidir as reuniões do conselho deliberativo do órgão (14).

Ao conselho deliberativo do INAN, por sua vez, competiria: apreciar atos de gestão financeira do órgão que lhe fossem submetidos pelo presidente; apreciar o PRONAN; e emitir parecer sobre os relatórios e balanços do órgão. Quanto

a coordenadoria de orientação técnica, seria de sua competência: elaborar o PRONAN; emprestar colaboração técnica a órgãos e entidades incumbidas da execução do PRONAN e de atividades no campo da alimentação e nutrição; e promover e avaliar pesquisas no campo da alimentação e nutrição (15).

A organização, competência e funcionamento das demais unidades do INAN deveriam ser estabelecidas em regimento interno. Até a aprovação deste, porém, caberia ao presidente do órgão baixar instruções para o funcionamento das demais unidades, *ad referendum* do ministro da Saúde. Dentre elas, destacavam-se os estudos necessários para a fixação da lotação do órgão, com vistas à elaboração do quadro de pessoal a ser submetido à aprovação do presidente da República (16).

Com a "casa arrumada", a presidência do INAN passou a ser ocupada por um especialista em nutrição, Bertoldo Kruse Grande de Arruda, do Instituto de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco, que permaneceu no cargo por mais de dez anos, até o final do governo Figueiredo.

Sua posse ocorreu em 4 de setembro de 1974, em solenidade presidida pelo ministro da Saúde, Paulo de Almeida Machado. Na ocasião, o novo presidente proferiu discurso enaltecendo o desempenho do presidente-interino, Gilson Ferreira

de Almeida, o qual teria serena e corretamente conduzido o INAN a retomada dos objetivos previstos pela lei federal que o instituíra dois anos antes. Aludindo à gestão de José Maria Ruiz de Gamboa, disse ter Gilson Ferreira de Almeida pensado no possível, não no ideal - "aquilo que não se pode definir ou realizar objetiva e racionalmente" (17).

No discurso, Bertoldo Kruse Grande de Arruda teceu também comentários sobre as origens e finalidades do INAN. Ignorando a criação do órgão como um dos vários "projetos-impacto" do governo Médici, afirmou:

"(...) o INAN, espelha um dos resultados da III Reunião dos Ministros de Saúde das Américas, realizada em outubro de 1972, em Santiago, certamente que, no dizer de A. Horwitz, "constituiu um dos mais transcendentos exercícios de planejamento na história da saúde pública da região e representou uma oportunidade de reafirmar a decisão e o compromisso comum dos Governos do Continente, de incrementar seus esforços no campo da saúde" (18).

No seu entender, caberia ao INAN, como "órgão central" das atividades governamentais de alimentação e nutrição, coordenar o processo de formulação e implementação de uma política nacional que, mais do que uma simples política setorial, pudesse efetivamente traduzir o compromisso assumido pelo governo brasileiro durante a III Reunião dos Ministros de Saúde das Américas.

Para Bertoldo Kruse Grande de Arruda, os objetivos e atribuições legais do INAN traduziriam fielmente essa preocupação:

"No seu Conselho Deliberativo estão representados os vários Ministérios diretamente interessados no combate a esse magno problema de saúde pública, cabendo-lhe participação relevante na formulação das políticas de alimentação e nutrição, como parte integrante do PND e transformando-se, então, num compromisso global do Governo" (17).

O novo presidente manifestou também a expectativa de que a política nacional de alimentação e nutrição assumisse a forma de projetos específicos de atenção ao grupo materno-infantil, segmento populacional que, por suas características biológicas, tende a ser mais vulnerável aos efeitos da desnutrição. Definidos os contornos comuns a esses vários projetos, deveriam eles ser executados simultaneamente, e de forma integrada, pelas várias agências governamentais de alimentação e nutrição. Nesse processo, competiria ao INAN centralizar os mecanismos político-administrativos de coordenação intra e intersetorial, assegurando assim a execução harmônica dos diferentes projetos que consubstanciariam a nova política nacional para o setor (20).

Tres meses depois da posse de Bertoldo Kruse Grande de Arruda, o INAN promoveu um importante seminário técnico com o objetivo de apresentar o seu programa de trabalho

para o período 1975-79 e recolher subsídios para a elaboração do segundo PRONAN (21). Neste seminário, realizado de 17 a 19 de dezembro de 1974, a participação de especialistas vinculados a universidades, institutos de pesquisa e órgãos executores de programas de suplementação alimentar indicava a reaproximação do "órgão central" das atividades governamentais para o setor com o paradigma técnico da nutrologia em torno do "corretismo alimentar" da população, abandonado durante a gestão de José Maria Ruiz de Gamboa.

O pronunciamento de Bertoldo Kruse Grande de Arruda na abertura dos trabalhos reafirmou temas e problemas abordados em seu discurso de posse. Disse que, quando convidado a assumir a presidência do órgão, o ministro da Saúde, Paulo de Almeida Machado, o teria persuadido do interesse do governo pelos problemas de alimentação e nutrição e destacado o importante papel que poderia ser exercido pelo instituto com vistas à solução definitiva desses problemas (22).

Reconhecendo os limites da ação isolada do INAN, cujos objetivos e atribuições legais o impediam de intervir diretamente sobre a produção agrícola, as políticas de comércio exterior e outras áreas críticas para o combate à desnutrição, Bertoldo Kruse Grande de Arruda teria condicionado sua posse à conversão do INAN em um dos mecanismos de co-

ordenação intersetorial para assegurar o planejamento e a execução harmônica dos projetos que consubstanciariam o segundo PRONAN.

"(...) é imperativo uma ação coordenada e multisetorial, mediante o estabelecimento de um diálogo construtivo e de respeito mútuo, que permita conseguir a unidade de atuação necessária para lograr nosso propósito comum (...) através de ações conjugadas, a serem desenvolvidas simultaneamente sob a responsabilidade dos múltiplos organismos setoriais, sem duplicações e sem divergência de orientação" (23).

Bertoldo Kruse Grande de Arruda assim se manifestou sobre o significado do seminário:

"(...) estávamos diante de uma nova tarefa para o governo - o planejamento nacional de nutrição - inegavelmente uma doutrina recente. E um fato auspicioso veio somar-se a essa cadeia de acontecimentos - a constituição do CDS. Caberá a esse super-organismo, em última análise, a aprovação do PRONAN, e suas decisões resultarão no comprometimento dos vários setores governamentais envolvidos nessa problemática. E este seminário representa uma etapa das mais significativas do trabalho desenvolvido pelo INAN neste período inicial de nossa gestão. Aqui se encontram reunidos nutrólogos, pediatras, economistas, administradores, engenheiros, tecnólogos de alimentos, planejadores e outros profissionais, todos vivamente interessados na apreciação de diretrizes e projetos que corporificam a programação referida, antes de submetê-la ao alto descortino do excelentíssimo senhor ministro da Saúde, para encaminhamento àquele conselho" (24).

As atividades da coordenadoria de orientação técnica do INAN, visando à definição da programação do órgão para o período 1975-79, pré-requisito para a elaboração do segundo PRONAN, teriam sido norteadas por preocupações com o trabalho articulado das várias agências governamentais com atuação no setor. Contando com a participação de "inúmeros e ilustres especialistas", a preparação da referida programação de trabalho teria levado em conta os seguintes marcos de referência:

- "1- estarem definidas diretrizes de atuação e iniciada a efetivação de convênios nela estabelecidos, estabelecendo:
  - a) que o INAN, como órgão de planejamento e normativo, exerceria suas atividades através da colaboração com as secretarias de saúde estaduais e demais órgãos públicos ou privados, de reconhecida utilidade pública;
  - b) que o INAN concentrará sua atuação prioritariamente no grupo - gestantes, nutrizes, lactentes e pré-escolares - mais sensível às carências alimentares;
- 2- os programas específicos já definidos no segundo PND;
- 3- as recomendações contidas no Plano Decenal de Saúde para as Américas, do qual o Brasil é um dos signatários;
- 4- os entendimentos que vinham sendo mantidos com o Banco Mundial, no sentido do financiamento parcial de um projeto de nutrição cujos aspectos preliminares tinham sido delineados" (23).

O programa de trabalho do INAN (24) - a primeira das duas versões do PRONAN (1976-79) a que fizemos referência no início deste capítulo - previa a implementação de ações de curto e médio prazos.

As primeiras visavam atender a necessidade de adoção de medidas mais imediatas, destinadas a minorar as carências alimentares dos segmentos populacionais de maior vulnerabilidade à desnutrição - gestantes, nutrizes, lactentes e crianças em idade pré-escolar. Para cumprir esse objetivo, o INAN se propunha a implementar, de imediato, em colaboração com as secretarias estaduais de saúde, um programa de assistência e educação alimentar em que estava prevista a distribuição gratuita de "uma mistura de alto valor nutritivo e baixo custo". Além dessa mistura, o programa previa que as gestantes e nutrizes assistidas recebessem também uma suplementação de ferro, "visando combater e prevenir as anemias ferroprivas". Quanto às crianças em idade pré-escolar, a partir do oitavo mês de vida, deveriam receber "doses maciças de vitamina A, duas vezes por ano e/ou até quando for necessário, visando combater e prevenir a hipovitaminose A" (27).

No dizer de seus formuladores - "atores típicos" do planejamento governamental na área de alimentação e nutrição -, as ações de médio prazo constantes do programa de trabalho do INAN buscavam desenvolver as condições institucionais requeridas para a formulação e a implementação do segundo PRONAN. Os projetos e atividades contemplados estavam agrupados em duas grandes linhas: a intensificação do treinamento do pessoal requerido para analisar e atualizar as informações nu-

tricionais disponíveis, preparar os planos nacionais de alimentação e nutrição e executar os projetos correspondentes; e a criação de uma base sistemática de informações necessárias para a análise multissetorial dos determinantes da desnutrição (26).

Em relação à primeira linha de ação, o INAN se propunha a fortalecer as atividades dos centros de ensino do País que estivessem atuando em conformidade com suas diretrizes, bem como a estimular a criação de novos cursos e programas de treinamento em serviço, "visando alcançar resultados mais rápidos em prazos mais curtos" (27).

Quanto à segunda, afirmava-se textualmente que "o reconhecimento de que a má nutrição é um problema socioeconômico, influenciado por fatores que ultrapassam as linhas setoriais tradicionais, criou a consciência sobre a necessidade de uma base multissetorial de informações para apoiar o planejamento nacional de alimentação e nutrição". Para atender a esse objetivo, o INAN tomaria as medidas necessárias para promover a coordenação de estudos e pesquisas sobre a situação alimentar e nutricional do País, de forma a evitar duplicidade de esforços e obter melhor aproveitamento dos recursos disponíveis para esse fim (30).

Dentre os estudos e pesquisas considerados prioritários, incluíam-se aqueles referentes ao consumo alimentar segundo regiões e níveis de renda, à avaliação do estado nutricional da população, à análise das políticas agrícolas e seus efeitos sobre a situação alimentar e nutricional, à avaliação comparativa de estratégias operacionais para a suplementação alimentar de pré-escolares e ao desenvolvimento de alimentos processados. Projetos específicos com esse objetivo deveriam dar prioridade ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas para a produção de:

- alimentos em pó, tipo leite, consistindo (...) de proteína vegetal, gorduras e açúcares vegetais, com vitaminas e minerais complementares;
- farinha de arroz e "maizena", fortificados com proteínas, vitaminas e minerais;
- alimentos pré-cozidos, similares ao milho-soja-leite (corn-soy-milk), feito possivelmente com milho opaco-2, ou trigo ou arroz, com proteína de soja, óleo de soja e vitaminas e minerais suplementares;
- farinha de trigo (e produtos como: pão, biscoitos e macarrão) enriquecida com vitaminas, minerais e possivelmente proteína de soja;
- farinha de mandioca com soja, vitaminas e minerais" (31).

Terminados os trabalhos do seminário especialmente organizado para a discussão da programação técnica do INAN, os especialistas aprovaram em plenário as seguintes recomendações:

- "1- manter a atual filosofia de trabalho do INAN, dando maior prioridade às gestantes, nu-

trizes e crianças menores de seis anos de idade;

2- ampliar o alcance de seus programas, atendendo à população-alvo tanto na rede de serviços de saúde existente, como utilizando o sistema de ensino de primeiro grau, de tal forma a atingir gestantes, nutrizes e crianças menores de três anos através dos serviços de saúde, reservando o sistema escolar para crianças de idade compreendida entre 3 e 6 anos, como extensão dos programas da CNAE;

3- orientar os subsídios a programas, estimulando a expansão da rede de serviços de saúde, de forma a proporcionar atendimento a toda a população do País. Para isto, é fundamental que a prioridade dos programas do INAN seja para aqueles Estados que tenham como meta aumentar sua rede de serviços de saúde. Nesse processo de expansão de serviços, dever-se-á dar preferência àqueles que utilizem pessoal auxiliar sob supervisão profissional;

4- o INAN deve garantir a continuidade dos programas de alimentação, em quantidade suficiente ao longo de todo o ano;

5- como órgão normativo, a participação do INAN será desenvolvida de acordo com as condições regionais, incluindo:

5.1- obrigatoriamente:

5.1.1- treinamento do pessoal a nível central e orientação do treinamento do pessoal de nível auxiliar;

5.1.2- fixação de normas de qualidade, padronizando os alimentos distribuídos;

5.1.3- supervisão e avaliação do componente nutricional dos programas de saúde;

5.2- subsidiariamente:

5.2.1- provisão de recursos para aquisição de alimentos;

5.2.2- em casos excepcionais, criando as condições físicas necessárias a seus programas;

6- estímulo à pesquisa aplicada, objetivando principalmente o aprimoramento do sistema de avaliação dos programas;

7- a possibilidade de expansão, em nível nacional, do sistema de distribuição de alimentos às crianças menores de 6 anos de idade, tendo por base a infra-estrutura da rede escolar. (...);

8- que se inicie a alimentação suplementar de imediato (...);

9- considerando que o INAN estabeleceu entre suas prioridades a produção de alimentos atra-

vés de pequenos agricultores de baixa renda, recomendou-se que seja proposto aos órgãos competentes a canalização de recursos para o incentivo à produção de alimentos básicos nesta faixa de produtores, a fim de contribuir para que o alimento chegue ao consumidor por um preço mais acessível;

10- que sejam tomadas medidas, por parte do INAN, no sentido de elaborar um índice crítico, relacionado ao custo de alimentos básicos e ao salário mínimo, nas diversas regiões do País. A lista de alimentos básicos poderá ser estabelecida a partir de 12 produtos selecionados em função do seu valor nutritivo, aceitação regional e custo, de modo a representar uma dieta satisfatória de preço mínimo;

11- o índice acima proposto permitiria ao governo uma série de opções necessárias para o estabelecimento de um equilíbrio adequado entre alimentação e baixa renda. Nesse sentido, deveria ser elaborado um conjunto de medidas na área de produção e mercado, objetivando rebaixar os preços dos produtos críticos e, ao mesmo tempo, empreender correções na política salarial, junto ao grupo de renda mínima, tentando recuperar o poder de compra do trabalhador assalariado;

12- o elenco de medidas acima proposto poderia permitir, dentro de cinco anos, o necessário equilíbrio dos dois termos da relação e valeria como excelente indicador de risco de desnutrição, nas diversas regiões e em diferentes períodos de tempo. Sob o ponto de vista operacional, permitiria avaliar o comportamento da política de alimentos e as necessárias correções a serem tomadas, em função dos resultados obtidos;

13- foi sugerido que o INAN aloque seus recursos para financiar uma experiência em dois Estados, considerando os seguintes aspectos:

13.1- suplementação alimentar a todas as crianças menores de 6 anos. Essa experiência daria ao INAN a possibilidade de exercitar um esquema operacional e computar seu custo;

13.2- fazer inqueritos nutricionais, antropométricos, econômicos e outros e comparar o impacto de ambos os programas no fim de 5 anos;

14- foi sugerido ainda que o INAN continue atuando de forma coordenada com o IBGE e outras instituições, na execução de pesquisas que vissem a propiciar melhor conhecimento da situação

alimentar e nutricional da população brasileira, particularmente quanto às faixas de renda mais baixa;

15- considerando as deficiências atuais que cerceiam o adequado funcionamento do INAN, foi sugerido que a figura legal do órgão seja modificada para sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação, permitindo maior flexibilidade de atuação. Isto envolveria a adoção de uma estrutura administrativa, financeira e técnica adequadas para o desenvolvimento do PRONAN" (32).

De todas essas recomendações, apenas uma foi efetivamente implementada. Não por acaso, aquela que previa a suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e lactentes, consubstanciada no Programa de Nutrição em Saúde - PNS, operado a partir julho de 1975 (33).

Independentemente disso, contudo, chama a atenção o fato de que, em janeiro de 1975 - um mês após o INAN ter discutido sua programação de trabalho com especialistas ligados a universidades, institutos de pesquisa e órgãos executores de programas de suplementação alimentar - o Ministério da Saúde e a SEPLAN firmaram convênio para a elaboração do PRONAN, delegando tal responsabilidade a uma equipe de "técnicos de alto nível" recrutada junto ao INAN e ao IPEA, e coordenada por um economista, Eduardo de Mello Kértész (34).

A participação desses técnicos - economistas, sociólogos, administradores e outros cientistas sociais - marcou a entrada de "atores atípicos" no cenário onde eram formu-

ladas e tomadas as principais decisões relativas às diretrizes da política governamental de alimentação e nutrição. Como se procurará demonstrar a seguir, muitas das inovações introduzidas pelo segundo PRONAN (1976-79) devem ser creditadas a esses "atores atípicos", em sua maior parte vinculados profissionalmente a órgãos do IPEA, especialmente o Instituto de Planejamento - IPLAN e o Centro Nacional de Recursos Humanos - CNRH, de onde surgiram as principais medidas de política social implementadas durante o governo Geisel (35).

O anteprojeto do programa elaborado por esses "atores atípicos" foi oficialmente encaminhado pelo presidente do INAN ao ministro da Saúde em 17 de julho de 1975 (36). Segundo Bertoldo Kruse Grande de Arruda, do mesmo modo que as propostas consubstanciadas na programação técnica discutida em dezembro de 1974, a versão então encaminhada para apreciação e adoção das providências julgadas cabíveis procurava atingir integralmente os campos relativos às três macrovariáveis intervenientes na problemática da nutrição - a oferta, a demanda e a utilização biológica dos alimentos. Ao contrário das propostas anteriores, porém, adotava-se uma nova abordagem para o combate à desnutrição no País, diversa daquela adotada convencionalmente pelos programas nutricionais de baixa cobertura, atenção exclusiva aos grupos biologicamente vulneráveis e atuação restrita aos sistemas de saúde e educação (37).

Tendo por base o princípio de que a melhoria das condições nutricionais da população dependia da redução dos custos de produção e comercialização dos alimentos de consumo corrente, os técnicos responsáveis pela elaboração do anteprojeto propunham estratégias e áreas de ação até então pouco exploradas pelas agências governamentais com atuação no setor, condicionando a expansão da cobertura dos programas oficiais de suplementação alimentar ao resultado de medidas de política agrícola destinadas a fortalecer o pequeno produtor de alimentos em áreas rurais de baixa renda (20). Assim procedendo, punham em cheque não somente a eficácia da suplementação alimentar como instrumento de prevenção e controle epidemiológico da desnutrição, mas também a subordinação dos órgãos executores dessa atividade aos interesses do empresário da indústria de produtos alimentares.

Concentrando sua atuação em três grandes linhas - suplementação alimentar, apoio ao pequeno produtor rural e combate a carências nutricionais específicas -, o referido anteprojeto procurava, no dizer de seus formuladores, dar uma "resposta proporcional a magnitude do problema da desnutrição no País". Para atender a esse objetivo, recomendavam que a maior parte dos recursos previstos para a implementação do programa - Cr\$ 30,5 bilhões em valores correntes de 1975 - fosse gasta na aquisição de alimentos básicos, preferencial-

mente *in natura*, a serem distribuídos gratuitamente através dos subprogramas de suplementação alimentar (39).

De acordo com o anteprojeto, além dos segmentos populacionais de maior vulnerabilidade biológica à desnutrição - gestantes, nutrizes, lactentes e pré-escolares -, esses subprogramas passariam a beneficiar também escolares regularmente matriculados nos estabelecimentos oficiais de ensino e trabalhadores assalariados com renda familiar inferior ou igual a dois salários mínimos. Redefinir-se-iam, portanto, tanto os critérios de seleção da população assistida através da suplementação alimentar quanto os mecanismos operacionais dos programas voltados para essa finalidade.

Com a primeira redefinição, um critério socioeconômico, a baixa renda familiar, passaria a sobrepor-se aos critérios epidemiológicos específicos - baixo peso ao nascer, atraso de crescimento, presença de sinais e sintomas de desnutrição e outros - até então utilizados para a seleção da população assistida através da suplementação alimentar. Com a segunda, os pequenos produtores de áreas rurais de baixa renda passariam a substituir as grandes empresas industriais de produtos alimentícios como fornecedores dos programas de suplementação alimentar.

## 2.2 - O fim do sonho: cálculos de natureza político-eleitoral que influenciaram a aprovação do PRONAN (1976-79)

Ainda que seu anteprojeto estivesse concluído desde julho de 1975, o segundo PRONAN (1976-79) somente foi aprovado sete meses depois, em fevereiro de 1976, ano eleitoral, o primeiro depois da vitória das "oposições" nas eleições para a Câmara e o Senado. A primeira vista, parece paradoxal o "engavetamento" da proposta técnica que viria a ser considerada "modelo" para a intervenção governamental na chamada "área social". Confirmar-se-ia tal percepção não fossem os fatos relatados a seguir, a partir dos quais podem ser melhor identificados os cálculos de natureza político-eleitoral que influenciaram a aprovação do segundo PRONAN.

Começemos explorando as diferenças entre o anteprojeto e o documento final, ressaltando desde logo que, ainda que tenha mantido o propósito de subordinar a ampliação da cobertura dos programas de suplementação alimentar ao resultado de medidas de política agrícola de fortalecimento do pequeno produtor rural em áreas de baixa renda, o documento

final não contemplou uma série de sugestões que visavam traduzir essa diretriz para o plano operacional. Presentes no anteprojeto, essas sugestões diziam respeito ao fortalecimento do poder de ação e decisão do INAN e previam, entre outras medidas, a transformação do órgão em empresa pública com autonomia para gerir um fundo contábil a ser criado especificamente para a execução do PRONAN.

Projeto de lei que outorgava ao Poder Executivo competência para alterar a personalidade jurídica do órgão havia sido devidamente preparado pelos "atores atípicos" que formularam o anteprojeto encaminhado oficialmente pelo presidente do INAN ao ministro da Saúde. Nos termos do projeto, o presidente da República ficaria autorizado a transformar o INAN na Empresa Brasileira de Alimentação e Nutrição - EMBRAN, entidade pública com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia financeira e administrativa e capital da União (40).

A EMBRAN teria sede e foro na capital federal e jurisdição em todo o território nacional, podendo manter órgãos regionais e locais, além de dependências em qualquer ponto do País. Sua finalidade básica seria "integrar a ação do governo no tocante ao planejamento, orientação e controle dos programas e atividades orientadas para a melhoria do padrão

alimentar e nutricional da população". Para atender a essa finalidade, deveria elaborar "programas de assistência e de educação alimentar destinados a atender prioritariamente a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino de primeiro grau, gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 6 anos e trabalhadores de baixa renda", bem como apoiar "programas de incentivo preferencial à produção do pequeno produtor" (41).

Na perspectiva da direção do INAN, a alteração da personalidade jurídica do órgão justificava-se em função da debilidade da estrutura administrativa aprovada durante a presidência interina de Gilson Ferreira de Almeida (42). Segundo Bertoldo Kruse Grande de Arruda, tal estrutura impedia qualquer possibilidade de expansão dos programas de suplementação alimentar no País, como demonstraram as negociações com o Banco Mundial, cuja participação no financiamento do segundo PRONAN (1976-79) havia sido "condicionada à existência de um INAN reestruturado e fortalecido" (43). O próprio convênio entre o Ministério da Saúde e a SEPLAN para a elaboração do PRONAN foi citado como exemplo da debilidade organizacional do INAN:

"Muito embora o convenio SEPLAN/IPEA/Ministério da Saúde/INAN tenha proporcionado a contratação de uma equipe de alto nível, (...) impõe-se a constituição de uma estrutura permanente que aproveite e amplie essa equipe e seja dotada da necessária flexibilidade e autonomia técnica, financeira e administrativa" (44).

Além da transformação do INAN em empresa pública, várias outras medidas constantes do anteprojeto do PRONAN também deixaram de ser contempladas no documento final. A mais importante delas referia-se à criação do "conselho diretor" do PRONAN, que seria responsável pelo planejamento, coordenação e controle das atividades do programa, bem como pela avaliação do desempenho técnico, político e financeiro do setor de alimentação e nutrição junto ao CDS (45).

Tal como proposto pelos "atores atípicos" que formularam o anteprojeto, o referido conselho teria como membros-natos os secretários-gerais dos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social e o presidente do INAN, que exerceriam respectivamente a presidência, a vice-presidência e a secretaria-executiva do órgão. Deveriam ainda integrar o conselho representantes dos Ministérios da Agricultura, Trabalho, Educação e Cultura, e Indústria e Comércio, além de representantes do Estado Maior das Forças Armadas - EMFA e do IPEA (46).

Outra importante medida não contemplada no documento final do segundo PRONAN (1976-79) dizia respeito à criação do Fundo Nacional de Alimentação e Nutrição - FUNAN, principal mecanismo financeiro de suporte à execução do pro-

grama, que seria gerido pelo INAN, observadas as instruções e normas previamente aprovadas por seu "conselho diretor" (47).

A importância que os técnicos responsáveis pela elaboração do anteprojeto do PRONAN atribuíam não somente à transformação do INAN em empresa pública, mas também à criação do FUNAN e à instituição do "conselho diretor" do PRONAN pode ser mais bem avaliada mediante os mecanismos de compra, estocagem, transporte e distribuição que deveriam nortear a execução dos subprogramas de suplementação alimentar.

Previa-se que os alimentos distribuídos através desses subprogramas fossem adquiridos, estocados, embalados, transportados e distribuídos pela conjugação de esforços da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL e da Companhia Brasileira de Armazenagem - CIBRAZEM, vinculadas ao Ministério da Agricultura, com o apoio logístico das forças armadas, particularmente do exército, e a utilização das redes estaduais de armazéns e silos. Ainda que coubesse ao "conselho diretor" do PRONAN baixar as normas técnicas que regulamentariam as atividades da COBAL e da CIBRAZEM, previa-se o pagamento dos seus serviços mediante a fixação de um percentual sobre o preço de compra dos alimentos, capaz de garantir-lhes justa remuneração, dispensada a incidência de lucro operacional (48).

Por outro lado, quanto aos mecanismos financeiros de suporte à execução do PRONAN, a previsão dos técnicos responsáveis pela elaboração do anteprojeto era de que todos os órgãos da administração pública federal envolvidos na implementação dos subprogramas de suplementação alimentar e combate a carências nutricionais específicas apresentassem planos de aplicação financeira para prévia apreciação do Conselho Diretor. Aprovados tais planos, os órgãos executores deveriam transferir os recursos previstos para a conta do FUNAN (49).

Por fim, quanto aos incentivos à produção e comercialização de alimentos em áreas rurais de baixa renda, previam os técnicos que o PRONAN atuasse com o apoio da rede bancária oficial e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, vinculada ao Ministério da Agricultura, de forma a atender as necessidades dos subprogramas de suplementação alimentar. Com a progressiva expansão destes, esperava-se assegurar aos pequenos e médios produtores mercado preferencial, livre de intermediações desnecessárias (50).

Além de não contemplar essas e outras medidas destinadas à viabilização operacional do PRONAN, o documento aprovado em fevereiro de 1976 também suprimia alguns parágrafos do anteprojeto em que era explicitada a importância da su-

plementação alimentar, uma atividade tipicamente assistencial, como instrumento de política social e combate à pobreza. Tais parágrafos, reproduzidos integralmente a seguir, reiteram a ruptura dos "atores atípicos" responsáveis por sua elaboração com o paradigma técnico da nutrologia em torno do "corretismo alimentar" da população.

"A curva de distribuição de alimentos acompanha muito de perto - com forte correlação - a curva de distribuição de renda e, portanto, só se pode pensar em termos de uma população bem alimentada quando forem introduzidos mecanismos de correção na distribuição da renda direta capazes de assegurar o repasse dos frutos do crescimento econômico a toda população. Assim, qualquer programa de suplementação alimentar pura e simples não incorpora melhorias definitivas nas condições de sobrevivência da população, mas funciona como corretivo das distorções diretas que, a curto prazo, continuam prevalecendo. Por esta razão, figuram como extremamente estratégicos os diversos programas redistributivos indiretos através dos quais a ação governamental objetiva melhorar, a curto prazo, as condições de vida das populações mais carentes. No que se refere à problemática da desnutrição, ressalta o grande contraste entre sua extensão social e os escassos recursos destinados a esta área, além da articulação praticamente inexistente dos órgãos governamentais até então voltados para seu equacionamento. O governo federal, ao criar o INAN, procurou institucionalizar um instrumento de ação que, a médio prazo, influísse sobre a situação observada, orientando as medidas necessárias à adequada resolução dos principais problemas nutricionais que afetam a maior parte da população brasileira. Por outro lado, ao se estabelecer as bases de um Sistema Nacional de Saúde recentemente instituído, o governo federal, consciente da necessidade de atuação integrada na área de alimentação e nutrição, centralizou no INAN a responsabilidade de propor a política nacional de alimentação e nutrição em artícu-

lação com os ministérios diretamente envolvidos e de coordenar a sua implementação e competente execução, em nível nacional" (51).

Mesmo com a supressão desses parágrafos e sem a aprovação de medidas de importância estratégica para a viabilização de suas diretrizes, o PRONAN ficaria conhecido como "modelo" para a intervenção do governo na chamada "área social". Não por acaso, tal definição foi feita por Eduardo de Mello Kértész, o economista que coordenara os trabalhos da "equipe de alto nível" responsável pela elaboração do anteprojeto do programa:

"(...) as ações governamentais específicas da área social, além de atuarem complementarmente às medidas sociais implementadas na área econômica, têm funções especiais, insubstituíveis, em áreas onde fica cada vez mais caracterizada a impossibilidade de satisfatório desempenho de outros agentes (...). Foi essa compreensão da problemática social que gerou o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, definido como um modelo de um programa da área social com concreta interferência no processo econômico (...)" (52).

O surpreendente, conhecidas as mutilações por que passou o anteprojeto, é que tal afirmação tenha sido feita durante um painel da VI Conferência Nacional de Saúde, em agosto de 1977, quando vieram a público as primeiras denúncias de que os órgãos executores do PRONAN estavam contrariando aquela que fora considerada a principal diretriz do programa: a subordinação da suplementação alimentar ao fortalecimento do pequeno produtor de alimentos em áreas rurais de baixa renda.

"Decorridos 18 meses da aprovação presidencial e da entrega à Nação de um dos seus maiores programas de desenvolvimento social, verifica-se concretamente que muitos esforços foram desenvolvidos no sentido de consecução prática de seus objetivos. Não obstante, pode-se afirmar que essa foi uma fase penosa, tendo em conta as dificuldades operacionais de implantação e a proposição de enfrentar com profundidade tão complexa problemática. Parece, portanto, adequado fazer uma avaliação e balanço. Sabe-se dos perigos potenciais que ameaçam a plena execução de um programa que se propõe sólidas transformações. Não se desconhece, também, as possibilidades de distanciamento entre as amplas e inéditas proposições definidas pelo governo federal e aquelas que são efetivamente implementadas. Isto é, a possibilidade de ocorrência, na fase de execução, de transformações de critérios de prioridade em que o mais facilmente realizável, embora secundário, substitui o que é fundamental para o preenchimento dos objetivos básicos. (...) Entre estas tendências ao desvirtuamento, destaca-se uma demasiada ênfase aos programas de suplementação alimentar com base em produtos industriais formulados, diminuindo, assim, a abrangência dos programas de aumento da produção dos alimentos essenciais (com ênfase no pequeno produtor), que passam a se caracterizar como programas-piloto, de tipo experimental, incapazes, portanto, de atuar em magnitudes socialmente significativas" (33).

Em nossa perspectiva, denúncias semelhantes revelam não somente a recorrência de conflitos presentes quando da formulação do PRONAN, mas também o tom demasiadamente voluntarista do discurso dos "atores atípicos" que elaboraram o anteprojeto do programa, os quais pareciam desconhecer - ou subestimar - os vínculos entre a burocracia dos órgãos executores dos programas de suplementação alimentar e os empresários ligados à indústria de produtos alimentares. Como já ressaltado no capítulo anterior, tais vínculos tiveram importân-

cia fundamental para a consolidação da "política de alimentação e nutrição" em senso estrito (84).

Reforça as percepções anteriores, sobre o voluntarismo dos "atores típicos" e a recorrência de conflitos entre técnica e política durante a formulação do segundo PRONAN (1976-79), pouco exploradas na literatura especializada, um estudo acadêmico de Anna Maria Peliano, técnica do IPEA que acompanhou diretamente a execução do programa. Indagando os motivos que levaram à aprovação do documento final do PRONAN somente sete meses após a conclusão do anteprojeto e seu encaminhamento oficial à apreciação do ministro da Saúde, a autora identifica a pressão da comunidade financeira internacional e a utilização da política social enquanto instrumento de legitimação do regime autoritário como as principais razões para a aparente - e súbita - redefinição da importância relativa da alimentação e nutrição na agenda política do governo Geisel (85).

Em relação à pressão da comunidade financeira, Anna Maria Peliano destacava ser comum, no início da década de 70, o Banco Mundial condicionar o financiamento de obras de infra-estrutura econômica ao desenvolvimento de programas sociais, particularmente aqueles voltados para o controle da natalidade e o combate à desnutrição. No caso do PRONAN, embora

não documentadas, pressões semelhantes teriam sido frequentemente "observadas por técnicos brasileiros que participaram em negociações com o Banco" (86).

Em matéria publicada no *Jornal de Brasília* de 9 de setembro de 1979, transcrita pela autora, Eduardo de Mello Kertész assim se pronunciou sobre os programas nacionais de alimentação e nutrição resultantes de tais pressões:

"Nos últimos cinco anos irromperam nos 80 países do Terceiro Mundo programas de nutrição com características assemelhadas: todos são paternalistas e se utilizam de alimentos industrializados, enriquecidos com aminoácidos raros e caros, que lhes dão gosto, preço e nome de remédios. (...) Por trás desses PRONANs, existem grupos industriais poderosíssimos, faturando em cima da fome do Terceiro Mundo, já que a recomendação unânime desses técnicos era o enriquecimento dos alimentos *in natura*, por processos industrializados altamente sofisticados, exclusivo desses materiais alimentícios" (87).

Quanto à utilização da política social como instrumento de legitimação do regime autoritário, Anna Maria Peliano relatou fatos ocorridos durante a formulação do PRONAN, os quais - reproduzidos integralmente a seguir - representam em boa medida o voluntarismo dos "atores atípicos" que elaboraram o anteprojeto do programa. Desse anteprojeto, como será demonstrado no terceiro capítulo, apenas o discurso técnico inovador - porque reiterativo das propostas de

"democratização" do regime autoritário - interessava às autoridades governamentais.

"(...) quando se solicitou ao IPEA e INAN a formulação de um programa de alimentação, a ideia vigente era a de uma intervenção nos moldes preconizados pela USAID, ou seja, restrita a grupos biologicamente vulneráveis, através da distribuição de alguns produtos formulados junto à indústria alimentícia. (...) na fase inicial da elaboração do programa, no período, diríamos de "negociações internas" entre os técnicos que elaboravam a proposta e o grupo de decisão (a nível de Ministros e Secretários Gerais), foi feita a colocação de que se poderia continuar os trabalhos na mesma direção, mas abandonando a idéia de intervenção no setor agrícola, junto aos pequenos produtores, que se configurava como "muito complexa". Ou seja, solicitava-se outro tipo de programa, que o coordenador do grupo de trabalho responsável pela elaboração, Eduardo de Mello Kertész se recusou a realizar. Assim, concluída a elaboração, em junho de 1975, o programa foi "engavetado" até fevereiro de 1976, quando, subitamente, em grande solenidade marcada pela presença de ministros integrantes do CDS, e do deputado Francelino Pereira, acompanhado de todos os integrantes da ARENA, é lançado ao país, pelo presidente Ernesto Geisel, como uma obra conjunta do governo e do partido. (...) com a aproximação das eleições, era revigorada a determinação do presidente de prestigiar e entrar sua ação de governo com o partido que lhe dava sustentação, conferindo-lhe valioso instrumento de campanha eleitoral" (38).

Concluindo o relato de tais fatos, a autora reproduz trechos de um diálogo entre o deputado Herbert Levy e o presidente Ernesto Geisel, pouco depois de encerrada a reunião de lançamento do PRONAN, como obra conjunta do governo e da ARENA:

"- Uma grande munição para a ARENA, presidente.  
- Então, use-a" (37).

O noticiário jornalístico da época mostra que o MDB, partido político de oposição, sentiu o golpe. Em 5 de fevereiro de 1976, dia seguinte à reunião do CDS que apreciou a minuta do decreto de aprovação do segundo PRONAN (1976-79), o senador Virgílio Távora, uma das principais lideranças do partido, assim resumiu a posição do MDB em relação ao programa:

"O PRONAN é um passo adiante, um dos maiores já dados pelo Governo neste setor. (...) já que o programa indica desde a programação de alimentação até a produção agrícola, é que Távora considera-o relevante ao ponto de o MDB não criticá-lo no Senado" (38).

Na mesma data, a *Folha de São Paulo* publicava entrevista com o senador Roberto Saturnino Braga, também do MDB, em que este reivindicava para a oposição os méritos da aprovação do programa:

"Para o senador emedebista Roberto Saturnino Braga, do Estado do Rio, o PRONAN lançado pelo Presidente Geisel "é importante por expressar a preocupação do Governo com o grave problema brasileiro" e coincide, nos propósitos, "com o que apresentamos, em forma de projeto, ao Senado, no início do ano passado". Saturnino propusera ao Senado, primeiro a título de sugestão e, depois, como projeto, a formulação de um programa de refeição básica destinado aos trabalhadores de até dois salários mínimos. Seriam estabelecidos convênios entre o INAN e as Prefeituras municipais para a construção de restaurantes populares que ofereceriam dieta básica. Os ingredientes teriam subvenção governamental e os pratos teriam seus preços fixados em um centésimo do salário mínimo. O

projeto foi considerado paternalista e de caráter intervencionista, porque o Estado teria efetivamente que comprar diretamente dos produtores rurais, explica o Senador emedebista para esclarecer que a proposta não vingou no plano parlamentar" (41).

Dias depois da aprovação do PRONAN, o *Correio Braziliense* publicou matéria em que Franco Montoro, líder do MDB no Senado, anunciava que o partido constituiria um grupo de trabalho visando à elaboração de um plano alternativo ao PRONAN, por considerar paternalistas as medidas propostas para a solução de um problema que teria raízes "na deficiente remuneração do trabalho". Na matéria, o articulista do jornal afirmava:

"(...) o que está a vista de todos é que o PRONAN deixou a oposição meio desarmada. Ela vinha insistindo na exigência de medidas governamentais que solucionassem o problema da fome e da desnutrição. Uma de suas eminentes figuras, o Senador Roberto Saturnino, chegou a apresentar um projeto que visava a instituir um programa de alimentação básica que também podia ser classificado como paternalista. Agora, que o Governo lança um plano de largo alcance social, surge com a tese de paternalismo e anuncia estudos para o encontro de alternativas" (42).

Após relatar os conflitos entre técnica e política característicos à formulação do segundo PRONAN (1976-79), Anna Maria Peliano faz - sem dúvida alguma de modo corporativo - a defesa dos "atores atípicos" responsáveis pelo anteprojeto. No seu entender, ainda que a aprovação do programa respondesse a pressões internacionais e conferisse munção

para a campanha eleitoral da ARENA, tais intenções não estavam na pauta das discussões do grupo, regidas por motivações de natureza diversa:

"(...) buscava-se ampliar o conteúdo social de um programa voltado para reduzir a fome de milhares de brasileiros, calados por um forte regime de repressão" (63).

## 2.3 - Notas e referencias bibliográficas do capítulo

- (1) KERTÉSZ, Eduardo de Mello. *O PRONAN como modelo de política social*. Brasília, 1977. (Nota redigida para o painel sobre ação inter-institucional e inter-setorial do PRONAN. VI Conferência Nacional de Saúde. Brasília, agosto de 1977).
- (2) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Reunião sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: relatório final*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Anais: 1974-75*. Brasília, INAN, 1981, pp. 21-91.
- (3) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN (1976-79): anteprojeto*. Brasília, 1975.
- (4) O programa de trabalho do INAN - a primeira versão do PRONAN a qual fazemos referência - foi elaborado por "atores típicos" do planejamento governamental na área de alimentação e nutrição (nutrólogos, pediatras, sanitaristas, engenheiros de alimentos e outros profissionais vinculados a universidades, centros de pesquisa e agências responsáveis pela execução de programas governamentais de suplementação alimentar) e pouco diferia do receituário ortodoxo da nutrologia. Propunha atividades de assistência e educação alimentares a "grupos de risco" (população materno-infantil em particular), a serem implementadas através de estratégias de ação já consagradas pela nutrologia: distribuição de alimentos, educação nutricional, enriquecimento de alimentos com nutrientes nobres e produção de alimentos básicos. Já o anteprojeto do PLANAN - a segunda versão do PRONAN a qual fazemos referência - foi elaborada por "atores atípicos" do planejamento governamental na área de alimentação e nutrição (economistas, sociólogos, administradores e outros cientistas sociais sem qualquer experiência anterior na formulação de programas de suplementação alimentar) e diferia radicalmente do receituário ortodoxo da nutrologia, criticando-o quanto à sua eficácia, eficiência e efetividade como instrumento de combate à desnutrição. Propunha intervir direta-

- mente sobre a questão da "disponibilidade alimentar" (racionalização da produção e comercialização de alimentos, mais do que educação alimentar), reatualizando o discurso dos "nutrólogos sociais" da década de quarenta. Cf. COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, pp. 139-234.
- (5) "O Banco Mundial, entidade com a qual o INAN está negociando, para a obtenção de um empréstimo para a sua programação, deverá enviar a Brasília, em novembro, uma nova missão composta por especialistas. Seu objetivo será concluir exame do pedido de empréstimo do INAN". INAN informando. *Informativo INAN, 1*: outubro de 1983, sem página.
- (6) Para uma avaliação do significado da ajuda estrangeira no âmbito da intervenção governamental na área da alimentação e nutrição no Brasil, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982, pp. 308-339.
- (7) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): documento técnico*. Brasília, INAN, 1976.
- (8) Entre aspas. Na verdade, tratam-se de não-decisões, reiterativas das tensões e conflitos entre "técnica" e "política" característicos ao planejamento governamental. AUGUSTO, Maria Helena Oliva. *Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista: estudo sobre a CODEPAR*. São Paulo, Símbolo, 1978.
- (9) PELIANO, Anna Maria. *O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e a política social*. Brasília, 1983. (UNB, Curso de Especialização em Política Social).
- (10) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Relatório Anual: 1974*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, pp. 99-100.
- (11) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Decreto nº 73.996, de 30 de abril de 1974, que dispõe sobre a estrutura básica do INAN e dá outras providências*.
- (12) Idem, *ibidem*.
- (13) Idem, *ibidem*.
- (14) Idem, *ibidem*.
- (15) Idem, *ibidem*.
- (16) Idem, *ibidem*.

- (17) ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de. *Nutrição, Saúde e Desenvolvimento: discurso de posse na Presidência do INAN*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, pp. 15-17.
- (18) Idem, *ibidem*.
- (19) Idem, *ibidem*.
- (20) Idem, *ibidem*.
- (21) O seminário sobre o PRONAN foi organizado conjuntamente pela presidência do INAN, Secretaria Geral do Ministério da Saúde e coordenação do setor saúde do IPEA. Os trabalhos técnicos foram desenvolvidos sob a forma de mesas-redondas, com a participação de todos os especialistas presentes e a coordenação de um participante previamente indicado. As discussões giraram em torno de quatro temas básicos: distribuição de alimentos e educação alimentar, estímulo à produção e ao consumo de alimentos, informações básicas para o planejamento e a programação em alimentação e nutrição e fortalecimento e implementação dos programas de alimentação e nutrição. Cada expositor dispunha de até dez minutos para a apresentação sumária do tema sob sua responsabilidade. Concluída a apresentação, os participantes tinham cinco minutos para fazer observações e comentários. Os mais importantes voltariam a ser apresentados e discutidos em plenário, passando a compor a lista de recomendações resultantes do seminário. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Reunião sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: objetivos e mecanismo da reunião*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, p. 23.
- (22) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Reunião sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: pronunciamento do presidente do INAN na abertura dos trabalhos*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, pp. 29-32.
- (23) Idem, *ibidem*.
- (24) Idem, *ibidem*.
- (25) Idem, *ibidem*.
- (26) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Reunião sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: anexo 2 - programa de trabalho do INAN*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, pp. 77-91.

- (27) Idem, ibidem.
- (28) Idem, ibidem.
- (29) Idem, ibidem.
- (30) Idem, ibidem.
- (31) Idem, ibidem.
- (32) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Reunião sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: recomendações finais*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, pp. 67-69. Foram literalmente reproduzidas por permitir uma ideia mais aproximada da diversidade de temas e problemas passíveis de apropriação sob a "abordagem multisetorial" do planejamento alimentar e nutricional. Tantas são as recomendações finais que dificilmente se pode perceber "prioridades".
- (33) "EM 1975, foi implantado e desenvolvido o Programa de Nutrição em Saúde - PNS - objetivando dar assistência alimentar e nutricional a gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos, de grupos considerados de baixa renda, utilizando-se a a estrutura dos serviços de saúde". MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Relatório Anual: 1975*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, p. 270.
- (34) "No início do ano, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Ministério da Saúde firmaram convênio com interveniência do INAN e do IPEA, visando a dotar o INAN de recursos humanos indispensáveis ao trabalho de elaboração e implantação do PRONAN". MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Relatório Anual: 1975*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Op. cit.*, 1981, p. 279.
- (35) DEMO, Pedro. *Desenvolvimento e Política Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Tempo Universitário, 1978, pp. 25-37.
- (36) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Ofício nº 504/75-P/Bsb, de 17 de julho 1975, através do qual o presidente do INAN submete ao ministro da Saúde o anteprojeto do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN*.
- (37) Idem, ibidem.

- (38) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN (1976-79): anteprojeto*. Op. cit., 1975.
- (39) Idem, ibidem. Há que se destacar também que "(...) foram aprovados somente 25% dos recursos estimados na proposta original (...)". PELIANO, Anna Maria. Op. cit., 1988, p. 193.
- (40) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a transformar o INAN em empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Alimentação e Nutrição - EMBRAN, e dá outras providências*. Brasília, 1975.
- (41) Idem, ibidem.
- (42) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 73.996, de 30 de abril de 1974*. Op. cit.
- (43) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Ofício nº 504/75-P/Bsb, de 17 de julho 1975*. Op. cit.
- (44) Idem, ibidem.
- (45) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Projeto de decreto que dispõe sobre o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN, cria o Fundo Nacional de Alimentação e Nutrição - FUNAN e dá outras providências*. Brasília, 1975.
- (46) Idem, ibidem.
- (47) Idem, ibidem.
- (48) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN (1976-79): anteprojeto*. Op. cit., 1975, pp. 43-46.
- (49) Idem, ibidem.
- (50) Idem, ibidem.
- (51) Idem, ibidem.
- (52) KERTÉSZ, Eduardo de Mello. *O PRONAN como modelo de política social*. Op. cit., 1977, p. 6.
- (53) Idem, ibidem, pp. 17-18.

- (54) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo *et alii*. *Op. cit.*, 1982.
- (55) PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983.
- (56) *Idem*, *ibidem*, pp. 14-15.
- (57) JORNAL DE BRASÍLIA, 9 de setembro de 1979. Economista crítica a filosofia do PRONAN. *Apud* PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, p. 15.
- (58) PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, pp. 15-16.
- (59) JORNAL DE BRASÍLIA, 5 de fevereiro de 1976. Alimentos para a ARENA, eis o resumo de tudo. *Apud* PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, p. 16.
- (60) JORNAL DE BRASÍLIA, 5 de fevereiro de 1976. Virgílio: o PRONAN é um passo adiante. *Apud* PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, p. 17.
- (61) FOLHA DE SÃO PAULO, 5 de fevereiro de 1976. Sugestão foi do MDB. *Apud* PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, p. 17.
- (62) CORREIO BRAZILIENSE, 8 de fevereiro de 1976. MDB estuda e povo se alimenta. *Apud* PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, p. 17.
- (63) PELIANO, Anna Maria. *Op. cit.*, 1983, p. 18.

### 3 - Implementação do PRONAN (1976-79): sonho e fracasso

No Brasil, quase que invariavelmente, a análise de documentos que explicitam diretrizes para a ação do governo na chamada "área social" revela marcantes diferenças entre as intenções e os resultados da ação política concreta. A documentação referente ao segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79), formulado e executado durante o governo Geisel, não foge à regra <sup>(1)</sup>.

Quando de sua aprovação, em 6 de fevereiro de 1976, o programa foi apresentado como produto da sintonia interministerial que caracterizava o governo Geisel e traduzia a mudança de comportamento resultante da introdução de mecanismos de articulação e coordenação intersetoriais até então inexistentes na administração pública federal. Como prova da eficácia desses mecanismos, operados através de órgãos colegiados de assessoramento direto à Presidência da República, a execução do PRONAN deixava de ser responsabilidade de um único órgão setorial para se transformar em compromisso do governo federal como um todo <sup>(2)</sup>.

Na perspectiva oficial, além de traduzir um novo tipo de comportamento político-administrativo, o segundo PRONAN também cumpria a estratégia de desenvolvimento social do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-79), que previa a execução de políticas redistributivas capazes de assegurar a redução da "pobreza absoluta" no País, então definida como o "contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação e habitação". Para atender a esse objetivo, o governo federal se propunha a executar uma "política social articulada" que não constituísse simples consequência da política econômica e tivesse, portanto, "objetivo próprio" (3).

Tal como planejado, o PRONAN aparentemente satisfazia tais exigências. Além do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN (4), "órgão central" das atividades governamentais no setor, participavam também de sua execução vários outros órgãos e entidades vinculadas aos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, Educação e Cultura, Trabalho e Agricultura, todos devidamente representados no conselho deliberativo ao qual o presidente da República havia delegado competência para exercer as funções de coordenação, acompanhamento, avaliação e controle do programa.

Por outro lado, partindo do princípio de que "a melhoria das condições nutricionais de uma população depende da redução de custos de produção e comercialização de alimentos básicos e da melhor distribuição de renda", o PRONAN almejava atingir um duplo objetivo. Ao mesmo tempo que procurava equacionar "de forma concreta e realista" o problema da desnutrição no País, pretendia também incentivar a produção e a comercialização de alimentos em áreas rurais de baixa renda, "com ênfase no estímulo ao pequeno produtor" (8).

Do ponto de vista estratégico, a principal modificação introduzida pelo PRONAN dizia respeito à redefinição do caráter dos programas oficiais de suplementação alimentar, que passavam a ser considerados como instrumentos da política social do governo que visava baratear os custos de produção e comercialização de alimentos. Para tanto, além do combate a carências nutricionais específicas e outras medidas tradicionais de prevenção e controle epidemiológico da desnutrição, o programa preconizava também a concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado a pequenos produtores agrícolas como condição para a organização de um sistema integrado de aquisição e armazenamento dos alimentos distribuídos gratuitamente através desses programas.

Outra modificação importante prevista pelo segundo PRONAN dizia respeito a seleção dos segmentos populacionais potencialmente beneficiários da suplementação alimentar. A baixa renda familiar, um critério socioeconômico, passava a sobrepor-se aos critérios epidemiológicos - baixo peso ao nascer, perda de velocidade de crescimento físico, presença de sinais e sintomas das formas clínicas de desnutrição e outros - até então utilizados para a definição da população assistida.

Contrariando as expectativas surgidas quando de sua aprovação, porém, a execução do PRONAN revelou não terem havido mudanças significativas no padrão recorrente da intervenção governamental na área de alimentação e nutrição: a distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos à população carente (6). Os estudos e pesquisas de avaliação ressaltam que as principais diretrizes do programa não foram devidamente observadas pelos órgãos executores dos subprogramas de suplementação alimentar (7). Levando em conta essa evidência, ficou somente no papel a recomendação de que tais atividades utilizassem preferencialmente alimentos de consumo corrente, adquiridos diretamente de pequenos produtores rurais em áreas de baixa renda.

Permaneceu praticamente inalterado, portanto, o cenário anterior à aprovação do segundo PRONAN. Continuou intervindo na área de alimentação e nutrição um conjunto bastante heterogêneo de órgãos da administração pública federal, cabendo-lhes a responsabilidade pela execução de programas de suplementação alimentar significativamente diferentes entre si quanto aos alimentos distribuídos, aos mecanismos de distribuição e aos critérios de seleção da população assistida (e).

É objetivo deste capítulo reconstituir os fatos mais significativos da execução do PRONAN (1976-79), tal como percebida pelas autoridades e técnicos que a acompanharam diretamente. A reconstituição terá caráter antes fático que interpretativo, tomando por base o documento técnico do programa e as avaliações que se fizeram após a sua execução. Observações, comentários e críticas serão feitas apenas pontualmente, de maneira a contrapor intenções e resultados da ação política governamental como elementos de uma parábola sobre o sonho e o fracasso.

### 3.1 - O sonho: suplementação alimentar como instrumento de política social e combate à pobreza

Em fevereiro de 1976, por decreto do presidente Ernesto Geisel, o governo federal estabeleceu diretrizes gerais para a sua atuação na área de alimentação e nutrição.

"São diretrizes gerais para a ação do governo na área de alimentação e nutrição:

- a racionalização da assistência e da educação na área de alimentação e nutrição;
- o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados;
- o combate a carencias nutricionais, sobretudo através de medidas preventivas;
- o incentivo a estudos e pesquisas para melhoria dos padrões e das condições de alimentação e nutrição;
- o apoio à capacitação de recursos humanos para os serviços técnicos referentes à alimentação e nutrição;
- a expansão do sistema de alimentação do trabalhador, através da concessão de financiamentos e de incentivos às empresas e instituições civis de empregados e empregadores; e
- a organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar" (7).

Para a transformação dessas diretrizes em ações efetivas, o presidente da República se valeu de um instrumento de política setorial já existente, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, instituído com a finalidade de promover a melhoria das condições de alimentação e nutrição e contribuir para a elevação dos seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda <sup>(10)</sup>.

A minuta do decreto de aprovação do segundo PRONAN (1976-79) foi apreciada em 4 de fevereiro de 1976 pelo Conselho de Desenvolvimento Social - CDS, órgão que assessorava a Presidência da República na formulação e coordenação da política social <sup>(11)</sup>. Nessa ocasião, os ministros de Estado apresentaram ao presidente da República exposição de motivos em que destacavam a função do programa como instrumento de política social e combate à pobreza.

"A sociedade brasileira, cada vez mais, toma consciência da importância fundamental da correta alimentação e nutrição de grupos biologicamente vulneráveis - gestantes, nutrízes e crianças entre 0 a 14 anos de idade - e trabalhadores de baixa renda. Esses grupos, os mais diretamente atingidos por problemas alimentares e nutricionais, são justamente os que têm menor defesa (...). Com a execução deste Programa, tem-se em vista a redução do nível de pobreza que ainda prevalece em significativos contingentes de nossa população" <sup>(12)</sup>.

Procurando atuar integradamente junto às áreas de oferta e de demanda de alimentos, o segundo PRONAN concen-

traria sua atuação em três grandes linhas: suplementação alimentar, estímulo ao pequeno produtor e combate a carências nutricionais específicas. Partindo do princípio de que a ação social do governo só funcionaria adequadamente se associada a medidas visando melhor distribuição da renda, o programa foi concebido de forma a atingir três grandes objetivos:

- promover a desconcentração da renda na fase em que esta é gerada, mediante a aquisição de alimentos diretamente dos pequenos e médios produtores de regiões deprimidas;
- promover aumentos reais na renda direta de toda a população, pelo estímulo ao aumento da produção e da racionalização do sistema de comercialização e abastecimento dos alimentos básicos, com a finalidade de atuar favoravelmente na formação de preços; e
- promover a descentralização espacial das oportunidades de investimento em favor das regiões deprimidas, pela implantação de infra-estruturas de comercialização e beneficiamento de alimentos" (13).

No mesmo ato administrativo de aprovação do programa, o presidente Ernesto Geisel delegava ao conselho deliberativo do INAN competência para exercer as funções de coordenação, acompanhamento, avaliação e controle de sua execução. O parágrafo único do artigo quinto do decreto de aprovação do programa determinava que o referido conselho, presidido pelo presidente do INAN, passaria a ser integrado por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos Ministérios da Agricultura, Educação e Cultura, Trabalho, Saúde, Indústria e Comércio, Interior, e Pre-

vidência e Assistência Social, todos direta ou indiretamente envolvidos na execução dos subprogramas do segundo PRONAN.

Uma vez que a execução do programa envolvia várias agências governamentais, sua aprovação foi apresentada como tradução da propalada sintonia ministerial do governo Geisel, resultante da introdução de mecanismos de articulação e coordenação intersetoriais até então inexistentes na administração pública brasileira. Como prova da eficácia desses mecanismos, operados através do CDS e outros órgãos colegiados de assessoramento direto à Presidência da República, o ministro da Saúde, Paulo de Almeida Machado, definiu a aprovação do segundo PRONAN como um verdadeiro "marco histórico" dentro de um processo de maturação de costumes em que:

"Ministérios da área social unem-se a Ministérios da área econômica para, num esforço conjunto, elaborar e executar um programa que não é do INAN, não é do Ministério da Saúde, sendo um programa do Governo Federal. Trata-se, sem dúvida, de um avanço considerável" (14).

Na perspectiva oficial, porém, o caráter inovador do programa não se restringia única e exclusivamente ao aspecto político-administrativo, revelando-se também sob o ponto de vista técnico. Superando os limites da suplementação alimentar "não raro marcada pelo paternalismo", o segundo PRONAN propunha utilizar este específico instrumento de poli-

tica nutricional como um meio para expandir a produção de alimentos em áreas rurais de baixa renda.

"(...) o PRONAN foge, intencionalmente, do enfoque convencional de programas nutricionais ortodoxos, caracterizados pela baixa cobertura, atenção exclusiva aos grupos biologicamente vulneráveis e atuação restrita aos sistemas de saúde e de educação. Ao adotar uma nova abordagem para o problema e propor estratégias de ação até então pouco consideradas, o PRONAN não só contempla o desenvolvimento do setor de produção de alimentos, como, aumentando a cobertura dos grupos de maior vulnerabilidade social e biológica, dirige suas atenções a parcela significativa da força de trabalho nacional, o trabalhador de baixa renda" (15).

O enfoque habitual recomendava que a suplementação alimentar se restringisse aos grupos mais suscetíveis sob o ponto de vista médico-biológico - gestantes, nutrizes e crianças com até 6 anos de idade.

"No que se refere às gestantes, de baixa renda, ocorre debilitamento pelo esforço de gestação e, no feto, a desnutrição intra-uterina tem conseqüências cujos indicadores imediatos são altos coeficientes de natimortalidade e baixo peso ao nascer, e mediatos, deficiências e outras debilidades que contribuem para a mortalidade infantil ou acompanham o indivíduo, de forma prejudicial, por toda a vida. Quanto às nutrizes, o grande desgaste físico da mãe, dentro de um quadro de má nutrição, pode resultar no seu debilitamento e no da criança. (...) No grupo de crianças de 0 a 6 anos - período em que ocorre a maturação do sistema nervoso - as crianças afetadas pela desnutrição, quando sobrevivem, levam marcas tanto no rendimento intelectual, quanto na sua capacidade de resistirem a outras enfermidades" (16).

Num enfoque mais amplo, porém, tal como preconizado pelo PRONAN e posto em relevo por seus formuladores, a suplementação alimentar deveria atingir outros segmentos da população que não os grupos biologicamente mais vulneráveis à desnutrição.

"Sabe-se da importância da alimentação no período educacional. Crianças desnutridas apresentam baixo rendimento escolar, seja por falta de nutrientes que lhes permitam empreender o esforço de aprendizagem, seja por seqüelas nutricionais pretéritas. Nos adultos em geral, o problema também é grave. Mal alimentados, estão expostos a muitas enfermidades, sendo seu rendimento físico e mental baixo, o que lhes impossibilita participar mais decisivamente do esforço e dos frutos do processo de desenvolvimento econômico-social do País. Embora não sendo a maior prioridade do ponto de vista biológico, constitui-se a desnutrição do adulto, quando este é o chefe da família, a de maior repercussão social: a diminuição ou supressão de seus rendimentos afeta decididamente a capacidade de sobrevivência do grupo familiar" (17).

Tal como prevista, a suplementação alimentar objetivava reduzir a mortalidade neonatal, a proporção de crianças com retardo mental e a mortalidade infantil, bem como promover o desenvolvimento físico e mental do pré-escolar e a saúde e rendimento do escolar. Os subprogramas que consubstanciavam essa linha de ação buscavam atingir as faixas biologicamente vulneráveis à desnutrição - gestantes, nutrizes e pré-escolares - contemplando famílias cuja renda não ultrapassasse dois salários mínimos. Procuravam também atender aos escola-

res, permitindo-lhes melhor aprendizagem, e aos trabalhadores de renda mais baixa, dos quais depende diretamente a sobrevivência do grupo familiar.

"(...) o PRONAN, através da suplementação alimentar, prevê uma atuação concentrada em grupos de baixa renda, porém com ampla abrangência no tocante aos diferentes grupos etários. Propõe-se, além do atendimento aos grupos vulneráveis clássicos e aos escolares, uma atividade especial voltada ao estímulo a programas de alimentação do trabalhador de baixa renda" (10).

Pelas diretrizes do segundo PRONAN, a suplementação alimentar deixava de ser meramente um instrumento técnico de prevenção e controle epidemiológico da desnutrição. Passava a ser vista também como um meio para reduzir os custos de produção e comercialização de alimentos de consumo corrente entre os segmentos populacionais de mais baixa renda. Estavam previstas, entre outras, as seguintes medidas:

- "- dinamização dos programas oficiais de suplementação alimentar às gestantes, nutrizes e aos menores de 7 anos integrantes de grupos de baixa renda e aos escolares de estabelecimentos oficiais do primeiro grau;
- modernização e dinamização do funcionamento das estruturas de coordenação e execução dos programas governamentais de suplementação alimentar;
- participação integrada de órgãos e entidades governamentais no financiamento da distribuição de suplementação alimentar aos seus segurados e demais beneficiários;
- expansão do sistema de alimentação do trabalhador, desenvolvido pelas empresas e instituições civis de empregados e empregadores;
- concessão de financiamentos específicos e incentivos fiscais às empresas, visando à sua

participação no programa de alimentação do trabalhador;

- expansão e modernização das estruturas oficiais de saúde para que atuem, em caráter permanente, em localidades desassistidas.

- estabelecimento de medidas que objetivem racionalizar a programação de compras dos diversos alimentos que integrarão o PRONAN, de modo a evitar possíveis flutuações de preços e de disponibilidade dos alimentos básicos, bem como possibilitar o fortalecimento de economias regionais, com especial ênfase no pequeno produtor e nas cooperativas agroindustriais, estabelecidas em áreas onde o pequeno produtor predomina" (17).

A estratégia operacional dos subprogramas de suplementação alimentar fundamentava-se no princípio de aproveitar os hábitos alimentares existentes, melhorando-os pela educação alimentar e pela complementação da dieta corrente, de forma a suprir cerca de 30% das necessidades diárias em proteínas e calorias. Sempre que possível, deveriam ser distribuídos alimentos *in natura*, dependendo de sua disponibilidade e preços no mercado local. Para atingir esse objetivo, procurava-se identificar os produtos de maior valor nutritivo que compunham a cesta básica das diferentes regiões, estimulando sua produção por pequenos e médios produtores, a fim de serem incorporados à suplementação alimentar.

A distribuição de alimentos de consumo corrente, preferencialmente *in natura*, foi justificada pelo reconhecimento de que:

"- os alimentos in natura estão mais de acordo com os hábitos alimentares dos consumidores, além de permitir a manutenção de hábitos de consumo de alimentos de bom valor nutricional, geralmente obtidos a preços mais reduzidos;

- apresentam, quando adequadamente combinados, composição de energia e proteínas acima dos padrões nutricionais mínimos recomendados;
- possibilitam substituição de produtos na ocorrência de eventuais irregularidades de mercado, bem como o aproveitamento de excedentes de produção agrícola, em apoio à política de preços mínimos para o produtor adotada pelo Governo;
- quando indispensável o processamento primário, este pode ser realizado a nível de pequenos empreendimentos agroindustriais locais, com efeitos sobre o nível de emprego e de renda do campo e amparando as economias regionais;
- permitem maior aproximação às atividades de apoio ao pequeno produtor de alimentos;
- possibilitam a transferência direta de renda para os segmentos populacionais carentes" (20).

Ainda que o segundo PRONAN tivesse por objetivo a expansão das atividades oficiais de suplementação alimentar, estas eram vistas como instrumentos emergenciais e transitórios, cuja eficácia a curtíssimo prazo estava condicionada à redefinição das estratégias utilizadas em sua operação. Duas condições deveriam ser observadas com vistas ao aumento da eficácia da suplementação alimentar: a extensão de seus benefícios a outros segmentos populacionais que não os chamados grupos biologicamente vulneráveis à desnutrição e a garantia de que a distribuição de alimentos não sofresse interrupções tão frequentes.

"É evidente que a melhoria das condições nutricionais de uma população depende do aumento e da melhor distribuição de renda, o que, por sua

vez, requer um programa de desenvolvimento social com claras opções de transformações substantivas. Um programa de suplementação alimentar não pode ser visto como substituto dessas transformações; deve ser considerado como uma resposta mais rápida e válida durante o período de maturação dessas transformações. Portanto, deve ser entendido e definido como programa de caráter emergencial, transitório, de porte proporcional às magnitudes sociais da desnutrição e que, sobretudo, ao ser em grande parte financiado pelo poder público, tem como meta básica servir de suporte ao estímulo e à racionalização do complexo nacional produtor e comercializador de alimentos" (21).

Para os formuladores do programa, somente se fossem observadas tais condições a suplementação alimentar poderia interferir objetivamente no equacionamento a longo prazo da questão do bem-estar social. Para atender a esse objetivo, aproximadamente 70% dos recursos alocados para o programa deveriam ser destinados à compra de alimentos produzidos em áreas rurais de baixa renda, o que conferiria às atividades oficiais de suplementação alimentar um duplo conteúdo social.

"Sabe-se que, tradicionalmente, as áreas produtoras de alimentos para o consumo interno são, em grande parte, constituídas por pequenos e médios produtores agrícolas. Este poder de compra de alimentos, uma vez regido com propósitos de maximização do bem-estar da população, pode contribuir significativamente para a promoção econômica e social de consideráveis massas rurais. É dessa forma que os programas assistenciais podem influir, favoravelmente, no bem-estar das populações carentes da cidade e do campo. (...) não se trata de apenas incrementar programas assistenciais até o nível de conferir-lhes significado social, como também, e talvez até principalmente, através do grande volume de compras dirigidas, permitir a dinamização econômica do produtor, assegurando-lhe

uma assistência governamental até então quase exclusiva ao grande produtor" (22).

Na perspectiva oficial, a extensão dos benefícios da política agrícola aos pequenos produtores produziria impactos absolutamente não desprezíveis:

"(...) o PRONAN terá outro grande efeito econômico e social ao apoiar, de forma decisiva, o pequeno produtor agrícola. (...) Desde que é o pequeno produtor o grande responsável pelo abastecimento de gêneros alimentícios no Brasil, este programa, através da garantia de compra de sua produção, poderá, efetivamente, desencadear uma transformação no campo brasileiro, de conseqüências extremamente benéficas. Ademais, o programa apoiará decisivamente o fortalecimento de cooperativas já existentes, além de estimular o aparecimento de novas unidades. Preve-se, para este programa, entre outras, as seguintes atividades de apoio: assistência técnica, (...) crédito, através da rede bancária, e mecanismos de compra da produção" (23).

O programa previa ainda a organização de um sistema integrado de aquisição, armazenagem e transporte dos alimentos distribuídos através dos subprogramas de suplementação alimentar.

"Com o objetivo de obter maior racionalidade na aplicação dos recursos disponíveis, as ações de aquisição de alimentos, transporte e armazenamento serão coordenadas pelo INAN, possibilitando a formação de maior poder de compra, o que permitirá uma ordenação do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos e a concentração, por parte dos órgãos federais, de grande poder de barganha quando do estabelecimento das necessárias contrapartidas dos Estados e Municípios" (24).

A concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado surgia também como estímulo à modernização da pequena e média produção em áreas rurais de baixa renda, responsáveis, segundo os formuladores do programa, por mais de 60% da produção dos alimentos que compunham a cesta básica de consumo da população.

"Esta modernização agrícola, incentivada por uma maior assistência creditícia e técnica e pela ampliação do mercado, em decorrência dos programas oficiais de suplementação alimentar, beneficiará a toda a população, na medida em que permitir uma oferta de alimentos básicos a menores preços. A melhoria do abastecimento, por seu turno, permitirá uma elevação dos índices de nutrição e saúde das populações de menor renda e, nas camadas médias, uma liberação de maior poder de compra de outros bens e serviços (...)" (26).

A diminuição dos custos de produção e comercialização de alimentos de consumo corrente, decorrente do aumento da produtividade agrícola nas áreas de mais baixa renda, reduziria, além disso, os gastos operacionais da suplementação alimentar e representaria uma forma conseqüente de intervenção com vistas à eliminação da pobreza no campo e na cidade.

"A redução dos preços dos alimentos básicos para segmentos populacionais que despendem significativa parcela dos seus orçamentos com alimentação representa claramente um significativo aumento de renda e de bem-estar. (...) possibilita a aquisição de maiores quantidades, em decorrência tanto do efeito renda - aumento da renda real decorrente da diminuição do preço dos principais itens de despesa - quanto do efeito substituição - devido ao fato de que es-

tes produtos possam ser relativamente mais baratos do que os demais" (26).

As atividades de apoio ao pequeno produtor rural eram consideradas de fundamental importância para o sucesso do PRONAN, por implicarem o acesso deste segmento social a instrumentos de política agrícola - compra antecipada da produção, estímulo ao cooperativismo agrícola, assistência técnica e financeira e outros - até então só disponíveis aos grandes produtores. A identificação dos componentes da cesta alimentar básica da população e a organização de pequenos produtores para plantar e comercializar estes alimentos, sem intermediações desnecessárias, permitiriam, a médio prazo, uma correção nos mecanismos de distribuição de renda, contribuindo para integrar toda a população no processo de crescimento econômico.

Suas diretrizes previam, entre outras, as seguintes medidas:

- "- desenvolvimento de programas de fortalecimento do pequeno produtor;
- concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado a pequenos produtores cooperativados;
- aproveitamento racional da produção do pequeno produtor, com suporte dos programas oficiais de suplementação alimentar;
- organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar;
- adequação da política tributária e habitacional em áreas periurbanas, para o desenvolvi-

mento da agricultura hortigranjeira e desestímulo da ação especulativa dos solos agrícolas dessas áreas;  
- organização dos sistemas de comercialização de produtos básicos, particularmente os utilizados nos programas oficiais de alimentação e nutrição" (27).

Como resultado das medidas de incentivo à produção e comercialização de alimentos previstas no segundo PRONAN, o governo federal pretendia expandir gradativamente a cobertura da suplementação alimentar, de forma a atender desde o segmento materno-infantil até a população adulta de baixa renda. Sem computar os benefícios decorrentes da introdução de mecanismos de incentivo fiscal à alimentação do trabalhador, as metas estabelecidas previam o atendimento a aproximadamente 16 milhões de pessoas, entre gestantes, nutrizes e crianças de até 14 anos de idade.

"O PRONAN prevê o atendimento regular, no final do quadriênio 1976-1979 a aproximadamente 1,9 milhões de gestantes e nutrizes, 4,2 milhões de crianças de menos de 7 anos de idade, 9,1 milhões de escolares do primeiro grau e 90 mil famílias de pequenos produtores rurais, abrangendo cerca de 540 mil pessoas. (...) As medidas visando à melhoria da alimentação do trabalhador de baixa renda poderão beneficiar cerca de 5,6 milhões de pessoas" (28).

Como suporte aos subprogramas e respectivos projetos, o segundo PRONAN preconizava ações nos campos da correção das carências nutricionais específicas, da pesquisa e da capacitação de recursos humanos. Suas diretrizes previam, ainda, as seguintes medidas:

- "- enriquecimento de alimentos de consumo corrente, como veículo dos nutrientes insuficientes na dieta;
- implantação de sistemas de fluoração de águas de abastecimento público e de controle da iodação do sal de cozinha.
- desenvolvimento de tecnologia da produção de alimentos de baixo custo e adequado valor nutricional e incentivos à sua industrialização e consumo;
- avaliação do estado nutricional da população;
- definição de políticas agrícolas nutricionalmente orientadas;
- realização de pesquisa aplicada.
- desenvolvimento de programas de treinamento de pessoal em planejamento, gerência e execução de projetos;
- aperfeiçoamento do ensino de graduação e pós-graduação em nutrição;
- fortalecimento do ensino de nutrição nos cursos das áreas de ciências da saúde e de ciências agrárias;
- desenvolvimento de programas de capacitação de pessoal de nível médio e elementar, necessário à execução das atividades contidas no PRONAN" (27).

Na área da pesquisa, destacavam-se as investigações visando ao desenvolvimento de tecnologias para obtenção de alimentos de baixo custo e adequado valor nutricional. O projeto referente à formação e aperfeiçoamento de recursos humanos voltava-se para a capacitação de pessoal necessário ao planejamento de alto nível, elaboração e gerência de projetos e, com ênfase especial, para o preparo da força de trabalho, de nível médio e auxiliar, indispensável à operacionalização dos diversos subprogramas. Na área de investimentos, foram previstos recursos destinados à adequação do sistema distribuidor, sobretudo escolas, creches e unidades de

saúde, em grande parte sem condições de infra-estrutura para incorporar ou ampliar o subprograma de suplementação alimentar em suas atividades convencionais.

No que diz respeito à execução do segundo PRONAN, ainda de acordo com a interpretação oficial, deveria prevalecer o mesmo espírito de sintonia interministerial e de organização sistêmica que caracterizara sua formulação, assegurando-se, deste modo, a necessária "integração multissetorial" capaz de proporcionar a "mobilização de um número sem precedente de agências em todo o território nacional". Os formuladores do programa acreditavam que os inconvenientes de uma atuação sobreposta e até conflitante - sempre possível quando mais de uma organização tem responsabilidades executivas - seriam evitados mediante a delimitação precisa de áreas e clientela.

Para a execução do PRONAN, deveriam ser alocados recursos financeiros da ordem de Cr\$ 12,5 bilhões em valores correntes de 1975, dos quais Cr\$ 2,3 bilhões em 1976. Computadas as estimativas de dispêndios decorrentes dos mecanismos de incentivo à alimentação do trabalhador, tais valores subiam respectivamente para Cr\$ 24,6 bilhões e Cr\$ 3,1 bilhões. As fontes de recursos para o exercício de 1976 - as

únicas especificadas no decreto de aprovação do programa - e seus respectivos montantes eram os seguintes:

- i- Orçamento da União: Cr\$ 1.700 milhões;
- ii- sistema bancário federal, compreendendo a atuação conjunta do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo: Cr\$ 255 milhões;
- iii- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS: Cr\$ 200 milhões, não restituíveis;
- iv- Financiadora de Estudos e Projetos S/A - FINEP: Cr\$ 27 milhões, não restituíveis;
- v- Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal: Cr\$ 336 milhões;
- vi- Empréstimo externo até o correspondente a Cr\$ 300 milhões" (30).

O impacto esperado nos níveis de saúde e bem-estar das parcelas mais carentes das populações rurais e urbanas, por si só, justificaria, segundo os formuladores, o porte financeiro do programa.

"(...) quando se contabilizam outros benefícios decorrentes de sua implantação, assegura-se um custo social consideravelmente reduzido, tendo em vista que:

- os recursos de suplementação do PRONAN, que são especialmente destinados à aplicação de caráter preventivo em saúde, proporcionarão redução das taxas de morbidade e mortalidade da população e da pressão sobre os serviços médico-assistenciais de alto custo;
- a melhoria do sistema educacional, especialmente para a população escolar de baixa renda, contribuirá para a diminuição do absentismo e das taxas de repetência, em parte causadas pela precária qualidade e quantidade da dieta alimentar das crianças;
- melhores condições de saúde das populações economicamente ativa contribuirão para a redução dos gastos e perdas decorrentes de baixa

produtividade e a diminuição de absenteísmo, acidentes de trabalho e aposentadoria precoce; - os incentivos dados ao setor agroindustrial aumentarão a produtividade agrícola, possibilitando a articulação e dinamização dos pequenos produtores" (31).

Outro resultado previsto era a ampliação do mercado interno, "decorrente da própria modernização das estruturas, formas de produção agrícola e da liberação de maior poder de compra dos assalariados urbanos, na medida direta do barateamento dos custos de alimentação" (32).

Por tudo isso, o segundo PRONAN constituiria uma ação governamental "coerente com a política social e econômica em vigor, compatível com as diretrizes e objetivos do segundo PND, ademais de ser socialmente desejável e economicamente viável, na medida em que compatibiliza os altos níveis de cobertura propostos com o volume de recursos disponíveis" (33).

### 3.2 - O fracasso: constrangimentos políticos e financeiros para a redefinição da suplementação alimentar

O segundo PRONAN (1976-79) se propôs a alcançar um duplo objetivo: equacionar o problema da desnutrição e, simultaneamente, estimular a modernização da produção e comercialização de alimentos em áreas rurais de baixa renda. Uma tarefa hercúlea, sem dúvida, levando em conta não somente a importância da desnutrição na estrutura de morbidade e mortalidade no País (34), mas também as respostas exigidas da agricultura brasileira - historicamente chamada a atender demandas para a produção de alimentos para consumo doméstico, exportação e, mais recentemente, substituição energética (35).

A explicitação desses objetivos, indicando o enfoque global que orientou a concepção do segundo PRONAN, é um dos traços mais freqüentemente ressaltados nas avaliações que se fizeram depois de terminada a vigência do programa, no final do governo Geisel (36). Nos estudos e pesquisas realizados com esse fim, é comum o destaque de que, em termos conceituais, o programa superou a "relação de causalidade entre edu-

cação e nutrição pelo enfoque mais realista de renda e nutrição", rompendo, assim, com a "tradicional postura" do planejamento governamental que colocava "a esfera social à jusante do processo econômico, aguardando seus resultados para, então, na medida do possível, tratar de promover reparações" (37).

Outro aspecto positivo ressaltado por essa literatura é a importância conferida à suplementação alimentar e a redefinição do caráter desse instrumento de política, principais demarcadores das diferenças entre o segundo PRONAN e os chamados "programas nutricionais ortodoxos", de alto custo e atuação restrita aos grupos biologicamente vulneráveis - gestantes, nutrizes e crianças em idade pré-escolar. É comum dizer-se que o PRONAN superou tal enfoque, recomendando a ampliação da suplementação alimentar e a extensão dos seus benefícios para escolares, trabalhadores de baixa renda e outros grupos "socialmente vulneráveis" (38).

Para atingir esse objetivo, como vimos na primeira parte deste capítulo, o PRONAN propunha a distribuição de alimentos de consumo corrente em seus subprogramas, utilizando a suplementação alimentar como meio para estimular, expandir e modernizar a sua produção e comercialização. A atuação neste campo - tradicionalmente restrito aos órgãos da

"política de abastecimento alimentar" (37) - implicava o reconhecimento da ineficácia da suplementação alimentar como instrumento de prevenção e controle epidemiológico, pressuposto em que até então haviam se apoiado os nutrólogos para justificar as iniciativas governamentais de combate à desnutrição.

Ainda que o segundo PRONAN não tenha conseguido redefinir a importância relativa da produção de alimentos básicos no âmbito da política governamental para o setor agrícola, os estudos e pesquisas de avaliação destacam que, durante a sua execução, foram implantados mecanismos e instrumentos voltados especificamente para os pequenos produtores. Dentre eles, o principal era o "crédito PRONAN", operado pelo Banco do Brasil, que dispensava as garantias e contrapartidas exigidas normalmente em operações desse tipo e condicionava a concessão do financiamento simplesmente à apresentação de um "plano de produção" elaborado sob a supervisão de técnicos rurais (42).

Além do "crédito PRONAN", foram também implantados mecanismos de "compra antecipada da produção", estimulada a formação de cooperativas agrícolas e expandidas as atividades de assistência técnica ao pequeno produtor em áreas rurais de baixa renda. Para facilitar a aquisição da produção dessas cooperativas, foram ainda implantados postos de comer-

cialização em áreas estratégicas e simplificados os procedimentos de compra: os agentes de compra eram recrutados na própria área, o pagamento era feito à vista e em dinheiro e havia compra a granel (41).

A literatura especializada destaca ainda a importância de três outras medidas de apoio à produção e comercialização de alimentos implantadas durante a vigência do segundo PRONAN: a elevação do "preço mínimo" para a aquisição de arroz, feijão, milho e farinha de mandioca em áreas previamente selecionadas pelo INAN; a abertura de uma nova linha de financiamento para assegurar o indispensável capital de giro das pequenas cooperativas agrícolas; e a integração do pequeno comércio varejista das periferias urbanas ao sistema de vendas por atacado operado através da COBAL (42).

Implantada experimentalmente em 1979, fim do período de vigência do PRONAN, esta última medida deu origem ao Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda - PROAB, que subsidiava a aquisição de alimentos nas periferias dos principais centros urbanos do Norte e Nordeste do País. Linha de ação alternativa à suplementação alimentar, a concessão desse subsídio possibilitou a comercialização de produtos alimentícios - arroz, feijão, leite, açúcar, óleo, peixe, ovos, macarrão, charque, farinha de mandioca e fubá de

milho - com preços até 50% menores do que aqueles praticados pelos comerciantes locais (43).

Apesar dos avanços conceituais e da implantação de mecanismos inovadores de apoio à produção e comercialização de alimentos, os próprios formuladores do PRONAN - "atores atípicos" do planejamento governamental na área de alimentação e nutrição - reconheceram que o problema da desnutrição continuava grave depois da implantação do programa:

"O encargo de equacioná-lo é um desafio gigantesco para o País, mesmo quando o governo, de forma integrada, decida envidar todos os seus esforços. (...) a solução natural e definitiva implica em que a população tenha poder aquisitivo suficiente para assegurar o pleno acesso aos alimentos essenciais. Esse acesso só pode resultar de medidas econômicas profundas, capazes de eliminar a pobreza absoluta e de promover uma sensível elevação dos rendimentos das camadas mais carentes. No entanto, este processo depende, ainda, em forma significativa, do aumento do grau de organização da população, o que lhe permitirá maior acompanhamento e participação em todo o processo de desenvolvimento e na partilha de seus resultados. Esta é uma meta de política social que, embora não possa ser totalmente efetivada em curto prazo, requer ajustes e decisões imediatas" (44).

Chegaram a conclusões semelhantes os vários estudos e pesquisas de avaliação do segundo PRONAN (1976-79) (45).

Ainda que ponham em relevo as proposições inovadoras dos formuladores e ressaltem os aspectos positivos de sua execução, tais avaliações de fato evidenciam o fracasso do programa. A exceção do INAN, responsável direto na formulação do PRONAN, os demais órgãos envolvidos na execução do programa não observaram a diretriz que previa a distribuição gratuita de alimentos *in natura*, adquiridos preferencialmente de pequenos produtores em áreas rurais de baixa renda. Não bastasse isso, os recursos efetivamente alocados no programa no período 1976-79 corresponderam a 70,8%, 42,9%, 41,7% e 41,5% dos respectivos valores anuais previstos em sua aprovação, o que contribuiu para a diminuição do impacto das ações de apoio à produção e comercialização de alimentos em áreas rurais de baixa renda. A defasagem entre a previsão e a alocação de recursos, associada à não-observação da diretriz de utilização preferencial de alimentos *in natura*, impediu a criação de um "mercado institucional" com a amplitude necessária para promover a modernização e dinamização do setor (46).

"Ficou prejudicada assim a proposta renovadora representada pelo PRONAN, na medida em que se limitou - pela carencia de recursos - a abrangência dos programas de apoio ao pequeno produtor e se restringiu o mercado institucional de alimentos básicos ao programa de suplementação alimentar do INAN" (47).

Além dos fatores já ressaltados, contribuiu para o fracasso do PRONAN também a pressão do empresariado da indústria de produtos alimentares, que tinha nos subprogramas de suplementação alimentar uma possibilidade a mais - quase uma garantia - para a comercialização de produtos de baixa penetração no mercado. Além de contrariar a diretriz de apoio ao pequeno produtor agrícola, a utilização de tais produtos implicava a subordinação dos objetivos de expansão da suplementação alimentar aos interesses e à capacidade operacional de um número bastante reduzido de empresas.

"(...) a LBA restringe suas aquisições a quatro empresas, ou seja, Nutrícia e Behring, situadas no Rio de Janeiro, Nutrimental no Paraná e Prática no Rio Grande do Sul - que foram criadas e sobrevivem basicamente em função do mercado de programas governamentais. A CNAE, apesar de ter selecionado um número maior de indústrias, ainda direciona para aquelas quatro o volume mais significativo de suas aquisições. (...) Um outro fator utilizado como justificativa de adoção pelo PNAE de alimentos prontos ou semi-prontos para consumo é a ausência, em muitas escolas, de infra-estrutura para preparação de produtos in natura, embora se possa supor que o custo de sua implantação seja absorvido rapidamente pela redução do custo do programa. Tal explicação, naturalmente, não pode ser aplicada à LBA, que distribui os alimentos para serem preparados nas residências dos beneficiários" (48).

Comparando os custos anuais dos subprogramas de suplementação alimentar que utilizavam estratégias operacionais diversas, técnicos do IPEA que acompanharam a execução do PRONAN concluíram que em 1979:

"(...) o PNS, com a distribuição de alimentos in natura, ou de processamento simplificado, apresentou um custo de aproximadamente Cr\$ 1,63 para o atendimento de 45% das necessidades proteico-calóricas per capita/dia; o PNAE, um custo aproximado de Cr\$ 2,40 para o atendimento oscilado de 15 a 30% das necessidades proteico-calóricas per capita/dia com alimentos variados de in natura a formulados; e o PCA, um custo de Cr\$ 4,00 para o atendimento de 25% das necessidades proteico-calóricas com alimentos formulados" (47).

Além de evidenciar a falta de integração entre os órgãos executores do PRONAN, as diferenças dos custos operacionais dos subprogramas de suplementação alimentar também indicam a ineficácia dos mecanismos de coordenação postos em prática durante a execução do PRONAN. Contrariando as expectativas dos formuladores, tais mecanismos não permitiram que a COBAL centralizasse as compras dos produtos destinados a suplementação alimentar, o que significaria ganhos de escala capazes de reduzir os custos e ampliar a cobertura destas atividades. A título de ilustração, vale a pena destacar que, em novembro de 1979, enquanto o leite em pó fornecido pela LBA era comprado a Cr\$ 106,00 o quilo, a COBAL revendia para atacadistas, no mesmo período, leite em pó integral da marca Itambé a Cr\$ 90,30 o quilo (48).

Comprados a preços superiores aos dos alimentos de consumo corrente, os chamados "alimentos formulados" ainda apresentavam problemas de aceitação e palatabilidade.

"São bastante numerosas e freqüentes as manifestações da população atingida por programas alimentares que utilizam alimentos não convencionais, reclamando do sabor ou de outras propriedades do produto. O exemplo mais ilustrativo disto ocorreu (...) na região do Distrito Federal" (31).

Não é difícil entender por que os "alimentos formulados" têm custo médio superior aos dos alimentos de consumo corrente. Na maior parte das vezes, tais produtos são elaborados a partir de matérias-primas importadas, submetidos a processos industriais tecnologicamente sofisticados (moagem, gelatinização, mistura etc.) e transportados a grandes distâncias. Durante a vigência do PRONAN, houve casos em que ingredientes produzidos em São Paulo eram misturados e embalados no Paraná ou Rio Grande do Sul e posteriormente transportados até os locais de distribuição, como a periferia de Belo Horizonte ou as cidades-satélites de Brasília (32).

Levando em conta essas evidências, técnicos do IPEA afirmavam que os responsáveis pelo planejamento e tomada de decisões na área de alimentação e nutrição deveriam rever o argumento, freqüentemente reiterado por especialistas em nutrição, que recomenda o uso de produtos formulados como meio de evitar a redistribuição intrafamiliar da suplementação alimentar. Justificavam sua posição por três razões:

"Primeiro, porque esta distribuição de alimentos como se fosse remédio exige embalagens individualizadas e de alto custo, o que vai en-

carecer ainda mais o produto. Segundo, porque o conceito de "biologicamente vulnerável" vem sendo substituído pelo de "socialmente vulnerável", por não se encontrar justificativa para que apenas alguns membros da família recebam alimentos enquanto os demais passam fome. E terceiro, optando por alimentos básicos de consumo tradicional, é possível distribuir, devido ao menor custo, um maior volume de alimentos por família, o que, indiretamente, repara os efeitos de uma possível e mesmo justificável diluição intra-familiar" (53).

Ainda que a defasagem de recursos e a não-observação das diretrizes previstas pelos formuladores tenham contribuído para reduzir o impacto do programa, são evidências definitivas do fracasso do PRONAN os conflitos e disputas de poder entre as diversas agências envolvidas em sua execução. Como vimos nos capítulos anteriores, algumas dessas agências - particularmente a CNAE, responsável pela execução do maior e mais antigo programa governamental de suplementação alimentar do País - há muito respondiam autonomamente pela distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos à população carente, sem obedecer a qualquer plano ou princípio diretor que os articulasse segundo objetivos comuns.

Com a criação do INAN, em novembro de 1972, e a instituição do PRONAN, em março de 1973, tais agências viram-se repentinamente subordinadas a diretrizes que, além de contrariar práticas e procedimentos operacionais já institucionalizados, foram estabelecidas sem a participação e concordância das suas respectivas burocracias diretoras. Não surpreende,

portanto, que tenham resistido a incorporar as "diretrizes inovadoras" do segundo PRONAN (1976-79), mesmo que estas consubstanciassem a "política nacional" de alimentação e nutrição e tivessem sido aprovadas pelo CDS, órgão que assessorava a Presidência da República na formulação e coordenação da política social "articulada" e de "objetivo próprio" preconizada no segundo PND (1975-79).

A literatura especializada ressalta que, mesmo sendo um programa prioritário para a consecução de tais objetivos, o PRONAN enfrentou resistências e sofreu distorções durante a sua implantação.

"Por apresentar uma sistemática integrada inovadora, o PRONAN encontrou severas resistências junto à maioria dos Ministérios envolvidos, culminando por fortalecer, pela adição de novos recursos, programas de suplementação nas esferas do MEC e do MPAS. Na medida em que estes se limitaram à utilização de produtos industrializados e formulados, contrariaram as diretrizes que justificaram a própria elaboração e implementação do PRONAN. A super-veniência de fatores de ordem político-institucional e a atuação de grupos de pressão, especialmente os ligados às indústrias do setor alimentício, constituem relevantes elementos explicativos dessas distorções (...)" (94).

A desarticulação das instituições governamentais envolvidas na execução do PRONAN teve, segundo essa literatura, peso importante no fracasso do programa:

"O fato de não ter sido o PRONAN uma simples proposta setorial de atuação, mas um Programa de Governo, aprovado por Decreto do Senhor Presidente da República, em conjunto com os Ministros da Área Social e o Ministro da Agricultura, onde se apresentam claras opções quanto às linhas estratégicas a serem observadas, assume maior gravidade, na medida em que são negadas pela prática das instituições envolvidas. Quando propostas com o grau de respaldo institucional de que dispunha o PRONAN, não induzem à adoção dos procedimentos determinados, verificando-se, por parte dos Ministérios setoriais, a implementação de programas com orientação diversa em sua área de atuação, fica evidenciada a dificuldade, no país, de se reorientar a política social, superando-se as pressões, os comprometimentos e os vícios existentes. O PRONAN foi absorvido, pois, como uma fonte de recursos adicionais para complementar programas independentes que aqueles Ministérios isoladamente já vinham desenvolvendo, ou começaram a desenvolver" (22).

O Ministério da Saúde, ao qual estava formalmente subordinado o INAN, responsável direto pela formulação, coordenação e avaliação do PRONAN, não forneceu ao órgão, no período de implantação do programa, o indispensável apoio político para garantir os mecanismos de coordenação interministerial, a defesa das proposições orçamentárias e a ampliação do seu quadro técnico.

"As dificuldades, ainda não superadas, de criar uma estrutura técnica e operacional no INAN - organismo, por lei, coordenador do programa - capaz de lhe garantir o nível hierárquico e o apoio político necessário para o cumprimento de sua função coordenadora, contribuíram, em grande parte, para a emergência dos entraves que, ainda hoje, obstaculizam a realização dos objetivos que o PRONAN deve cumprir (...). Debilitado política e tecnicamente, dificilmente o INAN poderia vencer a relutância dos Ministé-

rios envolvidos com o PRONAN, em reorientar as ações que já desenvolviam, ou induzi-los a destinarem recursos adicionais próprios necessários ao atingimento das metas previstas no programa" (56).

O Ministério da Agricultura, apesar de ter desempenhado importantes funções na execução do PRONAN, não efetivou a imprescindível alocação de recursos prevista:

"A ausência de dotação específica no orçamento daquele Ministério fez com que a sua participação no programa se desse a partir de repasses diretos do INAN aos órgãos envolvidos na estratégia do PRONAN: COBAL, EMBRATER, BNCC, CFP, CIBRAZEM, Conselho Diretor do POLONORDESTE, Secretarias Estaduais de Agricultura, Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, Companhias Integradas de Desenvolvimento Agropecuário, Cooperativas de Produtores. Uma análise mais detalhada da participação destas instituições demonstra que, em praticamente todas elas, foram realizadas inovações e/ou reformulações em suas formas tradicionais de operação, visando o atendimento específico de produtores de baixa renda em regiões economicamente deprimidas. Desta forma, a participação do Ministério da Agricultura ficou restrita à execução dos programas elaborados e coordenados pelo INAN, vindo comprovar a importância da gestão dos recursos pelo órgão coordenador para a garantia do cumprimento das diretrizes previstas" (57).

O Ministério da Previdência e Assistência Social não investiu em práticas preventivas ligadas à melhoria da alimentação, mesmo ciente de que as más condições nutricionais dos trabalhadores eram responsáveis por grande parte dos problemas registrados em ambulatórios e hospitais:

"Compromissos anteriores com a extensa rede privada de prestação de serviços médico-assis-

tenciais certamente não facilitam o desvio, tecnicamente recomendável e socialmente desejável, dos recursos para práticas preventivas" (25).

Para o custeio do PCA, devidamente expandido, estava suposta a utilização de recursos orçamentários do INPS (atual INAMPS), o que efetivamente não ocorreu, apesar da evidente importância do investimento na prevenção de doenças nutricionais:

"(...) cerca de 11% do total das internações promovidas pelo INAMPS em 1979 foram para o atendimento de crianças de até dois anos de idade, em sua grande maioria com patologias relacionadas direta ou indiretamente à desnutrição. (...) verifica-se que o órgão de maiores recursos financeiros do setor saúde continua privilegiando as formas terapêuticas de atuação, mais custosas e de resultados mais duvidosos, em detrimento de práticas preventivas que, como a alimentação e nutrição, poderiam resultar em maior eficácia e conteúdo social" (26).

O Ministério da Educação e Cultura, através da CNAE, não atuou em sintonia com os objetivos e diretrizes do PRONAN, em função, entre outras razões, do superdimensionamento da estrutura do órgão:

"Apesar das tentativas atuais de reorientação, o que se verifica, na prática, é a presença de uma máquina administrativa superdimensionada, emperrada e viciada, com custos de operação excessivamente altos. (...) para a operação do programa (...). O superdimensionamento da estrutura da CNAE se reflete nos custos de administração do programa, que correspondem a 37% do custo global, enquanto que o INAN, para coordenação e execução de todos os seus proje-

tos, apresenta um custo administrativo de cerca de 3% em relação ao custo total" (60).

Além do entrave correspondente à estrutura administrativa e seus reflexos financeiros, a atuação da CNAE não se concentrou nas áreas mais carentes, pulverizando-se em cerca de 3.500 municípios:

"Assim é que 100% dos municípios da Região Sul do país estão cobertos, com um atendimento de 78% dos escolares existentes, em contrapartida à 78% dos municípios da Região Nordeste, com um atendimento de apenas 41% dos escolares existentes" (61).

Para agravar a situação, havia a descontinuidade na execução do programa, que:

"sofre (...) contínuas interrupções, funcionando, na melhor das hipóteses, somente 140 dias/ano, o que, associado ao insatisfatório conteúdo nutricional dos alimentos distribuídos, vem demonstrar a necessidade de uma avaliação mais precisa de sua atuação, com vistas a um redirecionamento na sua execução" (62).

O Ministério do Trabalho, buscando garantir a alimentação dos trabalhadores assalariados, elaborou o anteprojeto da Lei nº 6.321, aprovada em 14 de abril de 1976, pela qual as empresas cadastradas junto ao PAT obtinham benefícios fiscais. Na prática, os objetivos ficaram comprometidos:

"A maior falha apresentada pela Lei foi a de não ter imprimido um caráter de obrigatoriedade de fornecimento, por parte das empresas, de alimentação a seus trabalhadores, restringindo-

se a oferecer um incentivo fiscal para aquelas interessadas em integrarem-se ao programa" (43).

Ainda que previsível, em função da centralização decisória e da fragmentação executiva características à política social brasileira (44), a emergência de tais conflitos foi habilmente dissimulada durante a formulação do segundo PRONAN, reconstituída no capítulo anterior. Basta lembrar que o documento técnico do programa, discutido na primeira parte deste capítulo, induzia a que seus subprogramas, projetos e atividades fossem percebidos como um conjunto articulado de ações destinadas não somente à prevenção e ao controle epidemiológico da desnutrição, mas também à redistribuição de renda e ao combate à pobreza, sem que quaisquer obstáculos pudessem se antepor à realização desses objetivos. Eventuais conflitos e disputas de poder entre as agências tiveram sua importância minimizada em face não somente da propalada "sintonia ministerial" do governo Geisel, mas também da suposta eficácia dos mecanismos de controle e coordenação político-administrativa que a Presidência da República utilizaria para dirimi-los.

Como demonstrado, porém, a execução do PRONAN (1976-79) contrariou tais expectativas: não houve qualquer articulação entre os órgãos executores, e as freqüentes indicações reiterativas dessa articulação, constantes dos documen-

tos e relatórios técnicos produzidos durante a vigência do programa, devem ser reinterpretadas - *ex-post* - como meras figuras de retórica. Além de contrapor intenções e resultados da ação política como elementos de uma parábola sobre o sonho e o fracasso, a revisão desses documentos revela também a fragilidade dos compromissos assumidos publicamente pelo governo Geisel, especialmente aqueles referentes à implementação de medidas redistributivas capazes de assegurar a redução da "pobreza absoluta", através de política social "articulada" e de "objetivo próprio".

### 3.3 - Notas e referências bibliográficas do capítulo

- (1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976, que estabelece diretrizes para a ação do governo na área de alimentação e nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN para o período 1976-79 e dá outras providências.
- (2) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): apresentação. Brasília, 1976.
- (3) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-79): estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1975, pp. 61-65.
- (4) CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, que cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências.
- (5) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): síntese programática. Op. cit., pp. 2-6.
- (6) Para uma análise mais detalhada da intervenção governamental na área de alimentação e nutrição, ver, entre outros: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Welfare Policies and Peripheral Capitalism: the case of nutrition policy in Brazil*. Manchester, 1984. (A thesis submitted to the University of Manchester for the Degree of Doctor of Philosophy).
- (7) Um resumo das principais conclusões desses estudos pode ser encontrado no relatório final da investigação que o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP realizou sob a coordenação de Argelina Maria Cheibub de Figueiredo e com a participação do autor. FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub (Coord.) et alii. *Levantamento e Aná-*

*lise das Avaliações de Políticas Sociais.* Campinas, NEPP, 1985.

- (9) Para uma análise mais detalhada desses programas, ver, entre outros: MUSGROVE, Philip. *Que los Pobres Coman Mejor: evaluación de programas destinados a mejorar el consumo alimenticio de familias pobres en el Brasil.* Brasília, Organización Panamericana de Salud, 1986.
- (7) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. *Op. cit.*, artigo primeiro.
- (10) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973, que institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, aprova o PRONAN para o período 1973-74 e dá outras providências.
- (11) CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974, que dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS e dá outras providências.
- (12) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Conselho de Desenvolvimento Social. Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDS: janeiro a julho de 1976. Brasília, 1976. p. 5.
- (13) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Avaliação do Desempenho do PRONAN (1976-79): versão preliminar.* Brasília, 1980, p. 1.
- (14) MINISTÉRIO DA SAUDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): apresentação.* *Op. cit.*
- (15) MINISTÉRIO DA SAUDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): síntese programática.* *Op. cit.*, pp. 2-3.
- (16) MINISTÉRIO DA SAUDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): programação básica.* *Op. cit.*, p. 12.
- (17) *Idem, ibidem*, p. 13.
- (18) *Idem, ibidem*, p. 14.

- (19) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): diretrizes de ação. Op. cit., p. 7.*
- (20) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Op. cit., p. 3.*
- (21) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): programação básica. Op. cit., pp. 11.*
- (22) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): síntese programática. Op. cit., pp. 3-4.*
- (23) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Conselho de Desenvolvimento Social. *Op. cit., p. 6.*
- (24) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): programação básica. Op. cit., p. 13.*
- (25) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): síntese programática. Op. cit., p. 4.*
- (26) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Op. cit., p. 5.*
- (27) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): diretrizes de ação. Op. cit., p. 8.*
- (28) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): metas, custos e financiamento. Op. cit., p. 46.*
- (29) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): diretrizes de ação. Op. cit., p. 9.*
- (30) PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. *Op. cit., artigos terceiro e quarto.*
- (31) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): metas, custos e financiamento. Op. cit., p. 44.*

- (32) *Idem, ibidem, p. 45.*
- (33) MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79): síntese programática. Op. cit., p. 6.*
- (34) Informações recentes sobre a importância da desnutrição na mortalidade infantil do País podem ser obtidas em: CHAHAD, José Paulo et alii. *Crise e Infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico.* São Paulo, UNICEF/IPE-USP, 1988.
- (35) Para uma análise da capacidade da agricultura brasileira em dar respostas diferenciadas a essas demandas, ver: HOMEM DE MELO, Fernando. *O Problema Alimentar Brasileiro: a importância dos desequilíbrios tecnológicos.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- (36) O destaque às inovações conceituais do segundo PRONAN (1976-79) faz-se notar sobretudo nas avaliações oficiais, especialmente aquelas elaboradas pelo IPEA, órgão que teve participação direta na formulação do programa. Ver, particularmente: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Avaliação do Desempenho do PRONAN (1976-79): versão preliminar. Op. cit., 1980.*
- (37) *Idem, ibidem, p. 63.*
- (38) *Idem, ibidem.*
- (39) COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo, 1984. *Op. cit.*
- (40) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Avaliação do Desempenho do PRONAN (1976-79): versão preliminar. Op. cit., 1980, p. 64.*
- (41) *Idem, ibidem.*
- (42) *Idem, ibidem, p. 65.*
- (43) Para uma análise mais detalhada das características do PROAB, ver: COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Dois Modelos de Intervenção Nutricional no Brasil: PNS e PROAB.* In: CASTRO, Claudio de Moura e COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo (Orgs.). *O Problema Alimentar no Brasil.* Campinas, Editora da UNICAMP/Almed, 1985, pp. 116-128.
- (44) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Avaliação do*

*Desempenho do PRONAN (1976-79): versão preliminar. Op. cit., 1980, p. 67.*

- (45) Para um resumo dessas avaliações, ver: FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub (Coord.) et alii. *Op. cit., 1985.*
- (46) SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Instituto de Pesquisa Econômica e Social. *Avaliação do Desempenho do PRONAN (1976-79): versão preliminar. Op. cit., 1980, p. 52.*
- (47) Idem, ibidem, p. 53.
- (48) Idem, ibidem, p. 55.
- (49) Idem, ibidem, p. 54.
- (50) Idem, ibidem, p. 55.
- (51) Idem, ibidem, p. 54.
- (52) Idem, ibidem.
- (53) Idem, ibidem, p. 56.
- (54) Idem, ibidem, p. 53.
- (55) Idem, ibidem.
- (56) Idem, ibidem, p. 57.
- (57) Idem, ibidem, p. 58.
- (58) Idem, ibidem, p. 59.
- (59) Idem, ibidem.
- (60) Idem, ibidem, p. 60.
- (61) Idem, ibidem, p. 61.
- (62) Idem, ibidem.
- (63) Idem, ibidem.
- (64) "Não obstante o Estado exercer o monopólio do controle das atividades em processo na sociedade brasileira, as diferentes "políticas" por ele implementadas continuam bastante fragmentárias: o único elemento aparente e explícito a unificá-las é o fato de serem "públicas", isto é, ocorrerem a partir do aparato estatal. (...) à cres-

cente centralização das decisões políticas e financeiras na órbita do governo federal, alia-se uma espetacular fragmentação institucional que se expressa na multiplicação de autarquias, fundações e empresas públicas encarregadas da execução das "políticas" econômica, educacional, tributária, industrial, tecnológica, de saúde, trabalhista, de comércio exterior, previdenciária etc. Cada uma dessas "políticas" parece dizer respeito a um "pedaço" da amplitude hoje abrangida pelo Estado brasileiro, com pouca ou quase nenhuma articulação recíproca. Nesse emaranhado, encontrar a política estatal (sem aspas) assemelha-se ao esforço de percorrer o labirinto sem possuir o fio de Ariadne". AUGUSTO, Maria Helena Oliva. *Política Social e Tecnologia em Saúde: ação estatal e incorporação de equipamentos médico-hospitalares às práticas de saúde*. São Paulo, 1986, pp. 31-32. (Tese de Doutorado em Sociologia apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP).

## Conclusões

Nesta dissertação, temas e problemas relativos ao planejamento e à execução de programas de distribuição gratuita de alimentos no Brasil foram abordados com o propósito de apreender racionalidades ocultas sob práticas governamentais incidentes sobre uma das dimensões societárias mais intimamente vinculadas à subsistência e, por essa razão, inscritas entre os "direitos sociais" que caberia ao Estado prover a todo e qualquer cidadão. Tomou-se como ponto de partida para a análise o reconhecimento de que a execução de programas governamentais neste campo tem deparado com limitações orçamentárias que impedem que sua expansão, embora progressiva, se faça no mesmo ritmo das demandas explicitadas em torno desse objetivo. Na maior parte das vezes, tais limitações impossibilitam a aquisição de alimentos na quantidade e com a qualidade necessárias para assegurar as metas de cobertura previstas pelos órgãos executores.

Dificuldades desta ordem ocorreram ainda na década de 40, após a criação do Serviço de Alimentação da Previ-

dência Social - SAPS, que fornecia "refeições adequadas e baratas" aos segurados dos antigos institutos de aposentadorias e pensões. Foram minimizadas a partir de meados da década de 50, com a inclusão do Brasil entre os países beneficiários da ajuda estrangeira, a qual facilitou - via doação ou importação subsidiada - a aquisição dos alimentos distribuídos gratuitamente pela extinta Campanha Nacional de Merenda Escolar - CNME. Voltaram à ordem do dia em meados da década de 60, depois que a retração da ajuda estrangeira atualizou o debate sobre a conveniência de o governo federal destinar recursos para a manutenção das atividades oficiais no setor, ponto de vista defendido pelas burocracias dos órgãos executores.

Dois outros importantes segmentos da sociedade civil agiram com o mesmo intuito: os especialistas em nutrição e o empresariado ligado à indústria de produtos alimentares. Movia os especialistas uma certa indignação diante das evidências dos inquéritos antropométricos e de consumo alimentar, que indicavam a precariedade da situação alimentar e nutricional da população brasileira. A partir de tais evidências, passaram a reclamar do governo federal uma participação mais enfática no controle epidemiológico da desnutrição, afirmando que os programas de suplementação alimentar somente atingiriam esse objetivo se tivessem abrangência proporcional à magnitude do quadro de carências então revelado. Já para o empresariado

ligado à indústria de produtos alimentares especializada em concentrados protéicos de alto valor nutricional, a expansão desses programas, tal como pretendida pelos especialistas, significava ampliação do mercado institucional já existente para o tipo de produto que fabricavam e maior possibilidade de aumentar a rentabilidade econômica de seus investimentos.

Tanto fizeram efeito as pressões desses atores que, já no final da década de 60, os órgãos executores dos programas de suplementação alimentar passaram a substituir os alimentos doados ou importados com auxílio das organizações internacionais por produtos adquiridos diretamente de empresas sediadas no País. Em consequência, a merenda escolar se tornou o primeiro programa de suplementação alimentar de abrangência nacional.

A expansão das atividades governamentais de suplementação alimentar nesse período beneficiou indiretamente as grandes empresas multinacionais, as únicas que se mostravam capazes de atender aos requisitos de composição química, valor biológico, durabilidade, embalagem, manuseio, armazenagem, transporte, preparo, aceitabilidade e outros especificados nos editais publicados pelos órgãos executores. O favorecimento dessas empresas era previsível, uma vez que elas - e somente elas - tinham acesso à tecnologia de produção capaz de atender

as exigências e especificações constantes dos processos de licitação. Com o passar do tempo, porém, ampliadas essas exigências e especificações, ficou clara a subordinação dos programas oficiais de suplementação alimentar à elevação dos preços cobrados pelos oligopolios do setor.

Com a aprovação do segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1976-79), em fevereiro de 1976, o governo Geisel pretendeu aparentemente reverter tal subordinação. Parcela significativa dos recursos destinados ao programa seria gasta na concessão de incentivos ao pequeno produtor agrícola e na compra dos alimentos por eles produzidos, diretrizes que, embora contrariassem práticas e procedimentos há muito incorporados à rotina dos órgãos setoriais envolvidos em sua execução, foram justificadas com base no reconhecimento de que havia fracassado a maioria das experiências de suplementação alimentar levadas a cabo no Terceiro Mundo. Ainda que tecnicamente defensável, tal argumento escamoteava as motivações propriamente políticas - utilização potencial da suplementação alimentar para fins clientelísticos - que influenciaram a aprovação do PRONAN. Apesar de conveniente sob o ponto de vista político-eleitoral, a aprovação do programa encontrou resistências e contrariou interesses dentro do próprio aparato governamental, explicitados dezoito meses depois de iniciada sua execução, quando vieram a público denúncias de

que os Ministerios da Educação e Cultura e da Previdência e Assistência Social estavam contrariando aquela que fora considerada a sua principal diretriz: a subordinação da suplementação alimentar a objetivos de racionalização da produção e comercialização de alimentos básicos.

Contrariando as expectativas surgidas quando de sua aprovação, a execução do PRONAN revelou não terem havido mudanças significativas no padrão da intervenção governamental na área de alimentação e nutrição. Ainda que tenha havido a expansão da cobertura populacional dos programas de suplementação alimentar no período 1976-79, esta não teve relação direta com os incentivos concedidos aos pequenos produtores rurais: a maior parte dos recursos destinados a suplementação alimentar foi aplicada na aquisição de alimentos junto aos grandes atacadistas do mercado urbano e às empresas industriais do centro-sul do País. Ficou somente no papel a intenção de que tais programas distribuíssem preferencialmente alimentos *in natura*, adquiridos diretamente de pequenos produtores rurais em áreas de baixa renda.

Na perspectiva oficial, o fracasso do segundo PRONAN (1976-79) deve ser creditado à não-liberação da totalidade dos recursos previstos em sua aprovação e à ineficácia dos mecanismos de coordenação postos em prática durante sua

execução. Tal interpretação encobre os conflitos entre técnica e política que marcaram a formulação do programa, os quais permitem desvendar outras possibilidades - as racionalidades ocultas as quais fizemos menção ao longo da dissertação - para a análise do sentido e significado do segundo PRONAN (1976-79) no contexto da política social autoritária.

A aprovação do programa, em 6 de fevereiro de 1976, foi contemporânea da distensão "lenta, gradual e segura" do regime autoritário, iniciada logo após a derrota eleitoral da ARENA, partido político que dava sustentação às iniciativas do Poder Executivo na esfera parlamentar. Foi também contemporânea de um conjunto de medidas de política econômica e social que, adotadas após o colapso do "milagre econômico" do período 1968-1973, procuravam dar nova feição ao chamado "modelo brasileiro de desenvolvimento". Nestas circunstâncias, quaisquer alterações na postura governamental diante dos problemas sociais renderiam consideráveis dividendos políticos, porque reveladores da "democratização" do regime autoritário. Em nossa ótica, apontou exatamente nesta direção a aprovação não somente do PRONAN, mas também de outras medidas "inovadoras" de política social durante o governo Geisel.

Ainda que não explorados na dissertação, acontecimentos ocorridos durante o governo Figueiredo, quando

os mesmos "atores atípicos" que formularam o segundo PRONAN (1976-79) tentaram a aprovação do terceiro PRONAN (1982-85) reforçam as conclusões anteriores. Os técnicos do INAN e do IPEA não mais enfatizavam a necessidade de o poder público assumir como sua a tarefa de reduzir desigualdades sociais decorrentes de um padrão de desenvolvimento sabidamente concentrador de riquezas. Esperavam que a expansão das atividades oficiais de suplementação alimentar tão-somente ajudasse a minorar os efeitos do desemprego e da crescente perda de poder aquisitivo dos salários em face da crise econômica pela qual passava o País. Além dos limites das propostas globalizantes de política social em períodos de recessão econômica, estava em jogo - uma vez mais - a vinculação entre o empresariado da indústria de produtos alimentares e a burocracia dos órgãos executores dos programas de suplementação alimentar.

Apesar de não estarem suficientemente esclarecidos os motivos que levaram à rejeição do terceiro PRONAN (1982-85), cuja execução fora recomendada em reunião do conselho deliberativo do INAN, em maio de 1981, as atividades governamentais de alimentação e nutrição continuaram, e ainda hoje continuam, restritas à distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos a diferentes segmentos da população, não necessariamente aqueles de mais baixa renda. Permaneceu praticamente inalterado o cenário anterior à aprovação e execução

do segundo PRONAN (1976-79): continuou intervindo nessa área um conjunto bastante heterogêneo de órgãos públicos, cabendo-lhes a responsabilidade pela execução de programas de suplementação alimentar significativamente diferentes entre si no que se refere aos alimentos distribuídos, aos mecanismos de distribuição e aos critérios de seleção da população assistida.

Tais programas se propõem a cumprir funções tanto assistenciais quanto terapêuticas. As primeiras derivam do subsídio à aquisição de alimentos a preços inferiores aos de mercado ou à sua distribuição gratuita a populações que, por suposto, não dispõem de recursos suficientes para adquirir diretamente no mercado estes e outros bens indispensáveis à subsistência. Suas funções terapêuticas, por sua vez, relacionam-se à possibilidade de tais alimentos contribuírem não somente para a prevenção e o controle epidemiológico da desnutrição, como também - em nosso ponto de vista, sobretudo - para a recuperação dos indivíduos já portadores de sinais e sintomas das formas clínicas da doença.

O fato de o poder público assumir que é de sua responsabilidade o cumprimento de tais funções assistenciais encontra justificativa em razões morais, no sentido de que não seria justo alguns cidadãos passarem fome "simplesmente" por-

que são pobres e não podem adquirir diretamente no mercado os alimentos de que necessitam para sobreviver. Quanto a disposição de cumprir as funções terapêuticas, as justificativas apresentadas pelo poder público levam em conta razões técnicas.

É mais fácil avaliar se e como as funções assistenciais dos programas de suplementação alimentar vêm sendo cumpridas, pois não há critério ou medida objetiva que possa servir como parâmetro para tal avaliação: a medida de avaliação da assistência governamental à população carente tem sido a prática de sua execução, mais do que a sua eficácia. É mais difícil, porém, verificar se e como as funções terapêuticas desses programas vêm sendo cumpridas, pois, se há critérios e medidas objetivas que se prestam a essa finalidade - o impacto desses programas na melhoria do estado nutricional da população assistida -, não existem dados confiáveis a respeito. Na maior parte das vezes, as informações disponíveis se limitam ao registro do número de pessoas atendidas, das quantidades de alimentos fornecidas e do montante de recursos alocados para tal objetivo. Pouco dizem acerca do consumo destes alimentos pelos beneficiários.

Para avaliar os possíveis impactos nutricionais dos programas de suplementação alimentar, seriam necessários

estudos do tipo *quasi-experimental*, baseados na comparação das diferenças de estado nutricional entre um grupo-teste e um grupo-controle, antes e depois de iniciada a suplementação alimentar. Tais estudos praticamente inexistem no País. As avaliações disponíveis se limitam a verificar o grau de eficácia administrativa dos vários programas: se atendem efetivamente à população-alvo previamente selecionada, se distribuem as quantidades de alimentos previstas, se o fazem com a periodicidade esperada etc. Mesmo quanto a esses aspectos, os resultados não são animadores: por falta de recursos, tais programas dificilmente conseguem distribuir alimentos nas quantidades ou com a periodicidade prevista por seus formuladores. Diante dessas evidências, é razoável admitir-se que não cumprem as funções terapêuticas apregoadas pelos especialistas.

Há, entretanto, vários outros fatores que influenciam o desempenho dos programas oficiais de suplementação alimentar, nem sempre ressaltados pelos especialistas. Um primeiro fator a considerar diz respeito à sua utilização com fins de clientelismo político: os locais onde são executados, os tipos e as quantidades de alimentos fornecidos e outras decisões tecnicamente relevantes acabam sobredeterminadas por cálculos de natureza eleitoral. Outro fator importante são os laços de dependência que os órgãos responsáveis por sua execução acabam estabelecendo com os interesses privados que

atuam na produção e comercialização de alimentos: o tipo de alimento que é distribuído torna-se função da economia de escala oferecida pelas grandes empresas, independentemente da observação das especificações técnicas acerca do valor biológico, da durabilidade e palatabilidade dos produtos adquiridos.

Duas consequências imediatas podem ser inferidas a partir deste último fator: a transformação destes programas em instrumentos de maximização da rentabilidade econômica privada e a progressiva deterioração da qualidade nutricional dos alimentos por eles distribuídos. A primeira traz consigo a possibilidade de se tornarem freqüentes práticas administrativas fraudulentas: muitas das concorrências para a aquisição de alimentos têm seus vencedores previamente conhecidos, em função das exigências técnicas especificadas pelos órgãos executores e/ou da cotação irreal de preços. Resulta de tudo isto a inversão entre meios e fins, transformando-se a suplementação alimentar em finalidade que se encerra nela mesma: quaisquer outras finalidades (combate à desnutrição, combate à pobreza, distribuição de renda etc.) ficam apenas no discurso.

Considerando os efeitos da desnutrição sobre o crescimento e desenvolvimento infantis, os especialistas em

nutrição argumentam que o governo deve conferir prioridade máxima à execução desses programas, apontando as vantagens tanto sociais quanto econômicas que podem ser obtidas com a solução dos problemas nutricionais que afetam amplos contingentes populacionais. Tal argumento não é aceito consensualmente pelas autoridades, que dele se apropriam fragmentariamente por força das pressões e interesses dos vários atores políticos envolvidos em sua execução. Como resultado das pressões e interesses desses atores, a decisão de como alocar os recursos disponíveis obedece mais a cálculos de natureza política do que a argumentos técnicos.

O exame destas questões só faz sentido se for estabelecida uma interlocução direta com os nutrólogos. São esses especialistas que afirmam o fracasso dos programas de suplementação alimentar implementados pelo governo federal, o que é verdadeiro somente em parte: mesmo reconhecendo a pouca influência desses programas sobre o estado nutricional da população, é possível ressaltar a importância da suplementação alimentar como instrumento de assistência social. Em sua argumentação, ademais, os especialistas em nutrição revelam-se demasiado simplistas: toda a culpa por tal fracasso é creditada à incapacidade administrativa dos órgãos executores, sem qualquer reflexão mais aprofundada sobre os limites da suplementação alimentar como meio de combate à desnutrição.

Não há dúvida que a desnutrição é um problema que pode e deve ser solucionado através de políticas governamentais especialmente formuladas com este objetivo. A questão que permanece é avaliar até que ponto o receituário nutrológico - suplementação mais educação alimentares - se mostra adequado como paradigma técnico a nortear a ação governamental neste campo.

## Bibliografia

- ABRANCHES, Sergio Henrique et alii. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- ALVES, Edgar Luiz Gutierrez. Desnutrição e pobreza no Brasil: algumas evidências. In: *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas), 29: 77, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Padrões de consumo alimentar no Brasil: condições nutricionais no período pós-milagre, 1974-1980*. Brasília, 1981. (CNPQ, Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos, Brasília, setembro de 1981).
- AMARAL, Francisco Pompeo do. *Discriminação e mistificação em alimentação*. São Paulo, Alfa-Omega, 1986.
- ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de. *Nutrição, saúde e desenvolvimento*. Brasília, INAN, 1974. (Discurso de posse no cargo de Presidente do INAN).
- \_\_\_\_\_. *Ação inter-institucional e inter-setorial do PRONAN: mecanismos de aperfeiçoamento*. Brasília, INAN, 1977. (VI Conferência Nacional de Saúde, Brasília, agosto de 1977).
- \_\_\_\_\_. *A investigação em nutrição: da teoria à prática*. Brasília, INAN, 1981. (CNPQ, Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos, Brasília, setembro de 1981).
- \_\_\_\_\_. *O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN: suas bases e a participação setorial*. Brasília, INAN, 1982. (Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados).
- AUGUSTO, Maria Helena Oliva. *Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista: estudo sobre a CODEPAR*. São Paulo, Símbolo, 1978..

- \_\_\_\_\_. *Política social e tecnologia em saúde: ação estatal e incorporação de equipamentos médico-hospitalares às práticas de saúde*. São Paulo, 1986. (Tese: Doutorado. Departamento de Ciências Sociais, FFLCH-USP).
- BARRETO, Helena Motta de Salles. *A política social na Nova República: os programas de distribuição de alimentos*. Rio de Janeiro. IUPERJ, 1988. (Estudos, 61)
- BARROS, Jose Roberto Mendonça e GRAHM, Douglas Hume. *A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos*. São Paulo, FIPE, 1978.
- BATISTA FILHO, Malaquias e AMIGO, Hugo. *Epidemiologia das principais endemias carenciais no Brasil*. Brasília, 1981. (CNPQ, Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos, Brasília, setembro de 1981).
- BRASIL. Congresso Nacional. *Parecer da Comissão Mista sobre o Projeto de Lei nº 11, de 12 de outubro de 1972, que cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências*.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, que cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências*.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, que dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador*.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 70.734, de 30 de março de 1973, que institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, aprova o primeiro PRONAN e dá outras providências*.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 73.996, de 30 de abril de 1974, que dispõe sobre a estrutura básica do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências*.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976, que estabelece diretrizes para a ação do governo na área da alimentação e nutrição, aprova o PRONAN e dá outras providências*.

- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 86.379, de 17 de setembro de 1981, que dispõe sobre a estrutura básica do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e dá outras providências.*
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Social. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDS: janeiro a julho de 1976.*
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Reunião sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: relatório final.* Brasília, INAN, 1974.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN (1979-79): projeto.* Brasília, INAN, 1975.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Projeto de decreto que dispõe sobre o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PLANAN, cria o Fundo Nacional de Alimentação e Nutrição - FUNAN e dá outras providências.* Brasília, INAN, 1975.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a transformar o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN em empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Alimentação e Nutrição - EMBRAN, e dá outras providências.* Brasília, INAN, 1975.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (1979-79): documento técnico.* Brasília, INAN, 1976.
- BERG, Alan et alii. *Nutrition, national development and planning.* Massachusetts, MIT Press, 1971. (MIT, International Conference on Nutrition, National Development, and Planning, Massachusetts, october of 1971)
- BERG, Alan. *Estudios sobre nutrición: su importancia en el desarrollo socioeconómico.* Mexico, Editorial Limusa, 1975.
- CAMPINO, Antonio Carlos Coelho. *Instrumentos de intervenção no sistema de alimentos: sua influência no abastecimento alimentar.* Brasília, 1981. (CNPQ, Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos, Brasília, setembro de 1981).

- \_\_\_\_\_. *Economia da alimentação e nutrição: noções básicas*. São Paulo, IPE-USP, 1985.
- CAMPINO, Antonio Carlos Coelho e PINA, Maura. *Indústria de alimentos: o estudo de alguns sub-ramos*. São Paulo, FIPE, 1981. (Trabalho para discussão interna, 20/81).
- CAVALCANTI, Clóvis et alii. *Pobreza, carestia, subalimentação: avaliação sócio-econômica de uma intervenção nutricional em Pernambuco*. Recife, Massangana, 1984.
- CASTRO, Ana Celia et alii. *Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira: síntese das transformações*. Brasília, BINAGRI, 1979.
- CASTRO, Anna Maria de. *Nutrição e desenvolvimento: análise de uma política*. Rio de Janeiro, 1977. (Tese: Livre-Docência, Instituto de Nutrição, UFRJ).
- \_\_\_\_\_. *Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- CASTRO, Claudio de Moura e COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *O problema alimentar no Brasil*. Campinas, Editora da UNICAMP/ALMED, 1985.
- CHAHAD, Jose Paulo e CERVINI, Ruben. *Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico*. São Paulo, UNICEF/FIPE, 1988.
- CHONCHOL, Jacques. *O desafio alimentar: a fome no mundo*. São Paulo, Marco Zero, 1989.
- COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo et alii. *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Brasília, INAE, 1982.
- COIMBRA, Marcos Antonio de Salvo. *Cidade, cidadania e políticas públicas*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981. (Seminário de Estudos Urbanos).
- \_\_\_\_\_. *Welfare policies and peripheral capitalism: the case of nutrition policy in Brazil*. Manchester, 1984. (A thesis submitted to the University of Manchester for the Degree of Doctor of Philosophy).
- COSTA, Olavo Viana. *O inquerito nutricional: elementos para uma revisão e discussão críticas*. Ribeirão Preto, 1983. (UFMT, Seminário sobre Epidemiologia da Nutrição Humana, Cuiabá, março de 1983).

- \_\_\_\_\_. *A nutrição-má nutrição em sua dimensão coletiva: as diferentes perspectivas de análise*. Ribeirão Preto, 1984. (FMRP-USP, Curso de Especialização em Nutrição)
- CRUZ, Celso Alves da. *Padrões de consumo de alimentos: São Paulo e Nordeste*. Brasília, 1981. (CNPQ, Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos, Brasília, setembro de 1981).
- CRUZ, Celso Alves et alii. *Relatório final do grupo de pesquisas de ciências sociais em nutrição: avaliação do estado nutricional*. Rio de Janeiro, FINEP, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Relatório final do grupo de pesquisas em ciências sociais em nutrição: pesquisa de campo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, FINEP, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Relatório final do grupo de pesquisas em ciências sociais em nutrição: estudos relativos ao setor urbano*. Rio de Janeiro, FINEP, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Relatório final do grupo de pesquisas em ciências sociais em nutrição: estudos relativos ao setor rural*. Rio de Janeiro, FINEP, 1980.
- DEMO, Pedro. *Desenvolvimento e Política Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978.
- FERREIRA, Brancolina et alii. *A agricultura brasileira e seus contrastes: uma coletânea*. Brasília, IPEA, 1984. (CNRH, Documento de trabalho, 14).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub et alii. *Levantamento e análise das avaliações de Políticas Sociais*. Campinas, UNICAMP, 1985. (Cadernos de Pesquisa).
- FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo, IDESP, 1986. (Textos, 15).
- FIORAVANTI, Irma. Inquerito de avaliação do estado nutritivo em crianças que vivem em regime de internato, mantidas em obras subvencionadas total ou parcialmente. In: *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, 45: sd.
- \_\_\_\_\_. O inquerito nutricional. In: *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, 42: sd.
- FRAZAO, Marion. *Resumé of organizations in Brazil working in programs to combat malnutrition*. Brasília, 1974. Mimeo.

- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Requerimentos nutricionais: metodologia aplicada aos dados do Estudo Nacional de Despesa Familiar*. Rio de Janeiro, IBGE, 1981.
- HEIMANN, Luiza Sterman. *Estudo crítico das intervenções nutricionais: análise preliminar*. São Paulo, 1983. (Tese: Mestrado, Departamento de Medicina Preventiva, FM-USP).
- HOMEM DE MELO, Fernando. *A economia política dos preços de alimentos no Brasil*. São Paulo, FINE, 1980.
- \_\_\_\_\_. Disponibilidade de alimentos e efeitos distributivos: Brasil, 1967-1979. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 12 (2): 343, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Produção e disponibilidade de alimentos no Brasil*. Brasília, 1981. (Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos).
- \_\_\_\_\_. *Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo, Pioneira, 1985.
- \_\_\_\_\_. *O problema alimentar brasileiro: a importância dos desequilíbrios tecnológicos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- KÉRTSZ, Eduardo de Mello. *O PRONAN como modelo de política social*. Brasília, IPEA, 1977. (VI Conferência Nacional de Saúde. Brasília, agosto de 1977).
- L'ABBATE, Solange. *Fome e desnutrição: os descaminhos da política social*. São Paulo, 1982. (Tese: Mestrado, Departamento de Ciências Sociais, FFLCH-USP).
- LINHARES, Maria Yeda e SILVA, Fernando Cesar Teixeira. *História política do abastecimento: 1918-1974*. Brasília, BINAGRI, 1979.
- LUSTOSA, Tania Aquilino de e HORNER, Mary Ruth. *A avaliação nutricional de pré-escolares: subsídio para o planejamento*. Brasília, CNPQ, 1981. (Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos).
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Raízes da fome*. Petrópolis, Vozes/FASE, 1985.
- MOLDAU, Juan Hersztajn. *Objetivos e instrumentos de avaliação de programas de nutrição no Brasil*. Brasília, CNPQ, 1981. (Conferência sobre Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimentos).

- MONTEIRO, Carlos Augusto. *Saúde e nutrição das crianças de São Paulo: diagnóstico, contrastes sociais e tendências*. São Paulo, HUCITEC/EDUSP, 1988.
- MUSGROVE, Philip. *Que los pobres coman mejor: evaluación de programas destinados a mejorar el consumo alimenticio en el Brasil*. Brasília, OPAS, 1986.
- NUCLEO DE ESTUDOS DE POLITICAS PUBLICAS. *Brasil, 1985: relatório sobre a situação social do país*. Campinas, UNICAMP, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, 1987: relatório sobre a situação social do país*. Campinas, UNICAMP, 1989.
- PELIANO, Anna Maria Medeiros et alii. *O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas*. Brasília, IPEA, 1983. (CNRH, Documento de trabalho, 11).
- \_\_\_\_\_. *O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRO-NAN e a política social*. Brasília, 1983. (UNB, Curso de Especialização em Política Social).
- \_\_\_\_\_. *Alimentação e abastecimento: contribuições a uma intervenção de curto prazo*. Brasília, IPEA, 1984. (CNRH, Documento de Trabalho, 26).
- PEREIRA, Jose Carlos. *Fome e suprimento de alimentos*. In: *Ciência e Cultura*, 34 (7): 904, 1982.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- SCRIMPTON, Roger. *Nutrition and development in Brazil*. London, 1975. (London School of Hygiene and Tropical Medicine: Master of Science).
- SHANK, Robert et alii. *Inquerito de nutrição realizado no Nordeste do Brasil, março-maio, 1963: relatório preliminar*. In: *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, 173: sd.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et alii. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo, Cortez, 1986.
- SILVA, Alberto Carvalho da. *Malnutrition in Brazil*. São Paulo, 1970. (Ford Foundation, consultancy report).

- \_\_\_\_\_. *Nutrition program for Brazil*. São Paulo, 1982. (Ford Foundation, consultancy report).
- \_\_\_\_\_. *Efforts and resources to address malnutrition in Brazil: government programs and the role of the United Nations system*. São Paulo, 1982. (ONU, consultancy report).
- \_\_\_\_\_. *Políticas de alimentação e nutrição no Brasil*. São Paulo, 1987. Mimeo.
- SILVA, Alberto Carvalho da e IUNES, Magid. *Análise das condições de pesquisa e treinamento em nutrição humana no Brasil*. São Paulo, 1989. Mimeo.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck (Org.). *Fome e desnutrição: determinantes sociais*. São Paulo, Editora Cortez, 1986.
- VIACAVA, Francisco et alii. *A desnutrição no Brasil: uma análise do Estudo Nacional de Despesa Familiar (IBGE 74-75) para o Nordeste, Estado de São Paulo e Estado do Rio de Janeiro*. Petrópolis, Vozes/FINEP, 1983.
- VICTORA, Cesar et alii. *Epidemiologia da desigualdade: um estudo longitudinal de 6.000 crianças brasileiras*. São Paulo, HUCITEC, 1988.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel et alii. *Reflexões sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.