



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE NUTRIÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO

**Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador:
Um estudo da evolução normativa
e do acesso de trabalhadores e empresas baianas**

MARIA DA PURIFICAÇÃO NAZARÉ ARAÚJO

SALVADOR – BAHIA

2002

A 663 Araújo, Maria da Purificação Nazaré,
A avaliação do programa de alimentação do trabalhador: um estudo da evolução normativa e do acesso de trabalhadores e empresas baianas./ Maria da Purificação Nazaré Araújo. Salvador, 2002.

107 p. il. ; tab. ; gráf.

Bibliografia.

1. Programa de alimentação do trabalhador. 2. Saúde do trabalhador. 3. Legislação – PAT.

CDU. 338.439.02



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE NUTRIÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO

**Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador:
Um estudo da evolução normativa
e do acesso de trabalhadores e empresas baianas**

MARIA DA PURIFICAÇÃO NAZARÉ ARAÚJO

Orientadora: Leonor Maria Pacheco Santos

Dissertação apresentada ao Curso de Pós – Graduação em Nutrição da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Nutrição.

SALVADOR – BAHIA

2002



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE NUTRIÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO**

**Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador:
Um estudo da evolução normativa
e do acesso de trabalhadores e empresas baianas**

MARIA DA PURIFICAÇÃO NAZARÉ ARAÚJO

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 03 DE JUNHO DE 2002

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Leonor Maria Pacheco Santos, Ph.D

Prof^a Sandra Maria Chaves dos Santos

Prof^o Paulo G. Lopes Pena, Ph.D

À
Aracy Nazaré Araújo, João Honorato
Araújo, *in memoriam*
e a Malú ...

AGRADECIMENTOS

Ao Mestre Maior, pela oportunidade de conviver com pessoas que na minha existência ajudaram e/ou ajudam no meu crescimento pessoal e profissional . . .

Uma relação nominal não daria conta de tamanha gratidão.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Pág.

Quadro 1. Relação dos documentos do PAT utilizados no estudo.....	41
Quadro 2. Matriz utilizada para análise dos documentos.....	42
Quadro 3. Matriz utilizada para análise de acesso.....	43
Quadro 4. Classificação Brasileira de Ocupação – CBO.....	Anexo I
Quadro 5. Classificação da atividade econômica segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1980.....	Anexo II
Quadro 6. Itens de exigências para inclusão das empresas beneficiárias no PAT	Anexo IV
Quadro 7. Itens de exigências para inclusão das empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços de alimentação coletiva no PAT.....	Anexo V

Tabela 1. Perfil dos Trabalhadores Inseridos no Mercado Formal de Trabalho no Estado da Bahia, 1995 – 1997.....	79
Tabela 2. Cobertura do Programa de Alimentação do Trabalhador entre as empresas no Estado da Bahia, 1996 – 1998.....	
Tabela 3. Comparação dos dados do PAT nas diferentes formas de acesso à informação.....	Anexo III

LISTA DE SIGLAS

ABERC - Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas

ABRACESTA - Associação Brasileira dos Produtores e Distribuidores de Cestas de Alimentos Básicos ao Trabalhador

ABRH - Associação Brasileira de Recursos Humanos

ASSERT - Associação das Empresas de Refeição e Alimentação Convênio

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAGED – Cadastro Geral de Empregos e Desempregados

CBO - Classificação Brasileira de Ocupação

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina

CGC - Cadastro Geral de Contribuintes

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CRN - Conselho Regional de Nutricionistas

CST - Coordenação do Sistema de Tributação

DOU - Diário Oficial da União

DRT - Delegacia Regional de Trabalho

DSST - Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FAO - Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMC - Índice de Massa Corporal

INAN- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

MF - Ministério da Fazenda

MS - Ministério da Saúde

MTb - Ministério do Trabalho

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

OMS - Organização Mundial da Saúde

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PNA - Plano Nacional de Alimentação

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SGT - Sistema Gerador de Tabelas

SNA - Serviço Nacional de Alimentação

SPSS - Stastiscal Package for the Social Sciences

SSAN - Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

SSST - Secretaria de Segurança e Saúde do Trabalho

UFBa - Universidade Federal da Bahia

RESUMO

Este estudo tem como objetivo principal avaliar o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, contribuindo com reflexões que possam propiciar o entendimento de como a normatização deste programa pode significar o acesso do trabalhador ao direito à alimentação. Trata-se de um estudo descritivo baseado em dados secundários, que tem como ponto de partida uma dimensão mais global e qualitativa ao se analisar um conjunto de normas do PAT, entendidas como o próprio discurso do Estado à Política de Alimentação do Trabalhador. Em uma dimensão mais específica e quantitativa, fez-se o estudo de acesso dos trabalhadores e empresas ao programa no estado da Bahia. Como principais resultados pode-se perceber que o PAT instituído como um programa emergencial e transitório, continua sendo desenvolvido basicamente com os mesmos objetivos, embora tenha sofrido algumas modificações desde sua criação, os documentos normativos do programa não dão conta de mecanismos que possibilitem a viabilidade do alcance dos seus objetivos de forma mais efetiva, principalmente, os relacionados à saúde dos trabalhadores. Sendo o PAT uma política pública que vem se atualizando em termos de estratégia de distribuição do benefício, isso ainda não se faz acompanhar necessariamente de grandes avanços em sua cobertura, por outro lado, a tão buscada equidade, objetivo das políticas sociais, não se faz apresentar no estado da Bahia. Haja visto a importância do PAT enquanto um programa social que pode contribuir através de aspectos relacionados à alimentação para um melhor padrão de saúde da classe trabalhadora, esse estudo permite elucidar que até a década de 90 as mudanças implementadas podem ser caracterizadas como de controle jurídico-administrativo-financeiro.

ABSTRACT

This study aims at evaluating the Brazilian “Worker’s Food Program” (PAT), thereby contributing considerations to an understanding of how the program regulations may signify the worker with a access to the right to be fed. Based on secondary data, this is a descriptive study that draws on a more qualitative and global dimension to analyse a set of PAT regulations taken as the very statement by the State regarding its Worker’s Food Policy. At a more specific and quantitative level, the study focused on the access of both workers and companies to that program in the State of Bahia. Main results reveal that the PAT has kept its early emergency and transitory goals despite a few changes since its creation. The program’s normative documents do not account for the mechanisms that could render the scope of its goals more effective, especially the goals targeted at the worker’s health. As a public policy being updated concerning benefit distribution, its coverage has failed to make due progress and the so much sought equility has not come into effect in the State of Bahia. Although the PAT is thought to be relevant as a social program that may contribute food-related features to the worker’s better health standard, this study reveals that changes which have been implemented until the 1990’s can only be described as related to administrative, financial and legal control.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS E TABELA

LISTA DE SIGLAS

RESUMO

ABSTRACT

1. INTRODUÇÃO	13
2. OS TRABALHADORES E A QUESTÃO ALIMENTAR NO PAÍS : UM BREVE HISTÓRICO	16
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	31
3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
3.2 MATERIAL E MÉTODO	37
3.2.1 Pesquisa documental do PAT	39
3.2.2 Análise do PAT no Estado da Bahia.....	43
4.0 RESULTADOS E DISCUSSÕES	48
4.1 UM DIÁLOGO COM ELEMENTOS DISCURSIVOS DO PROGRAMA	48
4.1.1 Tipologia dos objetivos do programa	51
4.1.2 O Processo de gestão	54
4.1.2.1 Inserção do nutricionista no processo de gestão do programa.....	59
4.1.3 Critérios utilizados para seleção da população alvo	61
4.1.4 Caracterização do processo de inclusão das empresas no programa	65
4.1.5 Caracterização da estratégia de distribuição do benefício	66
4.1.6 Acompanhamento, controle e avaliação do programa.....	71
4.2 O QUE DIZEM OS NÚMEROS À RESPEITO DO PAT NO ESTADO DA BAHIA: UM BREVE ENSAIO DA DÉCADA DE 90	775.0
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	92
ANEXOS	106

1. INTRODUÇÃO

A falta de acesso à alimentação, que se caracteriza como ausência de um direito humano fundamental, apresenta-se como um problema histórico enfrentado por muitos cidadãos brasileiros e, por que não dizer, por um grupo específico que são os trabalhadores.

As décadas de 30, 40 e 50 são consideradas o período básico de implementação do sistema industrial brasileiro, quando se observa uma rápida e profunda divisão do trabalho nacional.

Além disso, as relações de trabalho estabelecidas se configuravam em um cenário de luta política.

Ainda que sejam registradas ações governamentais na área de alimentação e nutrição na década de 30, iniciativas para a construção de uma política de âmbito nacional para o setor só começaram a aparecer na década de 40. Nesse contexto, intervenções na área de alimentação da classe trabalhadora, anteriores à década de 70, podem ser consideradas como intervenções privadas e públicas assistemáticas. Somente após o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, a alimentação do trabalhador passa a ser considerada área específica de intervenção reguladora estatal.

No início da década de 70, foram criados programas compensatórios para os efeitos das desigualdades sociais, priorizando-se as necessidades básicas dos indivíduos. Entre estes programas, o PRONAN pode ser considerado como uma das propostas mais abrangentes para combater os problemas alimentares no País. Suas linhas de ação incluíam a concretização de programas de suplementação alimentar, inserindo como público-alvo os trabalhadores de baixa renda. Criou-se, então, o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, com o objetivo de melhorar o estado nutricional do trabalhador, aumentar a produtividade, reduzir os acidentes de trabalho e o absenteísmo. O incentivo às empresas que pretendessem aderir ao programa se daria através da renúncia fiscal concedida pelo governo.

O PAT foi criado em 1976 como uma resposta do Estado ao setor produtivo, permitindo melhores condições para o avanço do capitalismo, ao propiciar por meio da alimentação maior disponibilidade de energia para o trabalhador, rateando este custo entre a empresa e o próprio trabalhador. Da forma como foi desenhado, o trabalhador tem acesso ao benefício via instituição com a qual mantém vínculo formal. Desta forma, uma grande parcela de indivíduos, os trabalhadores do mercado informal e os desempregados encontram-se excluídos deste programa.

A escolha desta temática se explica, entre tantas outras razões, pela prática profissional da autora, aliada às experiências com os Estágios Supervisionados na Área de Alimentação Coletiva em Instituições que são beneficiadas pelo programa, e, ainda, pelas inquietações e questionamentos referidos nas discussões de orientação dos alunos do Curso de Nutrição.

Desde sua criação, o PAT vem evoluindo, não somente no que tange às modalidades de serviços, número de trabalhadores beneficiados e empresas participantes, mas também na percepção da alimentação como um benefício pelos trabalhadores, que vêm incluindo, nas pautas de suas reivindicações com os empregadores, a oferta da alimentação, a exemplo de algumas categorias como metalúrgicos, eletricitas, motoristas, bancários, trabalhadores da construção civil, etc. Estudar o PAT numa perspectiva de avaliação é de suma importância, principalmente considerando que são poucos os estudos com esta abordagem desenvolvidos no País.

A justificativa para realização deste estudo reside nos limitados e recentes trabalhos na área de avaliação de políticas públicas, mais especificamente do PAT. Seu desenvolvimento se fez a partir do entendimento de que o PAT, enquanto uma política de intervenção estatal que pretende tornar mais acessível a alimentação aos trabalhadores, deve ser estudado e analisado como forma de melhor compreendê-lo, favorecendo aspectos importantes para um repensar de um dos mais antigos programas na área de alimentação e nutrição no Brasil e de um cunho social inquestionável.

Nessa perspectiva, este estudo busca contribuir com elementos que possam propiciar uma melhor reflexão e compreensão do PAT. Entendendo que as normas de um programa podem contribuir para promover, ou não, acesso a direitos, busca-se resposta para a seguinte questão: O conjunto de normas do PAT, instituídas ao longo da sua história, tem sido capazes de oferecer elementos que proporcione um maior e melhor acesso do trabalhador à alimentação?

O presente trabalho apresenta-se como um estudo descritivo, baseado em dados secundários, e que tem como ponto de partida uma dimensão mais global e qualitativa do desenho proposto para o programa, mediante a análise de um conjunto de normas, entendidas como o próprio discurso do Estado quanto à Política de Alimentação do Trabalhador. Traz-se a análise para uma dimensão mais específica e quantitativa, através do estudo de acesso ao programa, focalizando o Estado da Bahia.

Compreender e adotar uma determinada forma para avaliar esse programa, exige tratar de questões referentes a temas que perpassam pela ótica da alimentação e nutrição, como também de avaliação de políticas públicas. Neste contexto, o Capítulo 2 apresenta um esforço em sistematizar uma análise histórica das políticas institucionais de intervenção alimentar, tentando entender o tratamento

dato, historicamente, à alimentação do trabalhador brasileiro. No Capítulo 3, parte-se de uma discussão mais teórica, ao objetivar uma aproximação conceitual no campo de avaliação de políticas públicas, para alcançar uma discussão mais prática, quando apresenta os aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento deste trabalho. No Capítulo 4, apresentam-se e discutem-se os resultados do estudo da normatização do PAT, através de um diálogo com os seus elementos discursivos, assim como os dados obtidos referentes ao acesso de empresas e trabalhadores ao programa no Estado da Bahia. Enfim, no capítulo 5, são apresentadas as considerações finais elaboradas pela autora para este momento de reflexão.

2.0 OS TRABALHADORES E A QUESTÃO ALIMENTAR NO PAÍS : UM BREVE HISTÓRICO

Este capítulo sistematiza uma análise histórica das políticas institucionais de intervenção alimentar, tendo como questão implícita entender o tratamento dado, historicamente, à alimentação do trabalhador brasileiro.

A saúde, enquanto questão social no Brasil, surge no bojo da economia capitalista exportadora cafeeira. Braga & Paula (1981) assinalam que esta é a primeira etapa do desenvolvimento capitalista brasileiro que confere caráter social à questão da saúde e isso se processa em dois níveis: reflete o avanço da divisão do trabalho implícito a essa fase e vincula-se, portanto, à emergência do trabalho assalariado; do ponto de vista público, assume forma, ainda que embrionária, de política social.

Segundo Possas (1981), data de 1911 a 1919, o fornecimento de serviços médicos aos trabalhadores nas fábricas de São Paulo, arcando estes com um desconto que correspondia a 2% dos salários. Nasceram os serviços médicos de empresa, com características curativas.

Braga & Paula (1981) ainda destacam que a criação dos serviços médicos nas empresas, na primeira metade do século, deve ser entendida como um projeto da própria classe empresarial com duplo sentido. Primeiramente, para conter os conflitos e tensões que ameaçavam despontar na classe operária, e, segundo, porque a mão-de-obra do imigrante era essencial à implementação do ritmo de produção desejado. Para tanto, se fazia necessário criar condições que atraíssem e retivessem o trabalhador estrangeiro. Assinala-se, também, a instalação de outros benefícios como creches e restaurantes para fornecimento de alimentação ao trabalhador a preço de custo.

Data de junho de 1917, a criação de Comitê de Defesa Proletária, integrado por líderes sindicais e de associações populares, para encaminhamento de reivindicações

conjuntas, entre as quais se destacavam propostas voltadas para melhorias das condições de trabalho, aumento salarial e aspectos referentes à alimentação (Possas, 1981).

Anterior à criação do Comitê, aponta-se um período de grande mobilização do operariado brasileiro, aliado aos imigrantes, que traziam influências dos movimentos do operariado europeu. Esta mobilização tinha como base as péssimas condições de trabalho e precárias condições gerais (alimentação deficiente, má qualidade de moradia, inexistência de assistência médica ou sanitária), estando os trabalhadores brasileiros subordinados a regimes tão penosos quanto os trabalhadores ingleses na época da revolução industrial, inclusive contando com os trabalhos irregulares de mulheres e menores (Santos, 1988).

As aceleradas transformações socioeconômicas desencadeadas nos anos 30, e que conformaram a base urbano-industrial do País apoiaram também processos de reorganização do Estado Nacional. Educação, saúde, previdência, assistência social e programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte, foram gradativamente se tornando alvo da ação pública (Draibe et al., 1994).

A revolução de 1930 trouxe Getúlio Vargas à Presidência da República, no período de 1930 a 1954, levando a profundas repercussões na política trabalhista do País. Para Santos (1988), as medidas adotadas na área social, voltadas para a classe operária, faziam parte de uma estratégia que ao mesmo tempo, respondia às reivindicações operárias gestadas nos movimentos das primeiras décadas do século, assegurava ao Estado o controle político das massas e mantinha inalterado o projeto de acumulação capitalista brasileiro via aceleração da industrialização.

Importante assinalar um estudo desenvolvido em 1933 sobre as Condições de Vida das Classes Operárias do Recife, que tinha por objetivo traçar um plano de melhoria da alimentação do povo brasileiro. Após esse trabalho, já se encontravam, na imprensa nacional, artigos sobre o papel da alimentação e sua relação com a saúde e, sobretudo, sobre as relações entre alimentação, salário e política salarial. Novas pesquisas foram desenvolvidas a partir de então, despertando, de alguma forma, a consciência nacional para o angustiante problema da nutrição e suas implicações no processo produtivo, o que gerou a necessidade de o Estado intervir, com vistas ao

estabelecimento do que, embora incipiente, pode-se denominar de Política Salarial (Castro, 1977).

O trabalho acima citado foi acompanhado por outros, que enfatizavam os aspectos sociais e políticos da problemática alimentar no Brasil. Destacam-se os estudos realizados em São Paulo, ainda na década de 30, que tinham por objetivo investigar os gastos para alimentar 460 famílias de um bairro da capital paulista e avaliar, a partir desses dados, as condições de acesso à alimentação (L'Abbate, 1988).

Diante de todo este cenário, o Estado estudava a melhor forma para garantir um maior controle da classe trabalhadora, de forma a amenizar os conflitos e garantir uma melhor condição de vida. Castro (1977) considera que o primeiro momento concreto de atitude no campo político ocorre quando a Constituição de 1934, em seu artigo 121, destaca a importância de se pagar um “salário mínimo” capaz de satisfazer, conforme condição de cada região, as necessidades normais do trabalhador.

Em janeiro de 1936, o Congresso aprova a Lei 185, instituindo o Salário Mínimo e criando as comissões encarregadas de estabelecer valores de acordo com os critérios indicados (Brasil, 1936). Pela leitura do artigo primeiro da referida Lei, entende-se que o salário mínimo seria calculado pela soma das despesas efetuadas com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, considerando apenas o trabalhador individualmente, sem levar em conta, ainda, a sua família.

Somente em abril de 1938 é aprovado o regulamento para execução da Lei 185, através do Decreto-Lei nº 399, sendo em 1º de maio de 1940, instituído o Salário Mínimo em todo território brasileiro pelo Decreto-Lei nº 2.162 (Brasil, 1938; Brasil, 1940). No entanto, somente na Constituição de 1946, em seu inciso I do Art. 157, a família do trabalhador passa a fazer parte das despesas para cálculo do Salário Mínimo.

Embora a pesquisa do Serviço de Estatística e Previdência do Trabalho anunciasse que o Salário Mínimo beneficiaria mais de 58% da população operária, verificava-se (conforme assinalado por Castro, 1977); que em média, mais de 60% do montante referente ao mínimo seria despendido apenas com alimentação. Isso se o

trabalhador, e só ele, consumisse a ração constante no Decreto-Lei nº 399 que, em tese, seria indispensável à sua subsistência.

Pelo exposto, fica evidente que a instituição do Salário Mínimo não conseguiria, já naquela época, resolver os problemas aos quais se propunha, principalmente os ligados à alimentação do trabalhador. São criados órgãos, a exemplo do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que visava atender aos trabalhadores daquele órgão, entre outros aspectos, em relação à possibilidade de melhor alimentá-los, além de atuar sensibilizando os empregadores sobre a importância de oferecer alimentação aos trabalhadores.

Outro fato relevante era, a existência desde então de um expressivo número de trabalhadores informais e desempregados nos centros urbanos indicando um processo de exclusão.

Em 2 de maio de 1939, através do Decreto-Lei nº 1.238, os estabelecimentos que empregavam mais de 500 pessoas, ficavam obrigados a destinar um local próprio para refeições de seus trabalhadores devidamente aparelhado e que atendessem aos aspectos higiênicos. Considerado como o primeiro órgão responsável por uma política social de alimentação no País, o SAPS foi instituído em 1940, pelo Decreto-Lei 2.478, com o objetivo de propiciar aos trabalhadores alimentação adequada e com baixo custo através da implantação de restaurantes destinados aos trabalhadores, cabendo as empresas, o fornecimento de alimentos nos refeitórios, a que ficaram obrigadas pelo Decreto-Lei nº 1.238 (Brasil, 1940).

Data de 1943 a ampliação das responsabilidades do SAPS no âmbito da criação de cursos técnicos e profissionais para formação de pessoal apto às atividades de nutrição, chamados de Visitadoras de Alimentação, que tinham como principal atribuição levar noções de nutrição aos lares dos trabalhadores. Ainda naquele ano, por ocasião do conflito mundial, são criados postos de emergência para venda de gêneros alimentícios e tecidos.

Entre as atribuições do SAPS anteriormente referidas, podem ainda ser assinaladas (Castro, 1977):

1. realização de pesquisas na área de alimentação e nutrição e divulgação científica;
2. oferta do desjejum escolar aos filhos dos trabalhadores, iniciativa fruto de uma pesquisa junto às famílias, na qual ficou constatado que muitas crianças freqüentavam as escolas com apenas uma xícara de café. A medida pode ser considerada o embrião do que posteriormente seria a Merenda Escolar;
3. auxílio alimentar ao trabalhador e a sua família, durante o período de 30 dias, no caso de doença ou desemprego;
4. assistência através da seção de emprego e do ajustamento dos trabalhadores desocupados ou atingidos por doença ou invalidez parcial;
5. biblioteca e sala de leitura destinada aos trabalhadores;
6. aulas de costura para as filhas dos operários;
7. aulas noturnas de alfabetização;
8. realização de cursos formadores de Nutricionistas, Nutrólogos e de profissionais de copa e cozinha.

Com o passar dos anos o SAPS apresentou dificuldades na execução de seus programas. Assim, em 1947, é instalada a Comissão de Reestruturação do órgão que, depois de prolongados estudos, sugeriu sua transformação em Serviço Nacional de Alimentação – SNA. Em 1948, é proposto um anteprojeto de reforma, que não foi aprovado, mas, na avaliação de Castro (1977, p. 174), “desde aquela data seus dias estavam contados e quando em 27 de dezembro de 1967 pelo Decreto nº 61.975 foi o SAPS extinto de direito, já o seu desaparecimento de fato se tinha dado há muito tempo”. Analisa ainda que:

O SAPS se viu consumido pelo seu próprio gigantismo que lhe sugava, implacavelmente, as finanças, quer pelas despesas decorrentes das atividades quer pelo aumento, às vezes exagerado, de pessoal envolvido em seu funcionamento [...] sucessivamente foram criados outros órgãos que ora se superpunham em suas áreas de atuação ora, e isto é pior, até se contrapunham a iniciativas em andamento, gerando na órbita do governo concorrência entre organismos com idênticas finalidades (Castro, 1977, p.174).

Pelo exposto, fica evidente que o SAPS tenta criar um vínculo entre o Estado, a classe trabalhadora e também sua família, e como projeto político se configurava como uma importante estratégia da então política trabalhista de Vargas, que não poupava esforços para construir as bases para um modelo econômico baseado no capitalismo industrial.

Em 1945, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, com funções de definir a política de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular a pesquisa relativa às questões e problemas de alimentação, e propor os auxílios julgados necessários. Era também objetivo da CNA trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando campanhas educativas, e concorrer para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados (Valentini, 1992).

Em 1946, funda-se o Instituto Nacional de Nutrição e, no mesmo ano, é criado o plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, do governo Dutra (Silva Júnior, 1998). Em 1947, em São Paulo, um grupo de empresários criou o Serviço Social da Indústria – SESI, com o objetivo de promover as condições sociais de trabalhadores, entre as quais a de alimentação. À divisão de Assistência Social do SESI cabia fornecer refeição racional, vinculada à educação alimentar aos trabalhadores (Gambardella, 1990).

Em termos políticos, a internacionalização da produção do País remonta ao Plano de Metas implantado no Governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961). Anterior a esta fase pode-se caracterizar a produção brasileira como constituída basicamente de capital nacional. Com a temática “desenvolvimentista”, foi crescente a injeção de capital estrangeiro na economia brasileira, visando financiamento da industrialização. Como assinala Vargas (1985, p. 177), neste período amplia-se a difusão das técnicas tayloristas, pois no período anterior, os seus princípios já se haviam tido se disseminado, mas “[...] concomitantemente será tentada a adequação do ‘dentro’ e do ‘fora’ da fábrica, subordinada à nova exigência de economia de tempo”. Assim, como boa parte das empresas implantadas no País eram multinacionais, principalmente no setor automobilístico, elas traziam novos processos produtivos e novos padrões de organização do trabalho, e com a tendência dos centros industriais de se localizarem distantes da área urbana, houve conseqüentemente o aumento do trajeto entre a residência e o trabalho, sendo de primordial importância a oferta da alimentação por parte das empresas, neste momento ainda não subsidiada pelo Estado.

Paralelamente ao processo de industrialização cresciam as desigualdades sociais e configuravam-se os quadros da crise. Assim, a partir dos anos 50, o Brasil passa a compor o rol dos países do Terceiro Mundo atendidos pela Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas – FAO, tendo em vista a magnitude do problema de fome no . O processo de associação entre os interesses da FAO e do governo brasileiro provocou, de forma significativa, mudanças na forma de encaminhamento da Política de Alimentação e Nutrição e também no discurso sobre os problemas (Santos,1988).

Em 1953, a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, nesta época investida de novas atribuições como Comitê Nacional da FAO, propõe o Plano Nacional de Alimentação – PNA. Este plano é considerado um marco na política social em alimentação e nutrição no Brasil e instaura uma forma diferenciada de se analisar o problema e também de procurar suas soluções. Estabeleceram-se como grupos prioritários os pré-escolares e escolares, os trabalhadores, as gestantes e nutrizes (Santos, 1988)

Santos (1988) enfatiza que, como efeito da revolução cubana de 1959, havia a preocupação dos países capitalistas centrais em não permitir que a crise política e social propiciasse as condições necessárias suficientes para o avanço do socialismo na América do Sul. Desta forma, foi implementada uma série de estratégias consubstanciadas no projeto da “Aliança para o Progresso”, que favoreceu a penetração intensiva de capitais estrangeiros para subsidiar a implantação de monopólios internacionais. Outros projetos recriavam a fórmula de dependência através de intervenções em setores sociais como saúde, alimentação e nutrição.

Com o golpe militar de 1964, o Brasil retornava à ditadura. A implantação do novo regime implicou um isolamento da questão social por longo período, já que a prioridade era assegurar o crescimento econômico do País, via internacionalização de capitais.

No setor saúde, a partir de 1964, os gastos federais com saúde pública decresceram em relação aos anos anteriores, favorecendo o crescimento da assistência médica do tipo curativa. Observava-se que tal diminuição de gastos não se devia, de maneira alguma, e nem assim pretendia o discurso oficial, a uma melhoria nos níveis de saúde da população, em suas condições ambientais etc.; pelo contrário, pioram alguns indicadores de saúde, em determinados momentos (Braga & Paula, 1981).

O final dos anos 60 e o início dos anos 70 são marcados, após os primeiros momentos de perplexidade, pela organização e crescimento de movimentos de oposição ao regime militar, incentivados pelo uso abusivo de repressão pelo Estado e pelo aprofundamento das desigualdades sociais.

No plano internacional, o debate sobre a Fome Mundial desponta com força no início dos anos 70. Realizam-se vários eventos chamando a atenção para a famigerada “Fome Mundial de Alimentos”. A FAO divulga, no período, inúmeras estatísticas mostrando as calorias e proteínas consumidas pelos povos dos países dependentes. Cifras da FAO demonstravam, num estudo efetuado no Nordeste brasileiro, que os mais pobres se encontravam nos limites da sobrevivência, enquanto os ricos se nutriam com cerca do dobro de suas necessidades diárias (Bosi, 1988).

O Banco Mundial também mostrava um quadro alarmante no Terceiro Mundo: uma proliferação crescente dos pobres absolutos, considerados os que recebiam menos que 70 dólares *per capita* por ano, tanto na zona urbana quanto na zona rural, à medida que o capital se acumulava em poucas mãos (Bosi, 1988).

A desnutrição no Brasil se configurava, então, num grande problema de saúde, e também social, obrigando o Estado a se posicionar. Assim, em 1972, reformou-se novamente a estrutura institucional do setor, criando-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. O INAN foi concebido sob os conceitos básicos da vinculação nutrição-saúde com o objetivo de funcionar como órgão central das atividades de nutrição. Foram definidos como alvos prioritários alunos do ciclo fundamental matriculados nas escolas públicas, gestantes e nutrízes, e crianças até seis anos de idade. O atendimento a outros setores da população dependeria da disponibilidade de recursos. As atividades deveriam concentrar-se no estrato da população com renda familiar de até dois salários mínimos (a preferência seria da Região Nordeste e outras desfavorecidas). A Merenda Escolar, que permanecia no Ministério da Educação, passou a ser orientada pelo INAN (Valentini, 1992).

Além disso, mundialmente há uma crise do capitalismo e a questão da fome é colocada em relevo. Organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde – OMS, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, e a Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, passam a defender a necessidade da incorporação do planejamento alimentar e nutricional ao planejamento econômico dos países do Terceiro Mundo, com destaque para América Latina (Vasconcelos, 1988).

Uma articulação entre o setor econômico e social era de imperiosa importância. Assim, em março de 1973, o INAN apresenta o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – I PRONAN, que deveria ser implementado até 1974, o que não ocorreu. O I PRONAN traz de novo, em relação às políticas anteriores, a intervenção na área de produção de alimentos, um reconhecimento, pelo menos com relação ao discurso oficial, de que o problema alimentar e nutricional tinha determinantes externos ao setor saúde.

Algumas semelhanças com o PNA de 1953 podem ser assinaladas, principalmente em relação às estratégias de suplementação e educação alimentar, como também à atenção aos grupos-alvo. Importante salientar que os trabalhadores não foram contemplados como grupo-alvo.

L'Abbate (1988) assinala que a criação do INAN demarcou o momento em que se iniciou efetivamente a formulação de políticas para enfrentamento da problemática da fome e desnutrição no País.

Em 1976, foi aprovado o II PRONAN, partindo-se da constatação de que o problema da desnutrição no País poderia ser considerado como uma “enfermidade social”, sendo causado pelo baixo poder aquisitivo da população (Peliano et al.,1985).

O II PRONAN, preparado para o período 1976-1979, enquanto documento de governo, inovou substancialmente no diagnóstico dos problemas e na conceituação das ações. O problema da desnutrição foi vinculado diretamente à questão do desenvolvimento, propondo-se, paralelamente às intervenções tradicionais de distribuição gratuita de alimentos a clientela específica, a intervenção na esfera econômica, especialmente nas questões de renda. O II PRONAN reconhecia a impossibilidade de atender, com “ações específicas da área social, uma população-alvo que correspondia a cerca de 60,2% da população total”. (Valentini,1992, p.93)

O II PRONAN contemplou propostas de desconcentração de renda, aumento do poder aquisitivo, apoio ao desenvolvimento de regiões deprimidas e programas de redução direta de preços dos alimentos. As linhas de atuação foram:

1. suplementação alimentar (gestantes e nutrízes, crianças até 6 anos, e escolares 7 a 14 anos);
2. apoio ao pequeno produtor e racionalização da produção de alimentos;
3. incentivos e programas de alimentação do trabalhador;
4. combate a carências específicas;
5. atividade de apoio, com destaque para análise, pesquisa e capacitação de recursos humanos (Valentini,1992).

O II PRONAN manteve algumas características do anterior, porém apresentou como objetivo equacionar o problema da desnutrição no País, procurando, através de incentivos e medidas de racionalização, ativar o sistema de produção e comercialização de alimentos. Podem ser observadas como mudanças implementadas pelo II PRONAN, a ampliação dos grupos-alvo de suplementação, incluindo os trabalhadores de baixa renda, e a suplementação alimentar sendo definida como “emergencial e transitória”, devendo ocorrer enquanto não se processasse uma melhor distribuição de renda.

Segundo avaliação de Arruda (1985), o II PRONAN se preocupou com o estímulo à realização de estudos e pesquisas em dois campos complementares: primeiro, o diagnóstico e o acompanhamento do estado alimentar e nutricional da população e da produção, comercialização e consumo de alimentos básicos, bem como das variáveis determinantes e dos efeitos biológicos resultantes; segundo, a investigação de modelos alternativos para implementação de políticas de alimentação e nutrição e para a melhoria da produção de gêneros básicos, capazes de prevenir e/ou combater aqueles problemas.

Criado em 1975, o II PRONAN foi lançado como prioridade nacional em fevereiro de 1976. Sua execução, porém, ficou muito aquém do programado. O III PRONAN, preparado em maio de 1981, que propunha a concentração dos mecanismos oficiais de apoio à produção de arroz, feijão e leite e não mais ao pequeno produtor, não chegou a ser aprovado, permanecendo o II PRONAN em vigência precária até 1984.

O Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT surge, então, integrando a programação do II PRONAN, numa época em que a discussão no campo da nutrição no País era a desnutrição. Os dados do ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar, realizado pelo IBGE em 1974/75, e analisados pelo Banco Mundial, revelaram que 67,2% da população brasileira apresentava níveis de consumo de calorias abaixo das 2.400 calorias/dia preconizadas pela FAO/OMS (Valentini, 1992).

Como programa de suplementação alimentar, o PAT atende ao item VI das diretrizes básicas do II PRONAN. Na redação do referido programa aparece tal justificativa para inserção dos trabalhadores como público-alvo:

Embora não sendo a maior prioridade do ponto de vista biológico, constituiu-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 decisivamente a capacidade de sobrevivência do grupo familiar. (Peliano, 1985, p.31)

Pode-se vislumbrar que a prioridade na suplementação alimentar dos trabalhadores não se esgotava numa preocupação com o grupo familiar. Já se reconhecia a necessidade de melhor alimentar a classe trabalhadora para garantir uma maior produtividade, haja vista as alternativas apresentadas anteriores à criação do PAT. Vale ressaltar que, assim como os outros programas do II PRONAN, o PAT foi elaborado para execução em caráter transitório.

Alguns autores referenciam que, nos primórdios do PRONAN, a clara primazia financeira estava no PAT, que mobilizou sozinho mais que o dobro da soma de todos os outros programas; aproximadamente metade dos recursos destinados ao PRONAN foi dedicada ao PAT (Campino, et al.,1982 e Coimbra,1985), possivelmente, dada a sua esperada repercussão na produtividade do trabalhador para a construção das bases que assegurassem o desenvolvimento do capitalismo industrial no País.

A primeira metade dos anos 80 representa um momento de crise de legitimidade do governo instaurado em 1964, associada a uma crise econômica significativa. Nesse cenário, as condições de vida da população traduziam uma situação de extrema e generalizada miséria, nas quais a fome e as endemias assumiam elevados coeficientes. As diferenças socioeconômicas eram bem marcantes e a maioria dos brasileiros não tinha condições de acesso a todos os direitos que estavam estabelecidos na nova Constituição. Os governos federal, estadual e municipal interferem nesta situação, criando programas sociais com o intuito de garantir e subsidiar alimentação para a população carente e de baixa renda (Musgrove,1993).

No início dos anos 80, o governo dá continuidade aos programas do II PRONAN, sem nenhuma alteração substancial, à exceção de um profundo arrocho orçamentário que prossegue até 1982. A suplementação alimentar para grupos específicos, identificada em diversos programas (Programa de Nutrição em Saúde, Programa de Alimentação do Trabalhador e Programa Nacional de Alimentação do Escolar), continua a ser o eixo condutor das políticas da área, apesar de uma relativa expansão das linhas de racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos (L'Abatte, 1989; Schmitz et al., 1997).

Posteriormente, com o impacto inflacionário do final de 1986 e sob o fantasma da recessão econômica, são introduzidos outros programas assistenciais na área e alterados os nomes de alguns mais antigos. Em março de 1986, com as discussões da VIII Conferência Nacional de Saúde – CNS, definiu-se a realização de conferências com temas específicos, destacando-se a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, considerada a primeira oportunidade de se discutir amplamente a problemática alimentar e nutricional da população brasileira. Promovida pelo INAN, aconteceu em novembro desse mesmo ano, contando com a participação de instituições governamentais ligadas à área, profissionais e representantes da sociedade civil. Em seu relatório, apresentou um discurso sobre a problemática alimentar e nutricional que apontou os determinantes estruturais, indicando que as soluções deviam passar por transformações na sociedade brasileira (Santos, 1988)

Na Conferência Nacional de Alimentação, foram propostas medidas no sentido de viabilizar a concepção da alimentação como direito fundamental de todas as pessoas, e que teriam como pré-requisitos mudanças em relação à forma de condução da reforma agrária, política agrícola, política socioeconômica, política salarial em relação ao cálculo do salário mínimo e garantia da liberdade e autonomia de organizações populares, sindicais e partidárias. Foi proposto, também, o desenvolvimento de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição integrada à Política Nacional de Saúde, a partir da criação e organização de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, de caráter interministerial, que teria a responsabilidade de coordenar o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN (Brasil, CNS, 1987).

Em agosto de 1987, o Programa de Ação Governamental (1987-1991) apontava medidas de caráter provisório que deveriam vigorar apenas até que os resultados das políticas de médio e longo prazos não se fizessem sentir. O governo afirmava que seriam implantadas medidas de combate à fome e à desnutrição (Brasil, Tribunal de Contas da União, 1993).

Os anos 90 colocaram na ordem do dia um velho dilema nacional: a persistência da pobreza numa magnitude surpreendente e com ela muitos dos seus corolários, entre os quais a fome (Lavinias, 1998). No governo Collor, início dos anos 90, os recursos destinados aos programas de alimentação sofreram forte corte, resultando em esvaziamento desses programas (Draibe, 1994).

Em 1993, o Movimento pela Ética na Política, em parceria com entidades e personalidades da sociedade civil, lança a Ação da Cidadania contra a Fome a Miséria e pela Vida (Ação da Cidadania, 1997). No governo Itamar, é lançado o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. O plano traz novidades tanto em sua forma de elaboração, quanto em relação às responsabilidades institucionais, tendo como princípios: parceria, solidariedade e descentralização. Como resultado, em 1993, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, constituído por representantes do governo e da sociedade civil, em sua maioria indicados pelo Movimento pela Ética na Política (Comunidade Solidária, 1996).

Assim, em 1993, os objetivos do PAT no Programa Nacional de Combate à Fome e à Miséria foram: aumentar o número de empresas filiadas, permitindo uma maior cobertura; instituir mecanismos pelos quais os trabalhadores tivessem participação ativa no acompanhamento, avaliação e fiscalização do programa; aperfeiçoar os mecanismos operacionais, de modo a atingir o trabalhador

rural e ampliar a participação dos trabalhadores da construção civil; dinamizar a informação sobre o programa, estimulando sua expansão; definir mecanismos que possibilitassem o atendimento de trabalhadores beneficiados pelo seguro desemprego e sistemas alternativos para incorporar os trabalhadores do setor informal do mercado de trabalho (Draibe, 1994). O elenco de objetivos planejados, no entanto, não se fez mostrar na prática, uma vez, que para sua concretização, mudanças substanciais deveriam ser implementadas.

O CONSEA organizou e conduziu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994. Em seu relatório final, conclui: “Só haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem permanentemente acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna” (CONSEA, 1994).

O mesmo relatório afirma, ainda, que a Segurança Alimentar deve ser um objetivo nacional básico e estratégico e deve permear todas as políticas e ações dos níveis de governo e ser perseguida por toda sociedade, comprometendo os segmentos sociais, em particular o empresariado, que tem sustentado e usufruído do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente (CONSEA, 1994).

Em 1995, é extinto o CONSEA e criado o Conselho do Programa “Comunidade Solidária”, que passou a congrega toda a ação social do governo. A proposta do “Comunidade Solidária” baseia-se no princípio da parceria entre o governo federal com os Estados e municípios e parceria das ações governamentais com as iniciativas geradas pela sociedade civil (Brasil, Comunidade Solidária, 1996). No entanto, o PAT não constou na Agenda Básica do Programa Comunidade Solidária.

Diante do exposto neste capítulo, pode-se ressaltar que as intervenções na área de alimentação da classe trabalhadora, observadas no período anterior à década de 70, podem ser consideradas como intervenções privadas e públicas assistemáticas na direção da alimentação do trabalhador de baixa renda, considerando que, após o PRONAN, a alimentação do trabalhador passa a ser considerada área específica de intervenção reguladora estatal com o Programa de Alimentação do Trabalhador.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

- 3.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas constitui-se por si só num grande desafio. Estudos de avaliação de programas no Brasil são ainda escassos e recentes. O objetivo deste capítulo é de buscar realizar uma maior aproximação conceitual, no campo de avaliação de políticas públicas, e também apresentar os aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do trabalho.

A avaliação é uma atividade tão antiga quanto o mundo, comum e inerente ao próprio processo de aprendizagem. Hoje, é também um conceito que está em voga, com contornos vagos, que agrupam realidades múltiplas e diversas. Aguilar & Ander-Egg (1994) conseguiram selecionar aproximadamente vinte definições do que significa o termo avaliação, considerando diferentes épocas históricas, países e perspectivas teóricas.

Situando historicamente, é no período logo após a Segunda Guerra Mundial que se dá a emergência do conceito de avaliação dos programas públicos; de certa forma, ele era o corolário do papel que o Estado começou a desempenhar nas áreas da educação, do social, do emprego, da saúde, etc. O Estado, que passava a substituir o mercado, devia encontrar meios para que a distribuição de recursos fosse a mais eficaz possível. Os economistas que desenvolveram métodos para analisar as vantagens e os custos destes programas são considerados os pioneiros da avaliação. No entanto, suas

abordagens revelaram-se insuficientes, principalmente quando se queria aplicá-las aos programas sociais e à educação. A avaliação foi, então, de certo modo “profissionalizada”, adotando-se uma perspectiva interdisciplinar e insistindo nos aspectos metodológicos (Contandriopoulos, 1997).

Para definição de políticas públicas, como assinalam Muller & Surel (1998), há que se estabelecer uma diferenciação entre os termos: **política** (*polity* em inglês, usado para referir-se à esfera do político distinta da esfera da sociedade civil, ainda que as fronteiras sejam imprecisas, variando segundo o lugar e a época considerada); a **atividade política** (*politics* em inglês, que designa a atividade política em geral, a exemplo da competição por cargos políticos, o debate partidário e diversas formas de mobilização) e a **ação pública ou política pública** (*policy* em inglês, que compreende o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, os dispositivos político-administrativos coordenados por princípios em torno de objetivos explícitos) (Muller & Surel, 1998, p.13). Levando-se em consideração uma distinção entre os termos o PAT pode ser considerado como *policies*, no entanto, apesar de se considerar importante serem estabelecidas estas diferenças, e se entender que esta separação tem fins práticos, como observado pelos autores, é necessário salientar que, ao se estudar a ação pública, as outras dimensões não podem ser ignoradas.

No campo da conceituação de avaliação de políticas públicas, Figueiredo & Figueiredo (1986) fazem uma separação entre os conceitos de avaliação política e avaliação de política. Por **avaliação política**, os autores entendem “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política; as razões que a tornam preferível a qualquer outra”, complementando que tais razões devem ser “relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá, presumivelmente, contribuir para uma desejável quantidade de bem-estar”. Trata-se de uma avaliação que se concentra no “exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população”. Quando a análise adentra a efetiva apropriação dos benefícios pela população, avança-se para **avaliação de política**, que pode ser tanto do seu produto quanto do seu impacto.

Nesta linha de raciocínio, na avaliação de política, "o objeto da avaliação não é tanto o volume ou a natureza do produto, nem o tamanho de seu impacto, mas se esses produtos condizem, minimamente, com princípios de justiça política e social sobre os quais existe um consenso mínimo" (Figueiredo & Figueiredo 1986, p. 2,7 e 8).

Na área das políticas públicas, as políticas sociais tratam da satisfação das demandas da sociedade, a partir do princípio da justiça social. Vários autores assinalam que uma das primeiras dificuldades da discussão das políticas sociais é a delimitação do campo e, apesar do uso do termo remontar há mais de um século, não existe suficiente clareza sob seu significado conceitual. Na concepção de Santos (1998, 37):

[...] chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente [...]. A política social não é uma política entre outras, dotada de um atributo que a diferencia das demais, mas da mesma ordem lógica. Ela é, em realidade, uma política de ordem superior, metapolítica, que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas, o que equivale dizer que justifica o ordenamento de escolhas trágicas. (grifos do autor)

O trágico da escolha, como detectado por Santos (1998), faz-se pelo fato de não se possuir condições objetivas para que essa escolha se realize de forma a favorecer, com a mesma intensidade, os dois termos de uma disjuntiva acumulação *versus* equidade, na medida em que, considera o autor, estes são fatores excludentes (Santos, 2001)

A estratégia que pode ser adotada para travar esta discussão busca elucidar que não há critérios que permitam produzir “decisões automáticas” que garantam resolver simultaneamente dois problemas. Haja vista, salienta Santos (1998), que o critério de tomada de decisões não é lógico-científico nem derivado de comandos constitucionais.

Nessa perspectiva, buscando entender a emergência do PAT, salienta-se que a política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor

da acumulação e em detrimento de satisfação de necessidades básicas, assim como da promoção da igualdade. Assim, a definição do que é ou não obrigação do Estado prover, e em que condições e para quem, deve ser analisada enquanto resultado de um processo de sucessivas escolhas marcadas por pressões dos distintos atores envolvidos nas etapas de formulação e implementação das políticas. Raramente existe apenas uma solução, coexistem diversas possibilidades de intervenção em um dado problema social e de implementação de uma determinada solução para este problema, o que faz com que a ação governamental reflita uma série de opções marcadas por um juízo de valor e definidas num contexto de conflito (Abranches, 1998).

O objetivo da avaliação "é proporcionar uma graduação, ou pontuação, interpretação à política pública, o que se traduz em valores" (Amparán,1995, p.49). Tal conceito tem origem na etimologia da palavra "valor". Nesta perspectiva, a avaliação política consiste, em "atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que as mesmas se dão e aos próprios atos que podem modificar o conteúdo dessas políticas" (Figueiredo & Figueiredo,1986, p. 2).

Apesar de existir uma clara relação entre auditoria e avaliação, Dupuis (1998), enfatiza que é o julgamento de valor que imputa uma distinção entre ambos. O autor recorda que, no início, a auditoria referia-se a uma experiência contábil e financeira, mas veio estendendo-se a vários setores de atividade buscando outras informações; com esta ampliação, passou-se a falar de auditoria jurídica, econômica ou organizacional e ocorreu uma maior aproximação entre auditoria e avaliação. Ainda assim, são eventos diferentes, uma vez que o que especifica a avaliação é a introdução do "julgamento de valor" (Dupuis,1998, p. 53).

A partir da afirmação da atribuição do valor como o traço distintivo de uma política, Dupuis (1998) destaca que o conjunto de dados coletado deve ser analisado em função de critérios que podem estar explícitos ou não. Dessa forma:

[...]a informação pode referir-se aos valores ou aos critérios identificados como sendo os fundamentos sobre os quais se apoiam ou poderiam se apoiar as decisões de determinação, de evolução ou de

modificações das ações públicas[...] Neste sentido, a importância dada aos critérios e valores, a justificação destes, à sua condição de ser partilhado por diferentes atores, constituirá a dimensão essencial da avaliação com relação a outras abordagens (Dupuis, 1998, p. 55).

Fazer uma distinção entre as avaliações fundamentadas nos métodos, das que são norteadas por uma discussão teórica sobre as relações entre a intervenção, o contexto no qual ela é inserida e os resultados obtidos, é uma sugestão de Chen (1990), considerado um dos autores clássicos em avaliação.

Os objetivos da avaliação de políticas públicas podem ter várias dimensões. O pesquisador pode optar por avaliar os produtos, ou os seus resultados, e pode também avaliar o custo/benefício, o que fica caracterizado como uma avaliação clássica de eficiência (Silva & Formigli, 1994). A análise de custo/efetividade é uma forma de avaliação econômica, na qual, o custo e o benefício são considerados. Este tipo de análise é muito comum e é uma abordagem usual quando existem objetivos simples não ambíguos. No entanto, alguns programas apresentam múltiplos objetivos e resultados e a questão de atribuir preferências ou valores para estes resultados torna-se questão central deste tipo de avaliação (Drummond, 1997).

Figueiredo & Figueiredo (1986) identificam dois tipos de avaliação: avaliação de processos e avaliação de impactos. O primeiro busca reconhecer se o programa foi ou está sendo implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução, e, também, se o seu produto atingiu ou atingirá as metas desejadas. Já o segundo, busca conhecer os efeitos dos programas sobre a população-alvo e estabelecer relações de causalidade. Para os referidos autores, os limites comuns para os dois tipos de avaliação são a ausência, na maioria dos casos de definições operacionais claras, dos objetivos dos programas e especificação dos critérios de sucesso.

Como componente indispensável do processo de planejamento, a avaliação, entre nós, é muito lembrada, pouco praticada, e, quando realizada, não é muito divulgada, sendo dificilmente utilizada para a tomada de decisões (Silva & Formigli, 1994).

No Brasil, até os anos 80, observava-se uma falta de tradição e uma exígua produção científica em termos de avaliação de políticas públicas. A partir dos anos 90, como processo de reforma do Estado, este quadro começa a mudar. As políticas e programas da área de alimentação e nutrição não escapam desse quadro. Importante salientar que alguns aspectos do II PRONAN foram objeto de consecutivas avaliações, mas a maioria destas não considerou a dimensão e as implicações do programa como política pública que representou investimentos significativos de recursos financeiros e humanos, produzindo ao longo dos anos diferentes resultados, alguns deles muitos distantes dos esperados ou desejados (Musgrove, 1988 e 1993, Stefanini, 1994, Peliano, 1992). Assim, a busca de novos paradigmas para a avaliação de políticas e programas da área da alimentação e nutrição torna-se de imperiosa necessidade.

Mais recentemente, Santos & Santos (1998) propuseram um modelo para Avaliação de Políticas Públicas da Área de Alimentação e Nutrição, construído a partir de debates e propostas sobre paradigmas de avaliação de programas de saúde, adotando-se finalmente uma aproximação com a proposta multidimensional formulada por Donabedian (1980 e 1992). Na referida proposta, a dimensão da **estrutura** contempla a investigação dos instrumentos discursivos anunciados e implementados pela política, enquanto a dimensão dos **processos** refere-se ao estudo do conjunto de atividades efetivamente implementadas pelos gestores da política, no seu nível de execução. Já a dimensão **resultados** contempla os efeitos da política. Essa avaliação de resultados considera os objetivos do próprio programa e remete necessariamente à avaliação de aspectos da dimensão da estrutura e dos processos, enquanto facilitadores ou inibidores do alcance dos resultados. Entende-se que a estrutura de um programa, assim como seus processos, só realiza seus pressupostos quando alcança o seu resultado desejado.

Com todos estes aspectos, podem ser levadas em conta as dificuldades que se colocam para aqueles que pretendem adentrar este campo de pesquisa. Vale ressaltar o alerta feito por Meny & Thoenig (1989) de que, apesar da riqueza conceitual, o avanço em técnicas de investigação têm sido limitado, com utilização freqüente de recursos consagrados na sociologia e na ciência política, como análise de discurso, pesquisa

documental, entrevistas, questionários e observação participante. Para estes autores, nem mesmo em termos de inovações analíticas e conceituais pode-se afirmar a existência de “aportes revolucionários”, já que, inspirados na sociologia e na ciência política, os estudiosos do assunto desenvolvem seus trabalhos “aprisionados” em um quadro geral único: “ O estudo do conteúdo de políticas públicas como fenômeno político” (Meny & Thoenig, 1989, p. 125).

Reconhecendo os limites e restrições impostas para estudar um programa com tantos anos de existência e com as características do PAT, apresenta-se a seguir a elaboração do que foi concebido como o primeiro passo para a avaliação deste programa.

-

- 3.2 MATERIAL E MÉTODO

A produção de dados empíricos na pesquisa acaba por nos colocar diante de um grande desafio: encontrar a melhor construção pela qual, através das hipóteses científicas, se evidenciam provas, ou seja, respostas produzidas pelo cientista, com base em métodos, técnicas e instrumentos de investigação. A prova, o cientista capta do real, não só por razões técnicas, mas também, por ter sido capaz de, ao eleger e exercitar técnicas em seu trabalho de campo, fazer renascer o objeto de estudo (Bruyne et al., 1977).

A expansão da avaliação como uma nova disciplina ampliou, quantitativa e qualitativamente, o número de estudiosos interessados na matéria. Meny & Thoenig (1989) reconhecem a existência de mais de 50 definições sobre o que é e o que não é estudo de políticas públicas e ressaltam algumas particularidades, como a pretensão à cientificidade, que é tanto afirmada como relativizada, de forma a entender o processo de análise de políticas públicas como passível da aplicação de métodos rigorosos, com uso de provas e reaplicações na busca de uma verdade explicitável, mas também como uma arte, um saber-fazer de natureza artesanal.

A escolha do método, sua definição e princípios operativos são de alguma forma uma decisão pessoal do pesquisador, que não deve deixar de prescindir, nesta escolha, do próprio objetivo da política ou do programa analisado. Importante assinalar que o método empregado neste trabalho é resultante de várias discussões dos paradigmas para avaliação de políticas públicas, realizadas no Núcleo de Pesquisa de Nutrição e Políticas Públicas¹.

Estudos de avaliação de programas podem adotar várias perspectivas e objetivos. Retomando a conceituação proposta por Figueiredo & Figueiredo (1986) para **avaliação política** e **avaliação de política**, este trabalho propõe uma **avaliação política**, quando, ao estudar as normas do PAT, busca responder algumas questões implícitas, a saber: Quais têm sido os propósitos do PAT? Que mecanismos têm sido acionados para alcançar os seus objetivos? Como vem se apresentando o processo de gestão adotado para gerir o programa? Quais os critérios adotados ao longo do tempo para selecionar os beneficiários do programa? Que mecanismos são acionados para permitir a inclusão das empresas no programa? Que estratégias têm sido utilizadas para permitir o acesso dos trabalhadores à alimentação? Como se caracterizam os mecanismos utilizados ao longo do tempo para acompanhar, controlar e avaliar o programa?

Além disso, o estudo também caminha para a **avaliação de política**, quando analisando os dados referentes ao programa no Estado da Bahia, tenta avançar para o mérito da apropriação dos beneficiários, considerando:

1. Os potenciais beneficiários deste programa;
2. Distribuição dos trabalhadores atendidos por ramo de atividade econômica;
3. Percentual de trabalhadores e empresas atendidas pelo programa, em relação à demanda estabelecida nas normas, análise de sua cobertura;
4. Distribuição geográfica do programa nas regiões administrativas do Estado.

¹ Núcleo de Pesquisa em Nutrição e Políticas Públicas, da Escola de Nutrição da UFBA.

A abordagem metodológica aqui proposta fundamentou-se na análise combinada de elementos qualitativos e quantitativos a partir de fontes secundárias de informações representativas do objeto de estudo.

-
- *3.2.1 Pesquisa documental do PAT*

Para uma dimensão mais macro e qualitativa, no estudo normativo do programa, foi utilizado o método de análise documental, a partir de fontes primárias retrospectivas, como manuais do programa, leis, decretos, portarias, instruções normativas e normas regulamentadoras (Mann, 1975; Richardson, 1989 e Victora et al., 2000). Este levantamento contemplou os documentos do PAT desde a sua criação (1976) até o momento atual (1999), totalizando 57 documentos, reunidos mediante um extensivo processo de busca nas bibliotecas de órgãos públicos (MTE, UFBA, Arquivo Público, Procuradoria Geral do Município, Fórum Rui Barbosa, etc.), conselhos de classes, coordenação central do programa, DRT-Ba e *site* do programa. A relação destes documentos é apresentada no Quadro I.

Para orientar a análise e interpretação dos documentos do programa, utilizou-se a matriz apresentada no Quadro 2, na qual constam os aspectos considerados importantes na avaliação de um programa com características como as do PAT. Uma primeira leitura do material foi realizada e, somente a partir de leituras subseqüentes, realizou-se a marcação dos elementos contemplados na matriz de análise. Procurou-se sempre uma ordenação cronológica de publicações para propiciar uma análise histórica, sistematizando uma rede de informações que permitisse melhor orientação em relação ao seu período de vigência e também na tentativa de melhor ordenar as inúmeras informações e organizá-las num esquema analítico proposto, sem perder a essência do tema.

• **Quadro 1** Relação dos documentos do PAT utilizados no estudo

Décadas		
70	80	90
<p>Lei Nº 6.321, de 14 .04.76 Decreto Nº 78.676 de 08.11.76 Portaria Nº 651 de 22.12.76 Portaria Nº 652 de 22.12.76 Portaria Nº 653 de 22.12.76 Portaria Interministerial Nº 147 de 17.03.77 Portaria Interministerial Nº 326 de 07.07.77 Portaria Interministerial Nº 643 de 09.11.77 Portaria Nº 748 de 15.12.77 Parecer normativo CST Nº 25 de 30.03.78 Lei Nº 6.542, de 28.06.78. Portaria Interministerial Nº 3.396 de 11.10.78 Portaria Nº 588 de 23.11.78 Instrução Normativa da SRF Nº 050 de 13.08.79 Instrução Normativa da SRF Nº 070 de 21.11.79 Incentivos fiscais para a alimentação do trabalhador: Coleção VII, Promoção Social, 1979</p>	<p>Parecer Normativo CST Nº 31 de 27.08.80 Instrução Normativa da SRF Nº 134 de 17.12.80 Instrução Normativa da SRF Nº 074 de 03.11.81 Instrução Normativa do SRF Nº 006 de 08.02.82 Parecer Normativo CST Nº 08 de 19.03.82 Portaria Nº 3.153 de 30.08.82 Portaria Nº 3.196 de 18.10.82 Instrução Normativa da SRF Nº 085 de 07.12.82 Instrução Normativa da SRF Nº 113 de 25.11.83 Ato Declatório Normativo CST Nº 10 de 17.05.84 Instrução Normativa da SRF Nº 124 de 11.12.84 Instrução Normativa da SRF Nº 137 de 30.12.85 Portaria Nº 3.030 de 13.02.85 Ato Declatório Normativo CST Nº 87 de 22.10.86 Instrução Normativa da SRF Nº 143 de 30.12.86 Lei Nº 7.486 de 06.06.86 Manual de instrução – Tudo sobre o PAT, 1987 Portaria Interministerial Nº 3.287 de 18.09.87 Portaria Nº 3.067 de 12.04.88 Instrução Normativa Nº 61 de 22.06.89 Portaria Nº 3.282 de 27.09.89 Portaria Nº 3.283 de 27.09.89 Portaria Nº 3.284 de 27.09.89</p>	<p>Portaria Interministerial Nº 1, de 14.0.91 Decreto Nº 5, de 14.01.91 Decreto N.º 349, de 21.11.91 Portaria Interministerial Nº 1, de 29.01.92 Instrução Normativa DRF Nº 16, de 20.02.92 Portaria - SSST Nº 13, de 17.07.93 Portaria MTB Nº 1.156 , de 17.07.93 Manual de instrução do PAT, 1994 Instrução Normativa MTB Nº 03 de 26.06.96 Decreto Nº 2.101, de 23.12.96 Portaria Interministerial Nº 1, de 28 01.97 Portaria MTB Nº 87, de 28.01.97 Lei Nº 9.532, de 10.12.97 Medida Provisória Nº 1.709,de 06.08.98 Portaria Interministerial Nº 3, de 11.11.98 Portaria Interministerial Nº 5, de 30.11.99 Portaria MTE Nº 1.963, de 30.11.99 Cartilha para orientação da educação alimentar,1999</p>

Quadro 2 Matriz utilizada para análise dos documentos

• • Estudo da normatização do programa
<p>Contempla a investigação dos instrumentos discursivos anunciados e implementados pelo PAT.</p> <p>1 Tipologia dos objetivos - busca investigar os objetivos do PAT em relação a:</p> <p>1.1 Disponibilidade e consumo de alimentos, referidos a mudanças no padrão qualitativo e quantitativo de consumo alimentar da população-alvo do programa.</p> <p>1.2 Mudanças no estado de saúde e nutrição da população-alvo.</p> <p>2 Processo de gestão - caracterizar o modelo de gestão proposto para o programa em nível local (empresa), estadual (DRT), federal (MTE) e identificar quando nos diferentes níveis a gestão se apresenta:</p> <p>2.1 <i>Colegiada centralizada</i> – pressupõe-se a formação de um colegiado (conselhos, comitês, comissões ou outras instâncias colegiadas), porém centraliza as decisões em nível federal e estadual.</p> <p>2.2 <i>Colegiada descentralizada</i> – pressupõe-se a formação de um colegiado e as decisões são tomadas em nível local (empresa).</p> <p>2.3 <i>Centralizada não inclusiva</i> – não há formação de colegiado/comissão e as decisões são tomadas em nível central e repassadas para o nível local.</p> <p>2.4 <i>Descentralizada não inclusiva</i> – não há formação de colegiado/comissão e as decisões são tomadas em nível local.</p> <p>3 Critérios para seleção da população-alvo - busca identificar quais os critérios (se sociais e econômicos e/ou biológicos e nutricionais) e as instâncias responsáveis pela aplicação destes.</p> <p>4 Caracterização do processo de inclusão das empresas no programa - identificar os pré-requisitos exigidos para inclusão das empresas no programa.</p> <p>5 Caracterização da estratégia – caracterizar os meios utilizados para distribuição dos benefícios à população-alvo.</p> <p>6 Mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa - caracterizar os meios utilizados pelo programa para acompanhamento, controle e avaliação de suas estratégias, identificando em quais níveis (federal, estadual ou local) deverão ser realizados os mecanismos para tal e a periodicidade proposta; assim como, a forma de divulgação destes resultados (fluxo de informações) e o encaminhamento proposto para possíveis correções.</p>

• 3.2.2 *Análise do PAT no Estado da Bahia*

Para uma dimensão mais específica e quantitativa, na análise de acesso de empresas e trabalhadores, a abordagem foi realizada particularizando o Estado da Bahia. Para o cálculo da cobertura, fez-se necessário quantificar os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho (potenciais beneficiários do programa), no entanto esta análise ultrapassou a simples quantificação, trabalhando com variáveis que pudessem traçar o perfil destes trabalhadores, inclusive entendendo esta etapa como anterior aquela (ver Quadro 3).

Quadro 3. Matriz utilizada para análise de acesso

• Acesso de trabalhadores e empresas baianas ao PAT	
•	Análise do perfil dos trabalhadores no Estado da Bahia dos anos de 1995 a 1997, com as seguintes variáveis: sexo, grau de instrução, faixa etária, ocupação, carga horária, remuneração média mensal. <i>Neste caso, importou ao estudo, conhecer o perfil social e econômico de um conjunto de indivíduos que podem ser considerados como potenciais beneficiários do programa.</i>
•	Estimativa da cobertura real, considerada como a proporção da população-alvo que efetivamente utilizou os serviços: Cobertura dos trabalhadores beneficiários nos anos de 1995,1996 e 1997
•	$\text{Cobertura} = \frac{\text{Trabalhadores beneficiados pelo PAT}}{\text{Trabalhadores do mercado formal}} \times 100$
•	Cobertura das empresas beneficiadas nos anos de 1996, 1997 e 1998
•	$\text{Cobertura} = \frac{\text{Empresas beneficiadas pelo PAT}}{\text{Empresas registradas no Estado}} \times 100$

- Distribuição dos trabalhadores atendidos pelo PAT no Estado da Bahia – através da análise da distribuição geográfica nas diferentes regiões administrativas do Estado da Bahia, utilizando para melhor compreensão dos dados a apresentação cartográfica.

Para tanto, optou-se por trabalhar com dados secundários, através de informações obtidas do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, referentes ao PAT e à Relação Anual de Informações Sociais - RAIS

A obtenção dos dados referentes ao PAT foi, neste processo, plena de dificuldades. Na busca dessas informações, algumas tentativas foram feitas, no entanto, os dados acessíveis continham achados contraditórios, indicando limites à sua sistematização. Os dados do PAT inicialmente só seriam acessíveis através de painéis de dados agregados por Região e por Estado, para as variáveis, número de empresas e número de trabalhadores beneficiados. Outras variáveis, a exemplo de faixa salarial dos trabalhadores e tipo de serviço adotado para distribuição do benefício, eram publicadas para o País como um todo. Hoje, estes dados já estão disponibilizados via Internet no *site* do MTE. No entanto, a disponibilidade dos dados de forma desagregada possibilitaria o cruzamento de variáveis, o que permitiria uma análise mais específica do programa.

Tendo este estudo a intenção de trabalhar com o conjunto de dados referentes às informações fornecidas pelas empresas no momento do cadastramento no PAT, estabeleceram-se contatos com a coordenação do programa, no sentido de explicar as finalidades da pesquisa, para que fossem disponibilizados os referidos dados de forma desagregada. Àquela época, no entanto, quando se estaria reestruturando o setor de informática do programa, não foi possível o fornecimento dos dados da forma solicitada.

Posteriormente, e após inúmeros e insistentes contatos, alcançaram-se alguns dados que foram enviados através de arquivo eletrônico, com as seguintes variáveis:

Empresas cadastradas no PAT no Estado da Bahia, no período de 1996 a 1998

1. Identificação da empresa (razão social)

2. Município
3. Atividade econômica da empresa
4. Número de funcionários beneficiados no ano anterior

Outros dados foram solicitados para possibilitar uma avaliação mais aprofundada do programa, como, por exemplo, tipo de serviços (caracterizando estratégia de distribuição do benefício à população-alvo do programa) e renda dos beneficiários (análise mais específica da cobertura, fazendo um corte em 5 salários mínimos, que é a prioridade de atendimento do programa). Estes dados, no entanto, não foram disponibilizados, impossibilitando uma análise mais abrangente do programa.

Os dados do PAT foram obtidos das informações fornecidas pelas empresas quando do seu cadastramento no programa do Ministério do Trabalho e Emprego. Apesar de serem conhecidas as limitações relativas ao uso de dados secundários, aceitou-se trabalhar com os números provenientes das informações relativas ao estado da Bahia. No entanto, em razão da própria constituição do formulário - que informava o número de trabalhadores atendidos pelo programa no ano anterior - havia a diferença temporal de um ano entre o número de trabalhadores atendidos e o número de empresas participantes do programa. Esta informação explica o corte estabelecido para análise de beneficiários e empresas a partir do ano de 1995 e 1996, respectivamente.

Os dados do PAT foram enviados em formato texto, sendo posteriormente trabalhados e organizados sob a forma de um banco de dados, utilizando o SPSS versão 9.0. Concomitante, foi realizada verificação crítica das informações.

A obtenção dos dados referentes ao número de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho na Bahia, foi de mais fácil acesso. Utilizaram-se informações da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, através de convênio firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego. Os dados utilizados estavam disponíveis em arquivos compactados, armazenados em CD-ROM, sendo necessário

utilizar o *software* SGT (Sistema Gerador de Tabelas)², com respectiva senha de acesso para leitura e análise dos dados (RAIS 1995, 1996, 1997 e 1998).

Os dados da RAIS originam-se de levantamento administrativo-fiscalizador, realizado anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego junto às empresas, que estão obrigadas a fornecer uma série de informações sobre os empregados com os quais mantiveram vínculo empregatício durante o ano de referência. Aqui também se assumiu trabalhar com o total dos trabalhadores do mercado formal no Estado.

O levantamento da RAIS iniciou-se em 1976, consolidando vários outros anteriormente realizados por cinco ministérios. Como todo levantamento administrativo-fiscalizador contém erros e omissões, mas se constitui num quase censo do chamado setor formal da economia (Borges & Druck, 1992).

Assim como no PAT, na RAIS a unidade básica utilizada é o estabelecimento, definido segundo os critérios adotados pelo Ministério da Economia para o Cadastro Geral de Contribuintes – CGC, em unidades de empresa separadas. O número de empregados corresponde ao número de vínculos, podendo uma pessoa ter mais de um vínculo empregatício.

Para categorizar a variável atividade econômica, utilizou-se a classificação de grande setor de atividade econômica do IBGE, 1980 (CAGED & RAIS, Manual). No ANEXO II consta uma relação com as especificações de cada setor e sub-setor de atividade econômica.

Uma vez conhecido o perfil dos trabalhadores, interessou ao estudo uma análise da cobertura do programa no Estado. Para tanto, optou-se por investigar esta cobertura entre as empresas e beneficiários, utilizando-se o cálculo de cobertura real, que se baseia na verificação da proporção dos trabalhadores atendidos pelo PAT em relação aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, considerados alvos potenciais da intervenção.

² Desenvolvido pela AB Consultoria & Software.

Para conhecer a distribuição social das empresas e beneficiários do programa através da análise da distribuição espacial (geográfica), nas diferentes regiões administrativas do Estado da Bahia, fez-se a opção de utilizar a apresentação cartográfica, entendendo que desta forma seria melhor a compreensão dos dados.

Nessa etapa de descrição metodológica, concebe-se o limite de não contemplar outras ferramentas utilizadas e já consagradas pela pesquisa social, fazendo uso de dados primários, com informações dos vários atores envolvidos com o programa: trabalhadores, Estado, empregadores e sindicatos. Porém, vale ressaltar que este trabalho pode ser considerado como um embrião, ou, melhor dizendo, um estágio inicial para aplicação de metodologias mais complexas. Entendendo assim, que o esforço ora apresentado tem um papel de desvendamento, de primeiros passos na abertura de uma cortina que vem se tornando pouco transparente à sociedade em geral e, particularmente aos trabalhadores, o que significa o PAT na consecução do direito à saúde e à alimentação e no recente desafio de promover qualidade de vida em todos os espaços, inclusive na fábrica.

4.0 RESULTADOS E DISCUSSÕES

1 4.1 UM DIÁLOGO COM ELEMENTOS DISCURSIVOS DO PROGRAMA

Partindo do pressuposto de que a idéia que alimenta a avaliação é a necessidade de “saber o que fazemos, de forma tão objetiva quanto possível, e compreender a que isto serve” (Crozier 1998, p. 40), é que se coloca o propósito desta seção: estudar um conjunto de normas do programa, estabelecendo um diálogo com estas, no sentido de apreender os seus objetivos e os mecanismos colocados em cena para se permitir o acesso à alimentação por parte dos trabalhadores. Tem-se como

questão principal para essa abordagem, entender o que veio acontecendo com o PAT, desde a sua criação até o momento atual.

Um aspecto importante a ser considerado nas discussões sobre políticas sociais (educação, saúde, assistência, emprego, alimentação, renda mínima, entre outras) é que estas, assim como as macroeconômicas (fiscal, cambial, monetária e industrial) e as demais (científica, tecnológica, cultural, agrícola, agrária, etc.), encontram-se balizadas e referenciadas por uma determinada forma de organização da administração pública, que condiciona e medeia os processos de formulação, implementação e também de avaliação de políticas públicas (Gaetani, 1997).

Numa descrição sumária do programa em estudo, pode-se caracterizá-lo como um programa interministerial, englobando o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Ministério da Fazenda – MF e o Ministério da Saúde – MS, e tripartite, com os custos divididos entre trabalhador, empresa e governo. Dessa forma, ele pode ser considerado como um programa de benefício para o trabalhador e de incentivos para a empresa, através de isenções fiscais concedidas pelo governo. O acesso ao benefício pelo trabalhador se traduz em refeições, que podem ser oferecidas no local de trabalho ou por meio de tíquetes para aquisição de refeições ou alimentos e cestas básicas. O incentivo à empresa está representado pelo “ressarcimento do dobro das despesas comprovadamente realizadas no período base, não podendo exceder a 4% do imposto de renda devido” (Brasil, Lei nº 9.532, 1997).

O argumento principal desta seção é construído a partir da concepção de Muller & Surel (1998) de que uma política constitui também um quadro normativo de ação:

Uma política pública é primeiramente constituída por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância 'visível' da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros (os créditos disponibilizados a cada ministério), intelectuais (o conhecimento e experiência que os atores políticos são capazes de mobilizar), regulamentares (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um novo recurso para os decisores), materiais. Ela é também constituída

de 'produtos', isto é de produtos regulamentares (normativos), financeiros, físicos (Muller & Surel 1998, p.16).

Para os referidos autores, a existência de uma política pública delimita, em geral, um conjunto de decisões e ações que constituem um campo extremamente heterogêneo, colocando em cena um alto número de atores pertencentes a múltiplas organizações, públicas e privadas, que intervêm em diferentes níveis do processo. Parece ser o caso do PAT, que tem o Estado, via seus ministérios, as empresas, os trabalhadores, os sindicatos, etc., fazendo ressaltar o problema da coerência destes diferentes elementos.

Para que se esteja em presença de uma política pública, salientam os autores, faz-se necessário que seja definido de alguma forma um **quadro geral de ação**, o qual funciona como **uma estrutura de sentido**, isto é, capaz de "mobilizar diferentes elementos de valor e de saberes, assim como instrumentos particulares, para realizar os objetivos construídos pelo intercâmbio entre atores públicos e privados" (Muller & Surel, 1998, p. 19). Como consequência desse argumento, exige-se reconhecimento do caráter normativo de todo programa de ação pública, ou seja, toda política pública será definida primeiramente como um conjunto de objetivos a alcançar. Estes objetivos podem ser mais ou menos explícitos nos textos e decisões dos governos, e por vezes são apresentados de forma ambígua.

Os autores assinalam três dificuldades no estudo de análise de política pública. A primeira diz respeito aos objetivos da ação pública que "não estão dados, mas devem tornar-se objeto de um trabalho de identificação e de reconstrução pelo investigador [...]". A segunda dificuldade é "referida aos problemas de saber quem foi o responsável pela definição das normas da ação pública, considerando que na maior parte das vezes não é suficiente para tanto estudar o Estado como aparelho político-administrativo". Importante item, já que, por vezes, o Estado acaba respondendo a pressões que vêm da sociedade organizada, dos partidos, de demandas internacionais, etc. A terceira dificuldade é a compreensão de que não se pode afirmar que a existência

de uma política pública depende da existência de um conjunto de medidas reunidas em um quadro normativo e cognitivo perfeitamente coerente. Se assim fosse, não existiriam verdadeiras políticas públicas: "ao contrário, é indispensável, se o que se pretende é compreender a área de competência elástica da ação pública, tomar consciência do caráter intrinsecamente **contraditório** de toda política pública".(Muller & Surrel, 1998, p. 19, grifo dos autores)

De acordo com os autores, essas afirmações não querem significar que a ação pública não tenha um sentido, mas sim que este sentido não é unívoco "porque a realidade do mundo é ela mesma contraditória, o que significa que os decisores são condenados a perseguir objetivos contraditórios entre si: promover a rentabilidade de determinada empresa pública e manter a paz social; reduzir a inflação e aumentar o consumo[...]".(Muller & Surrel, 1998, p.20)

Como consequência, os estudiosos argumentam que a análise de políticas públicas deve distanciar-se de duas posições extremas, que constituem impasses para a compreensão da ação pública: a primeira dessas posições extremas considera que só se pode falar de política pública quando se estudam ações e decisões que formam um todo coerente, o que jamais acontece; a segunda define um outro impasse teórico e metodológico, negando qualquer racionalidade à ação pública, tendo em vista as múltiplas incoerências que esta manifesta. Para sair do impasse, os autores propõem que o trabalho de análise deve esforçar-se para atualizar as **lógicas de ação** e as **lógicas de sentido** no processo de formulação e de implementação de políticas. (Muller & Surrel,1998)

Para tanto, como já especificado em capítulo anterior, analisou-se um conjunto de documentos tidos como oficiais do programa, utilizando um esquema norteador apresentado no Quadro 2, já inserido (página 43).

2 4.1.1 Tipologia dos objetivos do programa

A análise da tipologia dos objetivos do programa coloca-se como primeiro item de reflexão, pela sua própria importância. Entender o propósito do programa a ser estudado é, necessariamente, o primeiro passo da investigação. No “Documento Técnico” do Ministério do Trabalho, datado de 1979, que compõe a Coleção VII – Promoção Social e se intitula *Incentivos Fiscais para Alimentação do Trabalhador*, os objetivos principais do PAT estavam assim definidos:

Proporcionar disponibilidade maior e mais eficiente de energia para o trabalho do homem e, conseqüentemente, concorrer para melhoria do estado nutricional do trabalhador; dividir, transitoriamente, entre o governo, a empresa e o trabalhador, o custo da energia humana necessária para o trabalho (Brasil, 1979, p.6)

Com base na leitura do documento acima citado, percebe-se que há uma comparação entre as fontes de energia hidrelétrica, nuclear e petróleo, necessárias ao desenvolvimento do país, com a energia humana. Esta energia é definida como “ o conjunto de esforços físicos e psicomotores aplicados pelo ser humano na obtenção do produto nacional” (Brasil, 1979, p.3). Dentro desta concepção, fazia-se necessário reconhecer a participação do trabalhador como peça fundamental para o desenvolvimento, sendo este também importante forma de energia para o mesmo fim, o desenvolvimento socioeconômico do País. Repor a energia gasta com as atividades laborais se tornava, então, a grande questão. Um dos idealizados do programa, em entrevista a uma revista de circulação da área de alimentação institucional, afirma:

[...] então, o princípio era considerar que havia outra forma de energia da qual depende grande parte do produto brasileiro. A produção brasileira depende em grande parte do esforço físico humano, o que antes

chamava de mão – de – obra. Assim como a indústria tinha a energia elétrica subsidiada pelo governo, pelos impostos que nós pagamos; a energia do petróleo sempre foi subsidiada. E porque não a energia humana, principalmente na condição que o País se encontra de estar ainda em desenvolvimento [...] (Boianovsky, 1994, p. 13).

Desta forma, a alimentação não é tida como um direito do trabalhador. Essa temática percorre toda a trajetória histórica do programa que, mesmo usando terminologias distintas, apresenta a mesma abordagem. Como pode ser observado nos textos apresentados abaixo em períodos distintos:

[...] ao criar o Programa, visou o Governo não somente facilitar a vida do trabalhador brasileiro, como também obter outros benefícios, quais sejam mais saúde para o operário, maior produtividade, diminuição dos acidentes de trabalho e menor índice de absenteísmo e rotatividade de mão-de-obra nas empresas. (Brasil, Manual e Legislação do PAT, 1987).

[...] tem por objetivos, melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, prioritariamente os de baixa renda (até 5 salários mínimos), com repercussões positivas na qualidade de vida desse trabalhadores, na redução dos acidentes de trabalho e no aumento da produtividade. (Brasil, Manual de Instrução do PAT, 1994)

[...] tem por objetivo a melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando a promover sua saúde e prevenir as doenças profissionais (Brasil, Portaria nº 87, 1997).

No que diz respeito a atender prioritariamente os trabalhadores de baixa renda, no Art. 2º do Decreto nº5/91, observa-se que: “os trabalhadores de renda mais elevada poderão ser incluídos no programa de alimentação, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores que percebam até 5 (cinco) salários mínimos”. A Portaria 87/97 inclui a esta redação, “independentemente da duração da jornada de trabalho”, enfatizando que o benefício concedido aos trabalhadores que percebam até 5 salários mínimos não poderá, sob qualquer pretexto, ter valor inferior àquele concedido aos de maior renda.

A disponibilidade e o consumo de alimentos, referidos às mudanças no padrão qualitativo e quantitativo de consumo alimentar da população-alvo, estão contemplados, nas normas do programa. Entendia-se que a disponibilidade e consumo estariam teoricamente garantidos pela oferta da alimentação por parte da empresa beneficiária, através das estratégias utilizadas para distribuição do benefício³. As mudanças no estado de saúde e nutrição da população alvo são referidas com termos como: “concorrer para melhoria do estado nutricional do trabalhador”, “promover saúde” e “prevenir doenças profissionais”.

A redação dos objetivos do programa passa pela relação saúde/trabalho, que é uma categoria multidimensional, então, a depender do referencial teórico adotado para tentar entendê-la, alguns aspectos podem ser elucidados, outros obscurecidos.

Ao analisar seus objetivos, pode-se perceber que a lógica norteadora desse programa passa por uma concepção de caráter controlador, demonstrado aqui pela citação de Boltanski (1984, p.116), ao ilustrar a forma como o corpo do trabalhador é concebido: “espécie de ferramenta ajustada a fins particulares, tendo de certo modo necessidades particulares, que devem ser satisfeitas, para que ele possa preencher as funções que lhe são socialmente assinaladas” A alimentação assume uma das vias utilizadas para articular saúde e produtividade. E a saúde, neste caso, é pensada não apenas para o bem-estar do indivíduo, com repercussões numa melhor qualidade de vida, mas também, e talvez principalmente, para o desenvolvimento econômico do País.

A partir dos objetivos informados nos seus documentos, impõe-se destacar que **melhorar o estado nutricional, promover saúde e prevenir doenças profissionais** são citações genéricas, quando se imagina que, no decorrer de mais de 20 anos nenhuma modificação nas exigências nutricionais foi implementada. Além do fato de que as formas de distribuição do benefício, ao longo desses anos foram modificadas, possibilitando alguns desvirtuamentos de seus objetivos, como será abordado posteriormente.

³ Este item será melhor analisado, ainda neste capítulo, no tópico Caracterização da Estratégia.

Importante assinalar, também, que mudanças no estado de saúde e nutrição da população-alvo não estariam garantidas apenas com o acesso ao alimento. Exemplos de outros aspectos de fundamental importância são a quantidade e a qualidade das refeições (leia-se como qualidade a composição nutricional e a observância aos princípios higiênico-sanitária), como também, ações voltadas à adoção de hábitos e atitudes relacionados a um melhor estilo de vida. Tais ações seriam de difícil implementação a curto e médio prazo, por necessitarem de intervenções no meio cultural dos trabalhadores implicando, por óbvio, em mudanças de hábitos, difíceis de serem implementadas com sucesso, se não forem considerados o envolvimento e a participação dos trabalhadores.

Visualizar a Alimentação e Nutrição apenas na esfera do consumo é limitar sobremaneira a influência destes elementos no processo de saúde e doença das populações.

3 4.1.2 O Processo de gestão

Neste estudo, a abordagem da gestão do programa refere-se aos processos adotados para implementá-lo na direção de seus objetivos.

Inicialmente, o programa adotou um modelo de gestão colegiada centralizada, formada por dois representantes de cada órgão, Ministério do Trabalho-MTb, Ministério da Fazenda-MF e Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN.

A Portaria 651/76 cria a Comissão Especial, à qual competia: aprovação dos programas de alimentação do trabalhador, expedição de certidão comprobatória de aprovação dos programas de alimentação e expedição de credenciais de entidades prestadoras de serviço. A análise desta portaria deixa claro que a comissão

contaria com a colaboração eventual de servidores do MTb. Esta comissão teve como papel principal a aprovação dos programas. Os critérios adotados para tal aprovação não são citados, assim como não ficaram claros os critérios para seleção dos representantes dos referidos órgãos.

Em 1985, a competência da comissão passa a ser apenas de “examinar a capacidade das empresas requerentes do registro, de acordo com o estabelecido nesta Portaria, proferindo parecer que encaminhará à deliberação do Secretário de Promoção Social do Ministério do Trabalho”. Ficou, portanto, delegada competência ao Secretário de Promoção Social para “decidir sobre o registro das empresas participantes do PAT, e expedir as certidões comprobatórias da aprovação dos programas” (Brasil, Portaria 3.030, 1985), competências que antes eram atribuídas à Comissão Especial. Quatro anos depois, as competências da comissão são retomadas, inclusive com avanços em relação a sua composição, como pode ser visto adiante.

Através da Portaria 3.282/89, considerando a necessidade de adequar os benefícios da Lei nº 6.321 à Constituição Federal, e também de tornar ágeis as ações relativas ao PAT, bem como certificar as respectivas aprovações, instituiu-se Comissão Especial presidida por representante do MTb e assim constituída: dois representantes do MTb, um do MF, um representante do INAN, dois dos trabalhadores e dois dos empregadores.

A redação da portaria não deixava claro como seria realizada a indicação de tais representações, apenas observava que o MTb designaria o Presidente da Comissão, seus titulares e suplentes, podendo-se interpretar que seria indicação do referido Ministério uma vez que não são apontados órgãos e entidades de classes na sua redação.

A portaria de 1989 traz, em sua composição, a representação dos trabalhadores e empregadores, que até então não existia oficialmente. Esta comissão tinha um amplo espectro de competências, tais como: exame e aprovação do programa, inclusive o sistema de análise e processamento; a certificação das respectivas aprovações através da publicação no *Diário Oficial da União*, de relação mencionando número do

Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) do Ministério da Fazenda, nome da empresa, valores e período de execução de cada programa, além de propor medidas destinadas à revisão e ao aperfeiçoamento do PAT em consonância com a Política Social vigente.

Nos artigos 7^o e 8^o da referida portaria, ficava evidente que a Comissão Especial poderia “adotar providências, tendentes a prevenir, impedir, apurar ou corrigir a inadequada execução do programa, o desvio ou desvirtuamento de sua finalidades”, podendo revogar a aprovação do programa, levando as irregularidades observadas ao conhecimento das autoridades competentes, para adoção de outras medidas cabíveis. Pelo exposto, eram repassados consideráveis poderes para a referida comissão. No entanto, a análise destes documentos não permitiu identificar a forma de trabalho e os motivos que levaram a extinção da comissão.

O início da década de 90 traz uma simplificação no processo de inclusão das empresas no programa (como será mostrado com mais detalhe no item “Caracterização do processo de inclusão das empresas no programa”). Foi implementado um projeto de desburocratização e os programas ficavam automaticamente aprovados mediante apresentação e registro do formulário oficial na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, sem passar por uma avaliação prévia. A gestão adotada para o programa passa a ser a centralizada não inclusiva, o que significa que não há formação de colegiado/comissão e as decisões são tomadas no nível central e repassadas para o nível local.

Observa-se, assim, que o início dos anos 90 é marcado por uma centralização total do programa. Naquela época, no entanto, há uma ênfase no processo de descentralização do Estado brasileiro, alcançando as políticas sociais. Nesta mesma época, emerge com força a criação de conselhos de todos os tipos e em todos os níveis. Apenas pela leitura dos documentos não é possível entender, como um programa voltado para os trabalhadores conseguiu se manter na contramão da história.

A retomada da comissão no programa só se dá em 1997, com finalidades diferentes das anteriores. Diante da necessidade de reestruturação do programa, institui-

se, no âmbito do Ministério do Trabalho, a Comissão Tripartite, em vigor até o presente momento, com as seguintes finalidades:

[...] acompanhar e avaliar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao PAT, principalmente no que tange ao credenciamento das empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva (sistema-convênio) e à definição das regras de utilização e aceitação dos documentos de legitimação; elaborar estudos visando estabelecer regras para a fiscalização e a aplicação de penalidades às empresas e estabelecimentos conveniados que executarem de modo inadequado o PAT; propor diretrizes para o aperfeiçoamento gradativo do documento de legitimação, visando a transformá-lo em cartão eletrônico; avaliar as propostas de medidas legislativas encaminhadas ao Ministério do Trabalho atinentes ao PAT e elaborar o seu regimento interno, a ser aprovado pelo Ministro de Estado do Trabalho (Brasil, Portaria Interministerial nº 1, 1997)

Esta portaria apresenta, em sua composição: um representante do MTb, que o presidirá, um do MF; um do MS; três dos trabalhadores e três dos empregadores. A representação do MS, que anteriormente era do INAN, não mais o é, pois neste período o referido órgão já havia sido extinto. Os representantes do governo federal são indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, sendo os representantes dos trabalhadores e empregadores indicados pelas respectivas entidades representativas de âmbito nacional, todos designados pelo Ministro do Trabalho.

A participação na comissão é considerada serviço público relevante, não ensejando nenhuma remuneração. Um fato a destacar é a possibilidade de convidar, como observadores, representantes de outros órgãos e entidades, cuja colaboração seja imprescindível para o cumprimento de suas atribuições. Desta forma, teoricamente se garante um espaço de diálogo importante no programa. Salienta-se, porém, que nesta mesma portaria fica claro que os estudos e sugestões deverão ser submetidos à apreciação dos Ministros do Trabalho, da Fazenda e da Saúde.

Já no âmbito estadual, representado pelas Delegacias Regionais de Trabalho – DRT's, observou-se um esvaziamento progressivo nas suas ações no decurso deste processo. Inicialmente, cabia fornecer orientação, distribuir formulários aos interessados, receber e encaminhar pedidos de credenciamento; depois serviam como intermediárias para o encaminhamento de registro das empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, e, por fim, resumiu-se a um local de fornecimento de informações e correções de formulários.

No âmbito local, na empresa, pela análise documental realizada, não foi observada normatização para o tipo de gestão a ser adotada. Cabem as empresas, apenas, as questões mais operacionais da produção das refeições e/ou da forma de distribuição do benefício aos trabalhadores. A participação dos trabalhadores que vem ocorrendo através das entidades representativas da classe nas reuniões da comissão instituída em 1997, pode ser entendida como um importante avanço da luta dos trabalhadores ao direito de participar nos processos decisórios do programa. Outrossim, deve ser importante assinalar que a participação dos trabalhadores deverá fazer-se fato também no nível local (empresa), como forma de articular ações que garantam um melhor acesso à alimentação.

Neste momento de análise, torna-se relevante assinalar que o PAT é um programa que se caracteriza como interministerial e tripartite, vislumbrando-se então, a participação no processo de gestão de todas as instâncias aí (im)postas. Tendo o MTE como órgão gestor, o MS não se faz representar de forma mais direta e articulada nas ações do programa. Entende-se que a parceria dos distintos ministérios é plausível, uma vez que os objetivos do programa articulam questões de saúde e nutrição (MS), direcionadas a uma maior produtividade do trabalhador (MTE), através de incentivos fiscais às empresas (MF). Argumenta-se que, como a lógica do programa medeia ações que caracterizam a alimentação do trabalhador enquanto uma política de benefícios, é de se esperar que questões econômicas sejam preliminarmente colocadas e reforçadas enquanto normas. No entanto, mesmo que se pense nessa lógica econômica, um espaço deve ser aberto para discussões de questões mais amplamente postas, referentes à saúde

e a uma melhor qualidade de vida desses indivíduos. Se essa articulação de ações não é sentida pela análise dos documentos, somente uma avaliação com dados primários poderia desvendar a referida afirmação.

4 4.1.2.1 Inserção do nutricionista no processo de gestão do programa

A inserção do nutricionista no processo de gestão do PAT é assinalada, dada as exigências de as empresas que pleiteavam os incentivos fiscais para fornecimento de alimentação aos seus trabalhadores, elaborarem um programa que se configurava, na realidade, em diversas informações solicitadas em formulários distribuídos pelo MTb, através das DRT's. O nutricionista era o profissional responsável técnico pelo programa, a quem cabia a escolha e/ou elaboração dos cardápios, assim como a supervisão do serviço de alimentação. Anexo a este formulário, constavam opções de cardápios, calculados de acordo os parâmetros estabelecidos pelo programa.

Ao se analisar os formulários de adesão anteriormente utilizados, percebeu-se que eram muitas as informações solicitadas, corroborando com a opinião de Santos(1988, p.137), de que

“[...] o PAT exigia o nutricionista como responsável técnico do serviço; tendo como atribuições elaborar o Programa da empresa e administrar o serviço. Em verdade o PAT se traduzia em um conjunto de formulários pré-definidos que deveriam ser preenchidos, assinados pelo profissional e encaminhados às Delegacias Regionais de Trabalho.”

Com o processo de desburocratização implementado pelo programa, a partir da década de 90, os itens de exigências para adesão, mudam substancialmente. O nutricionista que, historicamente, era o profissional responsável pelo programa, desaparece do contexto, ficando a cargo do responsável pela empresa a assinatura do

programa. A partir desta data, não se faz mais necessária a apresentação dos cardápios com o teor nutritivo das refeições. Apenas as fornecedoras e prestadoras de serviços de alimentação coletiva deveriam manter estas duas últimas exigências.

O nutricionista é o profissional da área de saúde habilitado para exercer as funções a que se propõe o programa. O PAT representou, pelo que assinala Santos (1988), a área de mercado de trabalho que mais se ampliou para o profissional a partir do II PRONAN.

A colaboração do profissional na etapa inicial de formulação do programa foi relatada por Boianovsky (1994) um dos idealizadores do PAT. Depois, reconheceu-se a necessidade de sua permanência no quadro técnico do programa, nas DRT's, com funções de orientação e fiscalização, sendo que ao longo do tempo, sem reposição das aposentadorias, praticamente inexitem no quadro das DRT's.

Ao que parece, o fato de se tornar desnecessário o preenchimento de tantas informações referentes ao serviço de alimentação determinou que o nutricionista deixasse de ser uma exigência do programa. No entanto, a supressão de sua assinatura não invalidava a necessidade de as empresas contratarem o profissional.

Ainda que o PAT, enquanto exigência técnica, tenha suprimido a presença do profissional nutricionista na empresa beneficiária, foram mantidas em suas normas enunciados que imputam à empresa beneficiária algumas responsabilidades inerentes ao profissional. Neste contexto, o nutricionista, na maioria das vezes está vinculado as empresas terceirizadas, estando segundo opinião de Viana (2001,p.174), a presença do profissional revestida

[...]nos limites de uma lógica economicista, que impõe que o nutricionista seja uma mão-de-obra vinculada às empresas terceirizadas. Esquecer essa modalidade de vínculo equivaleria a simplificar ilegitimamente as razões que levam o nutricionista, nestas empresas, a reorganizarem seu processo de trabalho em torno de intensa mobilidade(rotatividade) e de uma gama de polítarefas (polivalência). Ambas são resultantes, respectivamente, da drástica redução do número desses profissionais e da

pressão por essas empresas pelo controle dos custos, pela eficiência e pela produtividade.

As questões referentes à saúde podem, então, ser relegadas a planos secundários, importando aspectos econômicos. No entanto, a depender da ótica vislumbrada pelo Estado e pelo próprio empresariado para analisar os custos inerentes às despesas com possíveis faltas ao trabalho, que implicariam prejuízos na produtividade, oriundas entre outros aspectos de uma alimentação inadequada, tal situação poderia servir como estímulo para a permanência de ações que privilegiassem a saúde do trabalhador.

A visão esperada do PAT, enquanto uma política pública de alimentação para classe trabalhadora, respaldada em seus objetivos em aspectos relacionados à saúde, parece atingir um patamar de conflito ao perceber-se como assinala Viana (2001), que no espaço da fábrica a compreensão do PAT ocorre “apenas pelo seu caráter de incentivo quando o assunto é remetido à empresa, ou pelo seu cunho de benefício quando a questão refere-se ao trabalhador” (Viana, 2001, p.169), não significando, necessariamente que os aspectos técnicos referentes à disponibilidade de alimentação respaldadas nas exigências nutricionais mínimas do PAT não sejam cumpridas, este aspecto que “fica a cargo do nutricionista é mediado pela gerência, a quem cabe administrar o contrato de prestação de serviço de alimentação, formulado com base no orçamento a ele destinado pela fábrica” (Viana, 2001, p.169).

Haja vista o entendimento dos diversos atores à respeito do PAT, “a etapa de definições técnicas, em que o trabalho do nutricionista faz garantir os interesses do Estado, parece não empolgar os trabalhadores, o empresário e o próprio sindicato” (Viana, 2001, p.169). Neste contexto, concorda-se com a opinião de Viana (2001) que, em seu trabalho sugere que “[...]parte desse desinteresse pode ser atribuído ao próprio Estado, tendo em vista a ausência, até os dias atuais, de avaliações que permitam conhecer os resultados do programa, sobretudo no que tange às suas repercussões na nutrição dos seus beneficiários” (Viana, 2001, p. 169).

5 4.1.3 Critérios utilizados para seleção da população-alvo

Os critérios utilizados para seleção da população-alvo foram estudados no sentido de identificar quais os critérios e as instâncias responsáveis pela sua aplicação. Tomando como ponto de partida que "[...]a avaliação não tem sentido se não for considerado pelos decisores quem são os beneficiários[...]" (Crozier, 1998, p. 43), coloca-se a importância dessa abordagem.

A Lei 6.321/76, no seu artigo 2º, afirmava que os programas de alimentação deveriam priorizar o atendimento dos trabalhadores de baixa renda, limitando-se aos contratados pela pessoa jurídica beneficiária. Dúvidas foram suscitadas na interpretação e aplicação deste artigo por parte das empresas, sendo editados dois pareceres normativos contendo esclarecimentos, um em 1978, e outro em 1982. Aqui se percebe que a presença do critério social/econômico na seleção da população-alvo foi marcante.

O parecer de 1978 esclarecia algumas dúvidas em relação ao sistema de cobrança da alimentação aos empregados da mesma empresa com refeições exatamente iguais, em virtude de aplicação de uma tabela progressiva em função dos salários recebidos, com cobranças de percentuais diferenciados, considerando o modo e o ambiente em que a refeição era servida. Nesta época, algumas empresas mantinham diferentes sistemas de distribuição das refeições aos seus comensais, inclusive com conforto e ambientes diferenciados, distinguindo-os por funções. Para os empregados com cargos de mais alto escalão, havia a disponibilidade de melhores serviços, mediante pagamento diferenciado. Levando em consideração que a participação do trabalhador não poderia exceder a 20% do custo da refeição, ficou esclarecido que

[...]desde que a recuperação de custos não exceda de 20% ao final do programa de alimentação, são irrelevantes, e até mesmo recomendáveis as variações de procedimento de empresa que demonstrem preocupação em diminuir o preço da refeição para os trabalhadores de menor renda ainda que, em decorrência, o preço da refeição para os que percebem salários mais elevados seja superior a 20% do custo.(Brasil, Parecer Normativo CST, MF, n° 25/78)

Já o parecer de 1982 tratava de esclarecer a respeito da concessão do benefício aos empregados de subempreiteiras:

[...] o benefício pode ser estendido, por pessoa jurídica que a desenvolva, aos empregados de subempreiteira por ela subcontratada e que lhe prestem serviços. A subempreiteira, em relação a esses empregados, não podem usufruir o mesmo benefício, por não arcar com o ônus que o referido programa impõe (Brasil, Parecer Normativo CST, MF, n° 08/82).

Somente a partir do Decreto n° 05/91, estabeleceu-se que a clientela prioritária do programa era a de trabalhadores com salário inferior a 5 salários mínimos; no artigo 2° do referido artigo ficava claro que,

[...] os trabalhadores de renda mais elevada poderão ser incluídos no programa de alimentação, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores contratados pela pessoa jurídica beneficiária que percebam até 5(cinco) salários mínimos.

A redação da Portaria 87, de 28 de janeiro de 1997, afirmava que tal condição devia ser observada independente da duração da jornada de trabalho:

[...] as pessoas jurídicas beneficiárias poderão incluir no Programa trabalhadores de renda mais elevada, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores que percebam até 5 (cinco) salários-mínimos, independentemente da duração da jornada de trabalho.

Interessante notar que nesta mesma portaria ficava evidente a orientação de que “o benefício concedido aos trabalhadores que percebam até 5 (cinco) salários-mínimos não poderá, sob qualquer pretexto, ter valor inferior àquele concedido aos de renda mais elevada”. Esta orientação, contudo, contraria a interpretação dada pelo Parecer Normativo da Coordenação do Sistema de Tributação, CST, nº 08 /82.

No Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, foi considerada, entre suas linhas de ação prioritárias, a reformulação do PAT. Na oportunidade, foi sugerida a criação de um grupo técnico de trabalho, com representantes de órgãos governamentais, entidades de trabalhadores e empresários, para analisar entre outras a seguinte proposta: “definir mecanismos que possibilitem o atendimento de trabalhadores beneficiados pelo seguro-desemprego e de sistemas alternativos para incorporar os trabalhadores do setor informal do mercado de trabalho”(Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, 1993, p.12).

Em 1998, é publicada medida provisória no sentido de estender o benefício do PAT aos trabalhadores dispensados. O dispositivo proposto altera a legislação do PAT para permitir que as empresas possam, a seu critério, estender, pelo prazo máximo de seis meses, o benefício previsto nesse programa aos trabalhadores que sejam demitidos: “As pessoas jurídicas beneficiárias do PAT **poderão** estender o benefício previsto nesse Programa aos trabalhadores por elas dispensados, no período de transição para um novo emprego, limitado a extensão ao período máximo de seis meses” (Brasil, Medida Provisória nº 1.709, 1998, grifo nosso). Aqui, remete-se a uma das atribuições do pioneiro e extinto Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, de prestar auxílio alimentar ao trabalhador e a sua família, durante o período de 30 dias, no caso de doença ou desemprego.

Compreende-se que a publicação da medida provisória que altera a legislação do PAT, no sentido de atender os trabalhadores do seguro desemprego, pode ser considerada um importante passo e deveria ser amplamente divulgada, uma vez que, até então, o programa, em seus elementos discursivos, privilegiava apenas os

trabalhadores inseridos no mercado formal. Importante informar, porém, que a divulgação desta ficou restrita ao *Diário Oficial da União*, pois não foi encontrada nos manuais do programa e nem no *site* do MTE, que são os meios utilizados para informar a respeito das legislações vigentes.

O critério utilizado para seleção da população-alvo, pela análise dos documentos oficiais do programa, pode ser caracterizado como econômico-social, ao estabelecer que a prioridade de atendimento é ao trabalhador de baixa renda. No entanto, ao se reportar à época da criação do programa e às próprias linhas de atuação do II PRONAN, no qual o enfoque principal era o das carências nutricionais, mais especificamente a desnutrição calórica e protéica, e, ainda, pela determinação das exigências nutricionais mínimas, pode-se analisar que os critérios utilizados para definição dos beneficiários passaram, também, pelo critério biológico/nutricional. Porém, para seletividade da clientela, não é totalmente verdadeira a afirmação, já que é facultado a todos os trabalhadores da empresa beneficiária, independente de seu estado nutricional, acesso a refeições com base nas exigências nutricionais mínimas. Importante assinalar que a responsabilidade pela aplicação desses critérios fica, em última instância, no âmbito local (empresa beneficiária), apesar de a responsabilidade de sua definição ser estabelecida em nível central.

6 4.1.4 Caracterização do processo de inclusão das empresas no programa

Uma vez que o acesso ao benefício (alimentação), por parte dos trabalhadores, só é permitido via instituição com que eles mantêm vínculo formal, pelas próprias características do programa, torna-se importante a análise deste item.

Nos anexos IV e V, foram sistematizadas as informações referentes aos critérios utilizados para adesão das empresas ao programa, nas décadas de 70, 80 e 90.

No momento de sua criação, como relatado em item anterior, foi composta uma comissão para examinar e aprovar os programas de alimentação. As empresas, para pleitearem os incentivos fiscais, deveriam elaborar projetos de alimentação de acordo com os formulários próprios, distribuídas pelas DRT's. Os programas tinham um prazo de validade determinado.

Percebeu-se que a década de 80 foi marcada por publicações normativas com o intuito de melhor regular as empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva (*tickets*). Também, para a empresa beneficiária, observou-se que os itens de exigências foram gradativamente modificados. Na atualidade a adesão ao PAT poderá ser efetuada a qualquer tempo e terá validade a partir da data de registro do formulário de adesão na ECT, por prazo indeterminado. Fica automaticamente aprovado mediante a apresentação e o registro do formulário de adesão na ECT, cabendo a qualquer uma das partes o seu cancelamento, sendo que, nas empresas fornecedoras ou prestadoras de alimentação coletiva o controle do cadastramento e descadastramento será realizado pela publicação no *Diário Oficial da União*.

Os mecanismos implementadas no curso do programa com o escopo de facilitar uma maior adesão das empresas são de crucial importância para, também, aumentar o número de trabalhadores beneficiados. Reforça-se, no entanto, a importância de se garantir a permanência das empresas com os melhores níveis possíveis de qualidade dos serviços aos seus usuários, visando sempre os objetivos propostos para o programa, principalmente os relacionados a saúde dos trabalhadores.

7

8 4.1.5 Caracterização da estratégia de distribuição do benefício

Pretende-se aqui analisar os meios utilizados para permitir o acesso ao benefício pela população-alvo, sem perder de vista os objetivos a que se propõe o programa.

Em 1976, como previa o decreto que regulamentou a lei de criação do PAT, “as pessoas jurídicas beneficiárias poderão firmar convênio com entidades fornecedoras de alimentação coletiva, sociedades civis, sociedades cooperativas e órgãos públicos, para o desenvolvimento de ações conjuntas, visando a execução do programa”. (Brasil, Decreto nº 78.676, 1976)

Nesse contexto, deve-se assinalar a participação do Serviço Social do Comércio – SESC no início do programa, credenciado como fornecedor de refeições. Através dessa entidade, desenvolveu-se um trabalho conjunto com o MTb, no sentido de estimular as empresas do setor a montarem programas para seus empregados. O SESC mantinha serviço de alimentação em quase todo o território nacional, o que representava uma capacidade de 24.000 refeições/dia para os trabalhadores do setor terciário. Algumas cozinhas industriais do Serviço Social da Indústria - SESI também foram credenciadas, representando uma capacidade de 43.000 refeições/dia. Além de fornecer refeições a baixo custo, o SESI mantinha serviço de orientação às empresas para implantação de programas de alimentação. A parceria com estes órgãos representou um bom suporte para o programa, que inicialmente necessitava maximizar o seu aproveitamento (Brasil, 1979).

Em 1985, foi instituída portaria que disciplinou o registro das empresas especializadas em refeições-convênio e estabeleceu normas para o funcionamento desse sistema (Brasil, Portaria 3.030, 1985).

Na década de 80, os sistemas utilizados para fornecimento das refeições eram assim classificados:

Serviço próprio - considerados o refeitório/cozinha da própria empresa;

Serviço de terceiros que, ou administram as cozinhas industriais, ou fornecem refeições prontas para consumo nos refeitórios das empresas;

Refeição-convênio, que se traduz na intermediação entre oferta e consumo de refeições em restaurantes comerciais (“tickets”). (Brasil, Manual do PAT, 1987)

O sistema de refeição convênio, implementado na década de 80, passou a ser uma necessidade para alcançar as empresas de pequeno e médio porte, principalmente do setor terciário, onde se verificava a inexistência ou insuficiência de espaços físicos para a montagem de um serviço de alimentação. Considerando a necessidade de disciplinar o registro das empresas especializadas em refeições convênio e estabelecer normas para o seu funcionamento, a Portaria 3.030/85 estabelece que o registro de tais empresas dependerá da comprovação de capacidade jurídica, financeira e técnica. Observa-se, neste momento, uma maior preocupação em intensificar as exigências.

Inicialmente, o sistema de convênio constituía-se apenas de cupons para aquisição de refeições em restaurantes, mas depois, foi estendido para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais. A Portaria 1.156/93 faz a distinção entre empresa fornecedora de alimentação coletiva e empresa prestadora de alimentação coletiva. Atualmente, as modalidades de serviços integrantes do PAT são as seguintes:

1. Serviço próprio ou auto-gestão, no qual a empresa beneficiária assume toda a responsabilidade pela elaboração das refeições, desde a contratação de pessoal até a distribuição das mesmas.

2. Serviços de terceiros (terceirização), no qual o fornecimento das refeições é formalizado através de convênios firmados entre a empresa beneficiária e entidades que forneçam ou prestem serviços de alimentação coletiva, desde que estas entidades estejam registradas no PAT e se obriguem a cumprir o disposto na legislação do programa. Estas entidades serão registradas no PAT, nas seguintes categorias:

2.1. Fornecedora de alimentação coletiva:

2.1.1. Operadora de cozinha industrial e fornecedora de refeições preparadas transportadas, quando as refeições são elaboradas por cozinha industrial e transportadas até o local de trabalho.

2.1.2. Administradora de cozinha da contratante, quando a empresa beneficiária contrata os serviços de uma terceira, que utiliza as instalações da primeira para preparo e distribuição das refeições.

2.1.3. Fornecedora de alimentos “in natura”, embalados para transporte individual (cesta de alimentos).

2.2. Prestadora de serviço de alimentação coletiva:

2.2.1. *Administradora de documentos de legitimação para aquisição de refeições junto aos restaurantes ou estabelecimentos similares (refeição convênio), comumente conhecidos como “ticket refeição”.*

2.2.2. *Administradora de documentos de legitimação para aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais (alimentação convênio), comumente conhecido como “ticket alimentação” (Brasil, Portaria 87, 1997).*

Até 1999, as exigências nutricionais mínimas das refeições fornecidas no programa mantiveram-se as mesmas: 1.400 calorias para as grandes refeições – almoço, jantar e ceia, e 300 calorias para as pequenas refeições – desjejum e merenda. Deste valor calórico, 6% ou mais deviam ser fornecidos pela proteína líquida da dieta (NDpCal⁴). Pela análise da portaria instituída em 1999, admite-se uma redução para 1.200 calorias, no caso de trabalhadores em atividade leve, ou acréscimo para 1.600 calorias, no caso de atividade intensa, para as grandes refeições, mediante justificativa técnica. Observa-se que, para qualquer tipo de atividade, o percentual protéico-calórico (NDpCal) deverá ser, no mínimo, de 6% (Brasil, Portaria Interministerial 05, 1999).

Vale ressaltar que, independente da modalidade adotada, cabe à empresa beneficiária assegurar que as recomendações calóricas e proteicas preconizadas pelo PAT sejam atendidas, inclusive cabendo-lhes a responsabilidade pela fiscalização permanente destas condições. Exceção se faz em relação à recomendação do NDpCAL, que poderá ser inferior a 6% caso a cesta de alimentos constitua-se como benefício adicional aos já referidos.

Um aspecto a ser questionado em relação ao estabelecimento das recomendações nutricionais mínimas do programa é que, ao se tratar de uma população-

⁴ NDpCal é a relação entre calorias e proteína líquida, calculada, na prática, sobre cereais, leguminosas e proteínas de origem animal, aplicando fatores de correção, respectivamente, de 0,5, 0,6 e 0,7. Maiores esclarecimentos sobre os critérios para estabelecer as exigências nutricionais mínimas do programa, consultar: BRASIL. Ministério do Trabalho. *Incentivos fiscais para a alimentação do trabalhador*. Coleção VII, Promoção Social. Brasília: Secretaria de Promoção Social, 1979.

alvo heterogênea e diversificada, as recomendações apresentadas podem não ser as mais adequadas. Um outro fato de fundamental importância a ser assinalado é o momento histórico no qual o programa foi concebido, sob a égide de que o Brasil era um país de desnutridos e que esforços não deveriam ser poupados para reverter este quadro. As publicações que abordavam o tema nutrição e trabalho assinalavam o grande déficit calórico a que poderiam estar submetidos os trabalhadores brasileiros e suas repercussões na produtividade (Gomes, 1982, e Melhado, 1983). Para a época em que o programa foi desenhado, quando a preocupação maior era minimizar o déficit calórico e protéico, os critérios utilizados para determinação dessas quotas parecem válidos

No momento atual, a população brasileira vem apresentando uma tendência crescente à obesidade, sobretudo entre homens e mulheres adultos, passando por uma transição nutricional caracterizada por uma polarização do quadro nutricional: em 1989, 13 milhões de adultos eram desnutridos (15,9%), contra 27 milhões (32,9%) considerados com sobrepeso e obesidade (Coitinho et al., 1991). Como não se dispõe de trabalhos que expliquem a influência do programa no estado de saúde dos seus usuários, fica prematuro inferir se houve colaboração deste programa na mudança do perfil nutricional da população adulta brasileira.

No entanto, Monteiro et al.(1995), analisando os dois grandes inquéritos da população adulta realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1974 (Estudo Nacional de Despesa Familiar) e 1989 (Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição), verificaram declínio pronunciado e generalizado na proporção de indivíduos com baixo índice de massa corporal – IMC, indicando redução substancial da prevalência de adultos submetidos a deficiência energética crônica. Avaliando este aspecto, pode-se argumentar que, para o momento atual, qualquer modificação nas recomendações não deveria passar apenas por uma revisão das recomendações calóricas.

Como já abordado, o sistema convênio surgiu para atender os trabalhadores das empresas de pequeno e médio portes, como alternativa para aquelas sem condições de manter serviços de alimentação ou refeitórios.

Implantado na década de 80, esse tipo de sistema cresceu, enquanto modalidade de serviço ao longo do tempo. Dados de 1990 apresentaram um percentual de 51,8% de atendimento por prestadoras de serviços de alimentação coletiva (*tickets*) entre os trabalhadores beneficiados pelo PAT no País (Vasconcelos, 1993). No período de 1980 a 1995, registrou-se um aumento da ordem de 40,1% (Mazzon, 1996). Dados do Estado da Bahia para o ano de 1996 demonstraram que 63,72% dos atendimentos aos trabalhadores beneficiados pelo PAT foram realizados através do sistema de convênio (Araújo et al., 1999). Atualmente, este apresenta-se como o principal sistema adotado pelas empresas cadastradas no programa.

Se a estratégia utilizada passa pela oferta da alimentação através da manutenção de serviços de alimentação e/ou refeitórios no local de trabalho, dir-se-ia que é muito mais fácil o controle preconizado pelo programa em relação às recomendações mínimas e, ainda, das condições higiênicas sanitárias dos locais onde as refeições são produzidas e distribuídas. Item de controle mais difícil no caso de adoção do sistema de refeição convênio. No entanto, há que se ressaltar, como aspecto positivo, uma maior autonomia por parte do trabalhador, em relação à escolha do local e tipo de refeição. Apesar dos órgãos oficiais tentarem “cercar”, com documentos jurídicos, sua correta utilização, é preciso um esforço muito maior para resolver esta questão. A autonomia dada ao trabalhador se traduz, também, na possibilidade de utilização do benefício para outros fins que não os alimentícios, o que se caracterizaria como um desvirtuamento dos objetivos do programa, pois os critérios utilizados ou não utilizados para um maior controle deste aspecto ainda não dão conta de corrigir tal atitude, que é considerada como “distorção”.

O PAT, em sua origem, não contemplou a educação alimentar nas suas diretrizes básicas. Essa lacuna só foi preenchida recentemente (Brasil, Cartilha de Orientação para Educação Alimentar, 1999) ainda que de forma incipiente. Uma cartilha sobre educação alimentar elaborada pelo MTE está sendo distribuída. Fruto das discussões do Grupo Temático de Educação Alimentar, constituído no âmbito da Comissão Tripartite, a cartilha tem como pano de fundo o quadro nutricional atual da

população brasileira. Mais uma vez, remete-se às ações do SAPS, em 1941, quando, ciente de que apenas a existência de restaurantes, que tendia a aumentar, seria insuficiente para o alcance dos objetivos propostos, exerce uma ação educativa sistemática, especialmente junto às famílias dos trabalhadores (Castro, 1977).

9 4.1.6 Acompanhamento, controle e avaliação do programa

É importante analisar os mecanismos postos em cena para acompanhar, controlar e avaliar o PAT, já que, se estes forem bem executados, darão conta de informar aos seus gestores se as ações propostas estão alcançando o efeito desejado. O PAT foi concebido como um programa de impacto que, apesar de considerado em caráter transitório, pretendia modificações substanciais. A escolha do método de avaliação deverá ser determinada pelo objetivo da política ou programa. Se o que se pretende é um impacto, faz-se necessário conhecer a situação anterior à implementação, podendo-se lançar mão de diversos métodos⁵. Figueiredo & Figueiredo (1986, p.5; 6), lembram que

[...]as políticas públicas podem visar em geral dois aspectos: gerar um produto físico, tangível e mensurável e gerar um impacto, que pode ser físico, tangível e mensurável, mas também subjetivo [...] o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, da medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos.

As discussões que se seguem, dizem respeito aos aspectos identificados nos documentos do programa, que poderiam ter como objetivo um acompanhamento, controle e/ou avaliação deste.

⁵ Neste contexto, recomenda-se a leitura de FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. (1986); CASTRO, M. H. G. (1988); AGUILAR & ANDER – EGG (1994); AMPARÁN, J. P. G. (1995).

No Decreto publicado em 1976, constava um artigo que informava que a execução inadequada do programa e o desvio ou desvirtuamento de suas finalidades seriam itens que acarretariam perda do incentivo fiscal com as penalidades cabíveis (Brasil, Decreto 78.676, 1976). No entanto não fica evidenciado de que forma seria realizado tal controle, haja vista, no decurso de análise dos documentos oficiais, não se encontrar tal especificação.

A Portaria 3.030/85 estabeleceu que, nos contratos entre as empresas especializadas em refeições-convênio e os restaurantes por ela credenciados, deveria haver, entre outras cláusulas, uma relativa à sujeição à fiscalização, a ser exercida por aquela, de modo a garantir o cumprimento das exigências do PAT, sendo enviado à Secretária de Promoção Social (MTb) um relatório sobre a fiscalização exercida nos restaurantes credenciados. Esta exigência, contudo, não estava especificada na Portaria de 1989 que revoga a de 1985, constando como exigência apenas a manutenção, em arquivo atualizado, do cadastro dos restaurantes credenciados que compõem a sua rede, inclusive a relação dos que foram descredenciados, para fins de fiscalização por parte do MTb, se for o caso (Brasil, Portaria 3.030, 1985 e Portaria 3.284, 1989).

As empresas especializadas em refeição-convênio deveriam fiscalizar os estabelecimentos por ela credenciados, exigindo-lhes rigoroso cumprimento da condição de que os documentos de refeições-convênio seja utilizados unicamente pelo trabalhador vinculado à pessoa jurídica beneficiária, para o consumo de refeições, sendo vedada a sua utilização para outros fins (Brasil, Portaria 3.030, 1985), sob pena de seu descredenciamento (Brasil, Portaria 3.284, 1989). Estas exigências permanecem até hoje, cabendo às empresas prestadoras de serviços de alimentação coletiva o descredenciamento dos estabelecimentos que permitirem a troca dos cupons ou tíquetes de refeição ou alimentação por outros produtos ou que onerem o trabalhador com qualquer tipo de ágio, ou ainda que descumpram as exigências sanitárias (Brasil, Portaria 1.156, 1993). A Portaria 87/97 refere descredenciamento no caso de não cumprimento das exigências sanitárias e nutricionais, quer seja por ação ou omissão.

Exige-se que as empresas prestadoras de serviços de alimentação coletiva, ao recadastrar os estabelecimentos comerciais, solicitem informações que demonstrem a capacidade instalada de atendimento (itens prefixados na Portaria), cabendo também a estas verificar *in loco* as informações prestadas pelos estabelecimentos, devendo o documento de cadastramento ficar à disposição para fiscalização.

Boa parte dos itens identificados como controle e acompanhamento dizem respeito às empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva, talvez pelo fato de estas serem mais suscetíveis às irregularidades.

No entanto, no que compete às comissões, as instituídas em 1989 e 1997 trazem, em seus itens relativos ao acompanhamento, controle e avaliação, as seguintes observações: nos artigos 7^o e 8^o da Portaria 3.282/89, fica evidente que a Comissão Especial poderá “adotar providências, tendentes a prevenir, impedir, apurar ou corrigir a inadequada execução do programa, o desvio ou desvirtuamento de suas finalidades”, podendo revogar a aprovação do programa, levando as irregularidades observadas ao conhecimento das autoridades competentes, para a adoção de outras medidas cabíveis, o que se caracteriza como mecanismos de acompanhamento e controle. Já a comissão de 1997 tem como finalidade acompanhar e avaliar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

O Decreto n^o 5 de 1991 revogou o Decreto n^o 78.676 de 1976 que regulamentava a lei de criação do programa; em relação ao item acompanhamento, controle e avaliação, este decreto responsabilizava a pessoa jurídica beneficiária por quaisquer irregularidades resultantes dos programas, independente do serviço adotado; diz ainda que a execução inadequada do programa, desvio ou desvirtuamento de suas finalidades acarretarão perda do incentivo fiscal e a aplicação das penalidades cabíveis (Brasil, Decreto n^o 5, 1991). A partir da Portaria n^o 1.156/93, é acrescido que tal ação acarretará o cancelamento de sua inscrição e, em consequência, a perda dos incentivos fiscais.

Outro mecanismo adotado refere-se à manutenção dos documentos contábeis na empresa para possível fiscalização. A Portaria 1.156/93 determina que toda documentação contábil de gastos com o PAT deverá estar à disposição da fiscalização. A partir da Portaria Interministerial 1/92, fica estabelecido que o comprovante de registro na ECT deve ser conservado na contabilidade da empresa beneficiária para efeitos legais.

No entanto, vale ressaltar que a avaliação do programa deveria constituir-se em uma das atividades básicas e contínuas, pois permitiria uma reorientação e/ou reformulação de suas estratégias, item considerado falho na formulação do programa, podendo comprometer sobremaneira o alcance de seus objetivos.

Pela revisão bibliográfica realizada, encontraram-se alguns estudos nos quais a temática central era a avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador. Aspectos relacionados aos impactos socioeconômicos foram avaliados na década de 90 (Mazzon, 1990, 1992 e 1996), trabalhos estes solicitados pela Associação Brasileira de Recursos Humanos – ABRH, Associação das Empresas de Refeição e Alimentação Convênio – ASSERT, Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletiva – ABERC e Associação Brasileira dos Produtores e Distribuidores de Cestas de Alimentos Básicos ao Trabalhador – ABRACESTA, enfatizando o número de refeições servidas, demanda de produtos agropecuários, volume de negócios, arrecadação fiscal, empregos diretos gerados, mas, apesar de direcionar seus achados para um discurso relacionado à saúde, estes estudos não incluíram variáveis para uma avaliação do seu impacto na saúde do trabalhador.

Outras três pesquisas publicadas enfocaram, especificamente, a avaliação da oferta calórica dos cardápios do PAT, como se descreve a seguir:

Moura (1986) estimou que apenas 15,78% dos cardápios oferecidos pelas empresas registradas no programa no Estado de Pernambuco atendiam às exigências energético-protéicas estabelecidas pelo programa.

Gambardella (1990), ao analisar e discutir aspectos técnicos do Programa, avaliou o potencial alimentar dos cardápios elaborados pelo PAT na Região Metropolitana de São Paulo, verificando que estes, no que pese a significativa contribuição de energia e proteína, se mostraram inadequados em relação ao fornecimento de nutrientes. Através do Índice de Qualidade Nutricional, mostrou-se a inadequação moderada de tiamina, riboflavina, niacina, cálcio e vitamina A dos cardápios, quando oferecidos aos trabalhadores do sexo masculino. Entre as trabalhadoras, o percentual de inadequação aumentava e se estendia a outros nutrientes analisados: ferro e vitamina C.

Costa (2000), numa indústria incentivada pelo PAT no estado da Bahia, observou que, enquanto estava na indústria, o trabalhador consumia, em média, 96,1% (2.218Kcal) das recomendações energéticas diárias. Estes dados levam a um questionamento sobre as normas do PAT que regulamentam apenas a quota energética mínima, o que pode levar a situações de excesso como a relatada. Se considerarmos, ainda, que esta quota se concentra em uma única refeição, ela poderá estar contribuindo para a morbidade entre os trabalhadores, ao invés de garantir sua saúde e qualidade de vida.

Mais recentemente, Veloso & Santana (2002), avaliando o impacto do PAT sobre o estado nutricional, num estudo de coorte dinâmica retrospectiva de trabalhadores baianos, encontraram uma associação positiva, estatisticamente significativa, entre o aumento de peso e ser trabalhador de empresa com o PAT.

Aliada a essas questões, tem-se a informação de que no Brasil vem verificando mudanças no perfil alimentar. A prevalência de obesidade apresenta tendência crescente, com um aumento de 100% para os homens e 70% para mulheres, observada num período de quinze anos (Coutinho et al., 1991).

Em relação à avaliação dos indicadores de impacto, Campino (1982), com dados de São Paulo, mostrou que em seus achados não foi possível identificar uma influência clara do Programa, em termos da redução de taxas de absenteísmo, dispensas

e acidentes, mas havia indícios de um provável impacto positivo em termos de redução de rotatividade do pessoal. Já Moura (1986) enfatizava que o PAT não modificou o número de acidentes de trabalho, condições de saúde e rotatividade dos trabalhadores, tendo apenas influenciado no absenteísmo.

Pelo exposto, salienta-se a necessidade de implementação de medidas de acompanhamento, controle e avaliação do programa, nos níveis federal, estadual e local (empresa), de forma a garantir mecanismos que possibilitem o alcance dos seus objetivos.

Vale ressaltar a necessidade de se preservar e disponibilizar a memória técnica do programa, não apenas nos espaços restritos a coordenação central do programa, mas também em espaços públicos. Pode-se considerar um grande avanço o fato de o programa ter incorporado a dimensão informático-comunicacional. O PAT já contém informações *on line*, a respeito das legislações vigentes, esclarecendo dúvidas e algumas informações estatísticas a respeito do programa.

Mais recentemente, houve um processo de simplificação implementado pelo programa, com a adesão sendo efetivada por prazo indeterminado. Sendo assim, não há mais a necessidade de as empresas terem que adotar anualmente qualquer procedimento junto ao Órgão Gestor - MTE, no sentido de apresentar seus formulários de inscrição. A empresa beneficiária apenas deverá informar, anualmente, no Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS, se participa ou não do PAT. Considera-se esta ação importante, uma vez que pode ajudar sobremaneira o acesso às informações do programa. No entanto, outras informações se fazem necessárias, principalmente considerando os aspectos pontuados pelo próprio objetivo do programa em relação à saúde do trabalhador.

Sendo o PAT, pelas suas características, um programa executado basicamente pelas empresas, a ação governamental passa a ser essencialmente normativa. Adotar uma legislação que regulamente e permita uma atuação de forma

salutar, compatível com seus objetivos, é desejável a qualquer programa de natureza social.

Levando em consideração o que preconizam Muller & Surrel (1998), de que não há forma objetiva de definir os contornos de uma dada política pública apenas pela leitura de seus documentos normativos, e que os contornos de uma dada política não são um dado definitivo, ao contrário, deve-se ter em conta o caráter de um campo em construção e evolução, é que concebemos as limitações das interpretações, ora realizadas.

10 4.2 O QUE DIZEM OS NÚMEROS A RESPEITO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR NO ESTADO DA BAHIA: UM BREVE ENSAIO DA DÉCADA DE 90

Nesta seção, são apresentados informações do PAT, com o propósito de conhecer como se dá o acesso de trabalhadores e empresas baianas ao programa.

Um dos indicadores recomendados para se avaliar programas de intervenção é a análise de sua cobertura, sendo aconselhável compará-la com a meta estabelecida. Para avaliação de cobertura, faz-se necessário conhecer a população-alvo do programa e o número de indivíduos que efetivamente utilizou o serviço, índice que é chamado de “cobertura real”. A cobertura é um indicador de acesso e, como tal, permite estimar “o quanto” determinado benefício tem alcançado a população a que se destina.

Considerando que o PAT deveria privilegiar o atendimento aos trabalhadores de mais baixa renda, e considerando ainda que a região Nordeste é uma das mais pobres do Brasil, achou-se oportuno fazer um recorte no Estado da Bahia, para estudar mais especificamente este programa. Os dados publicados pelo PAT, inclusive os disponíveis no portal do MTE, se referem somente aos números absolutos, sem considerar a sua cobertura. Achou-se, então, oportuno, avaliar este programa considerando também este aspecto.

No ano de 1979, na publicação intitulada *Incentivos Fiscais para Alimentação do Trabalhador*, elaborada pela Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho, que pode ser considerada o primeiro documento técnico a respeito do PAT, foram publicadas as metas para o primeiro e segundo ano de implementação, sendo esta estabelecida para todo o Brasil, sem considerar um planejamento por Região ou Estado. Desde então, pelo levantamento bibliográfico realizado, não foram encontrados registros de estabelecimento de metas para o programa.

Buscando elementos que permitissem avançar para o mérito da apropriação do benefício – alimentação – pelos beneficiários do programa em estudo, percebeu-se como importante estudar um conjunto de variáveis que pudessem demonstrar as principais características da população considerada alvo da intervenção, qual seja, os trabalhadores inseridos no mercado formal da economia.

Os dados apresentados na Tabela 1 demonstraram maior frequência de mão-de-obra masculina, apresentando percentuais superiores a 60%. Em relação ao grau de instrução, observou-se um percentual maior de trabalhadores baianos que cursaram entre a 4^a e a 8^a séries, seguido do grupo dos que cursaram ou concluíram o 2^o grau. No entanto, observou-se, ainda, a presença de cerca de 5% de índices de analfabetismo no período estudado. No que diz respeito à idade, houve uma concentração maior de trabalhadores na faixa etária de 28 a 49 anos.

Borges & Druck (1992), analisando a alteração do perfil educacional das pessoas que entraram no mercado de trabalho no Estado da Bahia na década de 80, assinalaram um aumento significativo da proporção de pessoas com escolaridade igual ou superior à 4^a série do 1^o grau. Sinalizam, também, para uma alteração no perfil da economia baiana, com ampliação das oportunidades de emprego/ocupação que exigem maior escolaridade.

Em relação aos dados referentes à inserção no mercado de trabalho, observou-se que os três principais grupos de ocupações nos quais os trabalhadores estão

inseridos, encontraram-se distribuídos em ordem decrescente no grupo 3 e grupo 5, correspondendo ao setor de atividade de serviços, e no grupo 9, relacionado ao setor industrial. Notou-se que os trabalhadores, em sua maioria, têm uma carga horária de trabalho entre 31 a 44 horas semanais, com uma faixa de remuneração média mensal predominante de 1,5 a 5,0 salários mínimos. Nota-se, ainda, que mais de 70% dos trabalhadores encontravam-se na faixa de remuneração que é considerada como prioridade de atendimento do PAT, ou seja, menor que cinco salários mínimos.

Tabela 1. Perfil dos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho no Estado da Bahia, 1995 - 1997

11 12	Característica	13 ANO					
		1995		1996		1997	
a		n	%	n	%	n	%
Sexo							
Masculino		844.948	63,6	832.018	62,5	856.732	62,5
Feminino		482.603	36,4	498.252	37,5	513.151	37,5
14 Grau de Instrução							
Analfabeto		75.267	5,7	76.192	5,7	64.235	4,7
4ª a 8ª		647.052	48,7	647.249	48,7	656.468	47,9
2º grau		448.015	33,8	451.951	34,0	509.320	37,2
Superior		133.308	10,0	122.661	9,2	132.049	9,6
Ignorado		23.909	1,8	32.217	2,4	7.811	0,6
15 Faixa Etária							
10 a 24 anos		229.296	17,2	227.997	17,1	242.318	17,7
25 a 49 anos		940.674	70,9	941.225	70,8	965.169	70,5
50 anos ou mais		147.961	11,2	153.111	11,5	158.184	11,5
Ignorado		9.620	0,7	7.937	0,6	4.212	0,3
Ocupação							
Grupo 0		68.625	5,2	71.936	5,5	72.544	5,3
Grupo 1		143.942	10,8	150.420	11,3	147.523	10,8
Grupo 2		29.768	2,2	21.542	1,6	24.835	1,8
Grupo 3		290.297	21,9	297.935	22,4	295.680	21,6
Grupo 4		104.657	8,0	106.982	8,0	112.337	8,2
Grupo 5		229.885	17,3	239.795	18,0	260.890	19,1
Grupo 6		86.476	6,5	83.832	6,3	79.712	5,8
Grupo 7		59.098	4,4	56.913	4,3	56.190	4,1
Grupo 8		62.552	4,7	58.993	4,4	64.679	4,7
Grupo 9		212.943	16,0	208.083	15,6	218.030	15,9
Ignorado		39.308	3,0	33.839	2,5	37.463	2,7
16 Carga horária							
12 a 30 HS		235.576	17,8	240.852	18,1	233.777	17,1
31 a 44 HS		1.083.860	81,6	1.083.548	81,4	1.133.132	82,7
Mais de 45 HS		2.194	0,2	873	0,1	699	0,0
Ignorado		5.921	0,4	4.997	0,4	2.275	0,2

17	Remuneração média mensal					
0,50 a 1,50	410.656	30,9	413.607	31,1	430.922	31,5
1,51 a 5,0	581.778	43,8	605.017	45,5	645.757	47,1
5,01 a 15,0	236.122	17,8	230.190	17,3	216.307	15,8
15,01 a 20,0	73.963	5,6	67.734	5,1	67.128	4,9
Ignorado	25.032	1,9	13.722	1,0	9.769	0,7
TOTAL	1.327.551		1.330.270		1.369.883	

FONTE: Dados do estudo, baseado em informações do MTE/RAIS/FAT

As informações referentes ao PAT no Estado estão apresentadas nas Figuras 1 e 2. O número de trabalhadores beneficiados pelo PAT manteve-se no patamar entre 8 e 10% da força de trabalho inserida no mercado formal, entre 1995 a 1997. Na hipótese de que todos os atendidos fossem de renda abaixo de cinco salários mínimos, a cobertura seria de 11,6%, 12,8% e 12,0% para os anos de 1995, 1996 e 1997, respectivamente.

O número de empresas beneficiárias demonstrou uma queda tanto em números absolutos como em percentuais, no período de 1996 a 1998. Conclui-se que tanto para os trabalhadores como para empresas ainda é muito pequena a cobertura de atendimento do PAT. No entanto, como se desconhece a meta de cobertura para o Estado, não se pode neste momento comparar estes achados, com o que seria planejado para o Estado. No Anexo III são apresentados os dados comparativos entre a base de dados utilizada por este estudo e os dados disponíveis na Internet no portal do MTE. Observou-se que, apesar da divergência dos dados, principalmente em relação ao número de trabalhadores beneficiários, ainda assim, a cobertura do PAT no Estado da Bahia pode ser considerada pequena.

A baixa cobertura, nos resultados encontrados, pode ser explicada pela falta de interesse da micro empresa (já possui isenção fiscal especial que não pode somar à isenção concedida pelo PAT) em participar de um programa que se constitui basicamente em uma estratégia de renúncia fiscal para inclusão de empresas e trabalhadores. Este aspecto precisa ser revisto, pois esta estratégia afasta o interesse das

micro empresas que empregam um considerável contingente de trabalhadores de baixo poder aquisitivo.

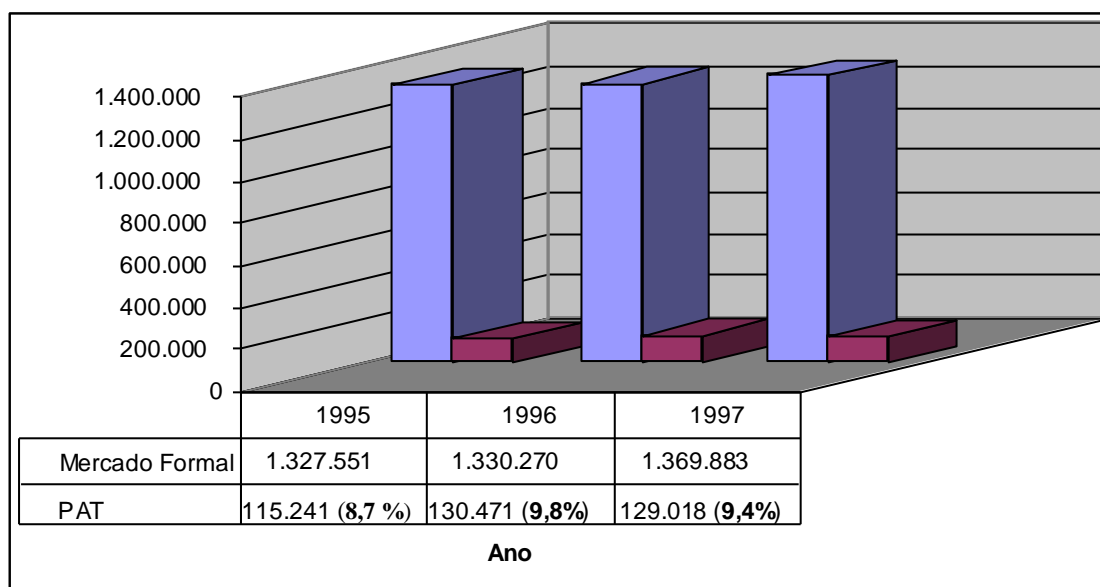


Figura 1: Cobertura do Programa de Alimentação do Trabalhador entre trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho no Estado da Bahia, 1995 – 1997

FONTE: Dados do estudo, baseado em informações do MTE/PAT/RAIS/FAT

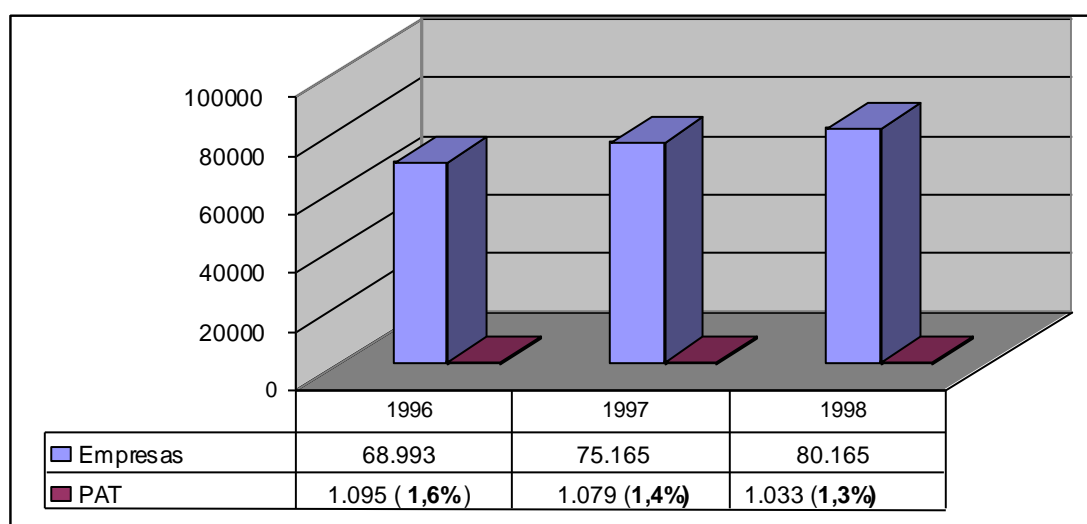
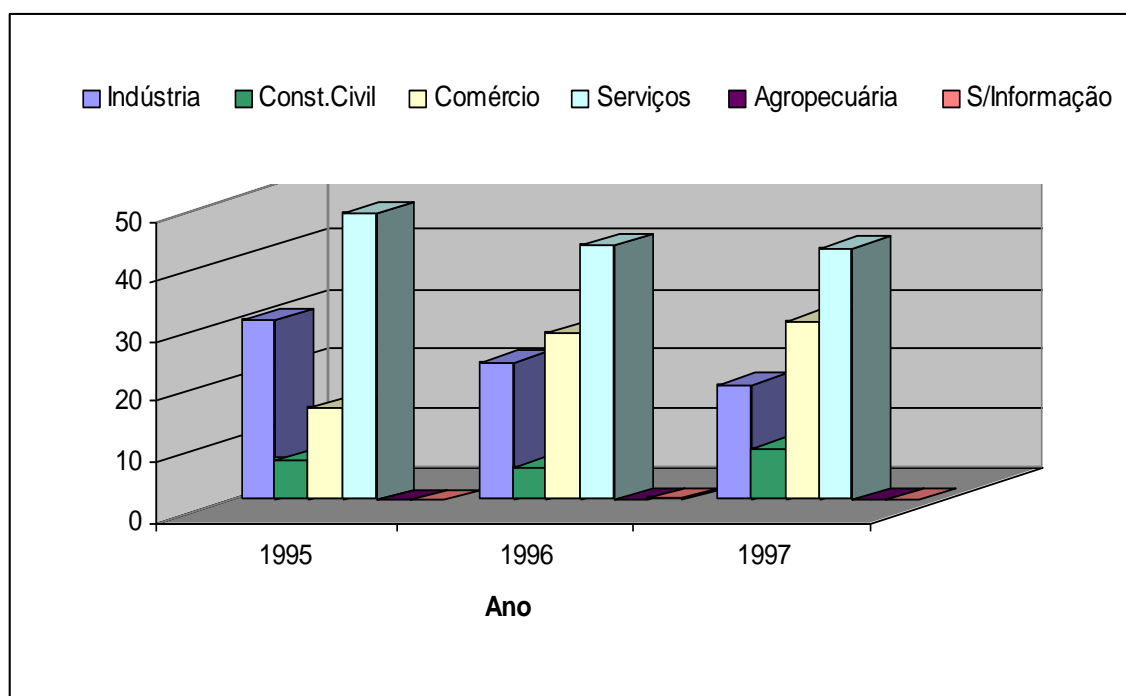


Figura 2: Cobertura do Programa de Alimentação do Trabalhador entre as empresas no Estado da Bahia, 1996 – 1998

FONTE: Dados do estudo, baseado em informações do MTE/PAT/RAIS/FAT

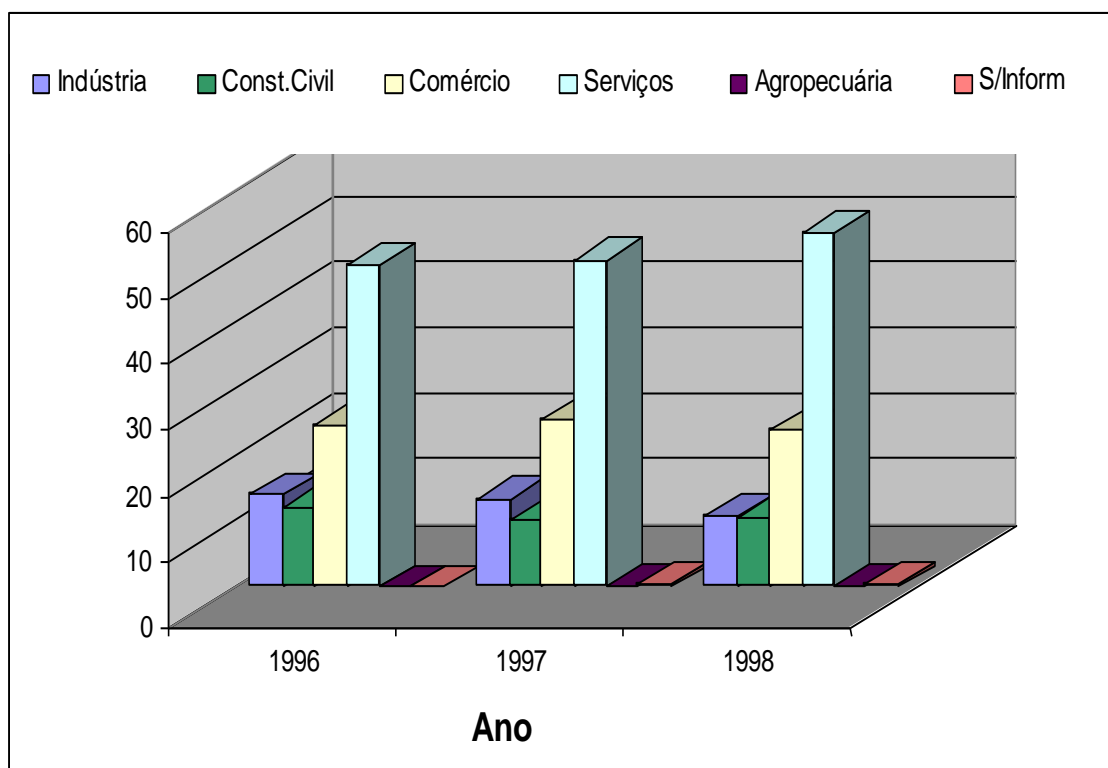
Importou, neste momento da análise, mostrar como os trabalhadores e empresas beneficiadas pelo programa estavam distribuídos por atividade econômica no Estado da Bahia. Constatou-se que o setor de serviços (ver Anexo II, especificação de setor e subsetor) apareceu em primeiro lugar, e que houve um pequeno número de empresas e trabalhadores no setor da construção civil, e principalmente, na agropecuária (Figuras 3 e 4).



	<i>Indústria</i>		<i>Construção Civil</i>		<i>Comércio</i>		<i>Serviços</i>		<i>Agropecuária</i>	
	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%
19										
1995	34.584	30,0	7.709	6,7	17.823	15,5	55.125	47,8	-	-
1996	30.251	23,2	7.355	5,6	36.517	28,0	55.718	42,7	104	0,1
1997	24.723	19,2	11.065	8,5	38.684	30,0	54.285	42,1	143	0,1

Figura 3: Distribuição do número de trabalhadores beneficiados pelo PAT por atividades econômicas no Estado da Bahia, 1995-1997

FONTE: Dados do estudo, baseado em informações do MTE/PAT/RAIS/FAT



21	Indústria		Construção Civil		Comércio		Serviços		Agropecuária	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1996	153	14,0	134	12,2	271	24,8	537	49,0	-	-
1997	145	13,4	112	10,4	276	25,6	537	49,8	3	0,2
1998	113	10,9	111	10,8	245	23,7	556	53,8	2	0,2

Figura 4: Distribuição do número de empresas beneficiados pelo PAT por atividades econômicas no Estado da Bahia, 1996 – 1998.

FONTE: Dados do estudo, baseado em informações do MTE/PAT/RAIS/FAT

Ampliar a participação dos trabalhadores da construção civil era um dos objetivos do PAT no Programa Nacional de Combate à Fome e à Miséria (IPEA, Plano de Combate à Fome e à Miséria, 1993). O que se constatou pela análise da Figura 3 é

que, apesar de pequeno, o número de beneficiários do PAT aumentou entre estes trabalhadores, sobretudo em 1997. Vale ressaltar a importância de se analisar as condições dos locais de alimentação nos canteiros de obras. Segundo achados de Gil et al. (1996), nenhum dos canteiros estudados em Goiânia atendeu a 100% das normas sobre higiene e conforto no local das refeições, achados agravados pelos resultados em relação à qualidade da alimentação servida, pois 100% apresentaram temperatura abaixo do recomendado e 59% tiveram laudo “impróprio para consumo” pela análise microbiológica. Importante salientar que, no levantamento em questão, dos 27 canteiros de obras estudados, 48% forneciam alimentação, mas destes apenas 22% participavam do PAT.

Leite et al.(1998), trabalhando também com esta categoria, encontraram 81% da alimentação servida nos canteiros de obra cadastrados no PAT com temperatura inadequada e 33% das amostras em desacordo com a Portaria 451 de 19/09/97, do Ministério da Saúde – Secretária Nacional de Vigilância Sanitária. Estes achados reforçam a idéia de que mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação são de suma importância para assegurar a saúde dos seus beneficiários, permitindo um maior e também melhor acesso à alimentação por parte dos trabalhadores.

Analisando ainda as Figuras 3 e 4, percebeu-se um decréscimo do número de beneficiários no setor indústria, tanto para trabalhadores como para empresas no Estado da Bahia, realidade também observada nacionalmente. Dados divulgados para o período de 1977 a 1989 e para o ano de 1994 demonstraram que, no Brasil, o percentual de trabalhadores beneficiados pelo programa por setor de atividade se comportou da seguinte maneira: observou-se um decréscimo da participação no setor industrial de 52,6% para 44,0% e, no setor comércio de, 14,7% para 8,6%. O setor de serviços apresentou um aumento de 9,3% para 40,0%, no mesmo período, observando também um acréscimo no setor agrícola de 0,2% para 5,4% (Mazzon, 1990, 1996). Um fato que pode explicar estes achados é a introdução, a partir da década de 80, do sistema de convênio e o estímulo para participação de empresas de pequeno e médio porte. Avaliações procedidas na primeira década de implantação do programa verificaram que

o PAT atingia prioritariamente as grandes empresas, o que justificou a implantação do sistema de convênio, para atingir as pequenas e médias empresas, principalmente urbanas (Boianosvsky, 1994).

O baixo percentual de atendimento no setor agropecuário no Estado e também no País, como é demonstrado pelos dados apresentados anteriormente, é preocupante, uma vez que, neste setor, o dispêndio energético é muito grande durante a jornada de trabalho. Uma outra questão para esse setor é a informalidade que caracteriza as relações de trabalho, pois sendo o PAT planejado para os trabalhadores do mercado formal, fica mais difícil atingir este grupo.

Dados preliminares para o Estado da Bahia⁶, onde no ano de 1997 foram visitados os oito primeiros municípios a serem contemplados pelo Programa Comunidade Solidária e aplicados um total de 317 questionários nos domicílios em localidades urbanas e rurais, sendo metade dessa amostra na área rural, ajudam a entender esta realidade. Em 100% dos domicílios rurais estudados, constatou-se total desconhecimento da população sobre o programa. No entanto, boa parte dos entrevistados visualiza como necessário qualquer tipo de auxílio alimentar para a classe. Aperfeiçoar as estratégias de intervenção do programa, de modo a atingir os trabalhadores rurais, conhecidos como “bóias-frias”, deve ser uma grande meta a ser alcançada. Vale ressaltar que, no Programa de Combate à Fome e à Miséria, no item VI (Ações Imediatas), é sugerido flexibilizar os instrumentos de aplicação do PAT, de forma a atingir o trabalhador rural e os de menor nível de organização (IPEA, Plano de Combate a Fome e a Miséria, 1993). Ao que parece, muito ainda terá que ser feito para se atingir o patamar desejado.

Outra análise importante é conhecer como se encontram distribuídos os trabalhadores atendidos pelo programa nas diferentes zonas economicamente ativas do Estado (Figura 5). Os municípios do Estado da Bahia são divididos em 15 zonas economicamente ativas, conforme caracterização socioeconômica da Superintendência

de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (Anuário Estatístico da Bahia, 1996). Percebeu-se que, na Região Metropolitana de Salvador, concentrou-se a grande maioria dos beneficiários (89,2%), sendo o percentual restante distribuído de forma muito tímida entre as outras Regiões do Estado. Em cinco Regiões – Irecê, Chapada Diamantina, Médio São Francisco, Oeste e Nordeste, não se encontrou registrado nenhum trabalhador beneficiado pelo PAT.

O motivo pelo qual a distribuição no Estado não se apresentou de forma mais equitativa, não foi possível analisar pelas ferramentas metodológicas utilizadas neste estudo. No entanto, remetendo-se aos achados do acesso por ramo de atividade econômica, poder-se-ia vislumbrar o que Abranches (1998) assinala, quando discute sobre o que é ou não obrigação do Estado prover, em que condições e para quem, onde demarca a escolha respaldada num processo marcado por pressões dos diferentes atores envolvidos nas etapas de formulação e implementação das políticas. No caso do PAT, a maior pressão se daria pelos atores que representam a força do capital, uma vez que é sabido que o desenvolvimento econômico na Região Metropolitana de Salvador é marcadamente maior do que nas outras Regiões do Estado. Então, mais uma vez fica implícita a afirmativa de que o PAT, pelo seu próprio desenho, privilegia o atendimento aos setores econômicos mais organizados. Neste caso, fica patente o quão trágicas podem ser as escolhas, pois “a política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento de satisfação de necessidades básicas, assim como promoção da igualdade” (Abranches, 1998, p. 11).

⁶ Subprojeto: Avaliação do PAT no Estado da Bahia, Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas na Área de Alimentação e Nutrição – Escola de Nutrição – UFBA.

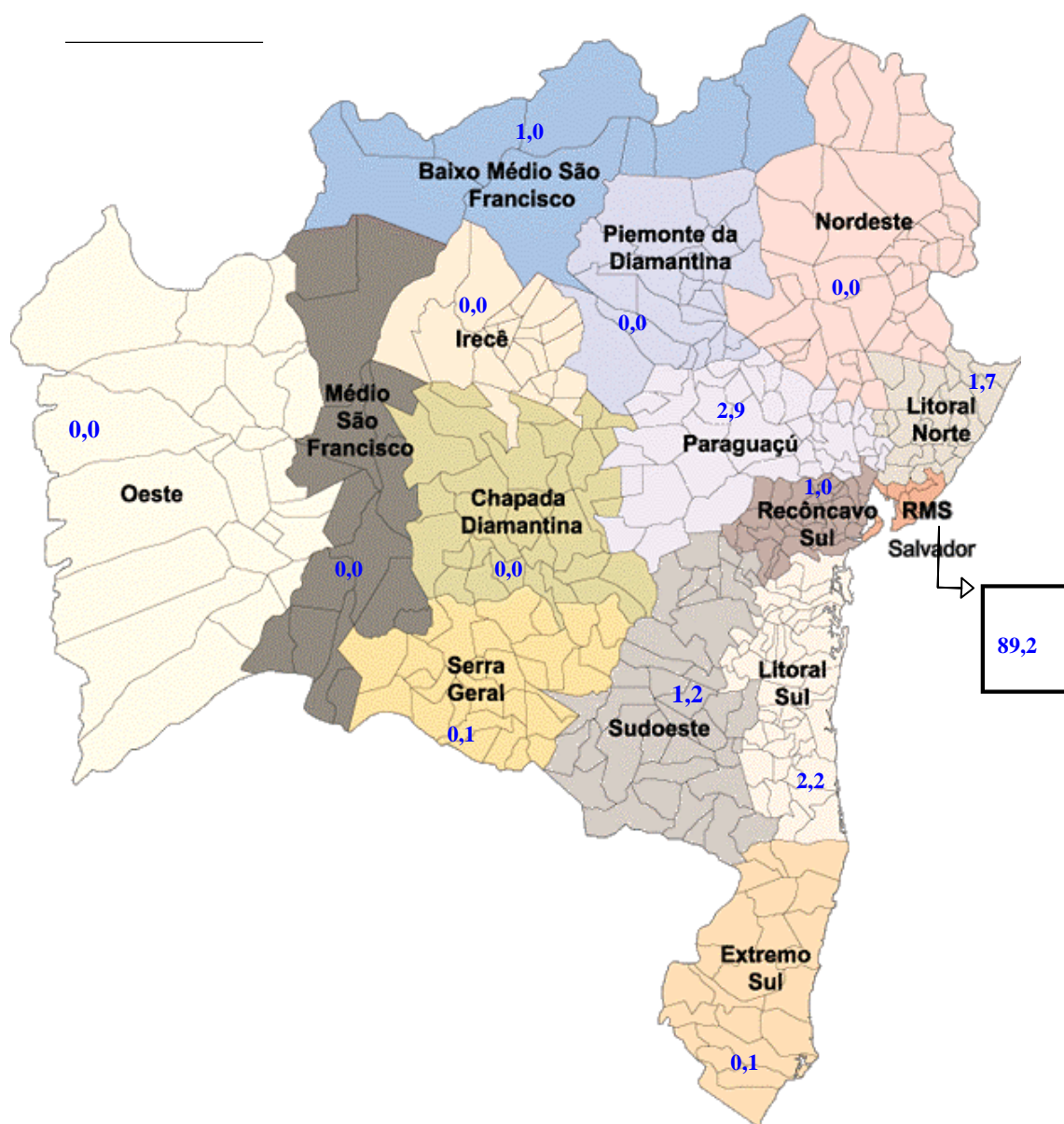


Figura 5: Distribuição dos trabalhadores atendidos pelo PAT por região administrativa do estado da Bahia, 1997.

FONTE: Dados do estudo, baseado em informações da SEI e MTE

Os achados deste estudo não são contraditórios com os estudos de avaliação no campo específico das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Apesar de escassas, estas pesquisas vêm apontando uma série de questões, quais sejam: impacto reduzido, focalização inadequada, cobertura real bem menor do que a anunciada oficialmente e pequena diante das demandas, falta de integração dos diversos órgãos envolvidos na implementação dos programas, descontinuidade, centralização no âmbito do governo federal, baixo grau de controle social e institucional, falta de avaliação (Figueiredo & Figueiredo, 1986; Vasconcelos, 1988; Peliano, 1992, Burlandy & Anjos, 2001).

É importante pontuar o esforço adotado neste estudo para se chegar aos resultados apresentados, no entanto considerou-se de suma importância assinalar uma grande dificuldade no decorrer deste trabalho e que se configurou numa limitação do estudo, que se refere à sensibilidade da análise das políticas públicas a outras variáveis, ou a outras abordagens que tratam do fenômeno político. Dessa forma, uma abordagem mais completa implicaria a consideração dos fatores financeiros, econômicos, jurídicos e tecnológicos envolvidos, trabalhando numa dimensão pluridisciplinar. Nessa perspectiva, a análise conjunta com outros profissionais seria de valiosa contribuição.

5.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa breve análise da história das políticas institucionais de intervenção alimentar da classe trabalhadora no Brasil, foi importante perceber que as intervenções observadas anteriores à década de 70 podem ser entendidas como ações privadas e públicas assistemáticas na direção da alimentação do trabalhador de baixa renda. Após o PRONAN, a alimentação do trabalhador passa a ser considerada área específica de intervenção reguladora estatal, com o Programa de Alimentação do Trabalhador. Sendo as intervenções direcionadas a atender a uma parcela de trabalhadores vinculados às relações de trabalho pautadas na formalidade do mercado.

Ao percorrer uma trajetória para a construção das bases metodológicas que pudessem gerar respostas para algumas questões levantadas, foi possível a constatação do quão difícil ainda é, no Brasil, trabalhar com dados secundários, mais especificamente dados do PAT. Se não avaliada, a realidade permanece obscura, abstrata. Para se visualizar as conseqüências, ou, melhor dizendo, os resultados de qualquer trabalho, é preciso encarar a avaliação como um processo importante de crescimento e sair de uma lógica, pela qual o que se procura é o responsável pelo fracasso, ou pelo sucesso de determinada intervenção.

Ao adentrar os contornos para definição dos processos de avaliação de políticas públicas, compreende-se que o processo de avaliação enfrenta sempre um caráter complexo e controverso. Porém é importante perceber que não se trata apenas de definir ou julgar se uma “coisa” é boa ou má, ou de preferir esta ou aquela. Necessário se faz partir para uma dimensão mais ampliada, na qual se percebe no que ela é boa e no que ela não é tão boa. Ao percorrer o tortuoso caminho da avaliação, reconhece-se os limites metodológicos deste estudo, ao não contemplar outras ferramentas da pesquisa social, e, também, a impossibilidade de congregiar outras abordagens, numa perspectiva pluridisciplinar.

Partindo para uma abordagem mais qualitativa do programa, através do estudo de suas normas, pode-se perceber que o PAT, instituído como um programa emergencial e transitório, continua sendo desenvolvido basicamente com os mesmos objetivos. Embora tenha sido objeto de algumas modificações desde sua criação, os documentos normativos do programa não dão conta de mecanismos que possibilitem a viabilidade do alcance dos seus objetivos de forma mais efetiva, principalmente os relacionados à saúde dos trabalhadores. Uma das vias utilizadas para tentar explicar este fato talvez se evidencie ao se vislumbrar que os diversos organismos do programa – Ministérios, DRT’s, empresas, trabalhadores, sindicatos, CRN’s, entre outros, não se articulam entre si, dificultando um entendimento de como se daria um diálogo entre as distintas instâncias no sentido de propiciar a efetiva implementação das ações.

Ao tentar um entendimento de como a normatização do programa pode ser considerado como elemento viabilizador do acesso à alimentação e que mecanismos foram e/ou são colocados em cena com o referido propósito, percebeu-se, ao estudar os critérios utilizados para definir sua clientela, ou seja, a população-alvo, que o programa historicamente contemplou o trabalhador do mercado formal com prioridade de atendimento aos de baixa renda, incluindo recentemente a possibilidade de atender trabalhadores demitidos pelo período máximo de seis meses.

Em relação às estratégias utilizadas para permitir o acesso, considera-se que apesar de entender o PAT como política pública que se vem atualizando em termos de estratégia de intervenção, isso ainda não se faz acompanhar necessariamente de grandes avanços em sua cobertura. Haja vista, para o Estado da Bahia, que o percentual de atendimento entre trabalhadores e empresas é considerado pequeno ante a demanda apresentada. Além da pequena cobertura no Estado, a sua distribuição nas regiões administrativas não se apresenta de forma igualitária, privilegiando a Região Metropolitana de Salvador, onde se localizam mais de 89% dos trabalhadores beneficiados pelo programa, em 1997.

Entendendo que as escolhas em torno da focalização das políticas sociais são subsidiadas por informações de ordem técnica, mas também política, é que se argumenta que a focalização do programa pode constituir-se num importante aspecto a ser considerado para tentar explicar o fato do então considerado baixo atendimento do PAT no Estado da Bahia, não se apresentar distribuído de forma equitativa entre as diversas regiões administrativas do Estado, deixando de atender às regiões menos desenvolvidas economicamente.

Reconhecendo um avanço em termos de numerosas opções das estratégias de distribuição do benefício à população-alvo, que se traduzem em refeições que podem ser oferecidas no local de trabalho, ou auxílio alimentação através de tíquetes e cestas básicas, ressalta-se que quaisquer que sejam as estratégias eleitas para propiciar o acesso à alimentação pelo trabalhador, vislumbra-se como de importância fundamental que os mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação sejam revistos e implementados como forma de garantir a melhor qualidade possível dos serviços prestados. Pois, se por um lado determinadas estratégias favorecem um maior controle em relação às recomendações nutricionais mínimas do programa e às condições de higiene, por outro, algumas outras outorgam aos trabalhadores o direito de escolher o que, onde e como se alimentar. Nesse sentido, uma real articulação entre os três ministérios e as entidades que compõem o programa se faz importante na tentativa de viabilizar ações que venham contribuir para um maior e melhor acesso dos trabalhadores ao direito à alimentação.

O PAT, desde sua criação e no decorrer de sua história, vem demonstrando um caráter marcadamente centralizador, apesar do modelo de gestão adotado, passar por características da gestão centralizada e descentralizada, a depender da instância federal, estadual ou local. O que se pode observar é que as instâncias estadual (DRT's) e local (empresa) pouco podem influenciar nas decisões do programa. É importante estabelecer mecanismos de diálogo, através dos quais o trabalhador possa ser ouvido e convidado a opinar e influenciar nas decisões, em todos os níveis, federal, estadual e local.

Dada a importância do PAT enquanto um programa social que pode contribuir, através de aspectos relacionados à alimentação, para um melhor padrão de saúde da classe trabalhadora, este estudo permite elucidar que, até a década de 90, as mudanças implementadas podem ser caracterizadas como de controle jurídico-administrativo-financeiro. Apenas em 1999, questões relacionadas às recomendações nutricionais mínimas são alvo de mudança, apesar de se poder considerar que ainda não são as mudanças necessárias para atingir os objetivos do programa. Neste mesmo ano, implementa-se a educação alimentar, que pode ser considerada uma importante lacuna a ser preenchida no programa desde a sua criação.

Assim, pelo material analisado neste estudo é possível entender que o conjunto de normas do PAT, instituídas ao longo da sua história, ainda, não tem sido capazes de oferecer elementos concretos que proporcione maior e melhor acesso do trabalhador ao direito à alimentação.

Enfim, pensando na perspectiva da avaliação como um processo contínuo, espera-se com esse estudo ter contribuído com passos importantes que permitam não apenas elucidar, mas levantar questões a respeito do PAT, no sentido de estimular a proposição de outros trabalhos. No entanto, necessário esclarecer que os questionamentos levantados no decorrer do trabalho não têm como objetivo questionar a sua relevância social. Este estudo busca colaborar com reflexões que possam ser encaminhadas no sentido de que o PAT seja amplamente revisto, de modo a alcançar os objetivos propostos relativos à melhoria da situação nutricional dos trabalhadores,

visando promover e manter sua saúde. Dessa forma, salienta-se a necessidade de revisão das suas estratégias a fim de alcançar, também, os setores mais necessitados, implementando ações de promoção à saúde que ultrapassem a oferta de alimentos, aliadas a mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação mais efetivos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: _____ . *Política social e combate a pobreza*. 4 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p. 9-30.

AÇÃO DA CIDADANIA. *Nação Cidadania Amazonas*. Publicação do comitê para a democratização da informática. Norte Fórum da Cidadania do Amazonas, ano 1, n.1, 1997. Disponível em: <<http://www.internext.com.br/cidadania/histo.htm>>. Acesso em: 22/03/1998.

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Tradução de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

AMPARÁN, J.P.G. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, v. 4, n. 1, p. 47-115, 1995.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA, Salvador: SEI, v.10,1996.

ARAÚJO, M. P. N. et al. Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador no Estado da Bahia. In: CONGRESSO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 5., 1999, São Paulo. *Resumo dos Temas Livres*, área Saúde Pública. São Paulo: SBAN, 1999, p.133.

ARRUDA, B.G.K. Prioridades de pesquisa aplicadas ao planejamento em nutrição e alimentos: a investigação em nutrição; da teoria a prática. In: SEPLAN/CNPq *Prioridades de pesquisa aplicada ao planejamento em nutrição e alimentos*. Brasília, DF: CNPq, 1985. p. 7-23.

BOIANOVSKY, D. Mais comida menos PAT. *Cozinha industrial*, ano 6, n. 44, 1984, p. 12 a 27. Entrevista.

BOLTANSKI, L. *As classes sociais e o corpo*. Tradução de Regina A. Machado. Rio de Janeiro: Grall, 1984.

BORGES, A.; DRUCK, M. G., Força de trabalho e emprego. In: Série Especiais CEI-Centro de Estatística e Informações *Bahia: Indicadores Sociais na Década de 80*, Salvador, 1992,p. 33-62.

BOSI, M. L. M. A política de alimentação e nutrição pós-70. In: _____ *A face oculta da nutrição: ciência e ideologia*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, Editora da UFRJ, 1988, p. 59-114.

BRAGA, J. C. S.; PAULA, S. G. *Saúde e Previdência: Estudos de política social*. São Paulo: Cebes : Hucitec, 1981.

BRASIL, Decreto nº 185, de 14.01.36: Institui as comissões de salário mínimo. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 21 jan. 1936.

BRASIL, Decreto nº 399 de 30.01.38:Aprova o regulamento para execução da Lei nº 185, que institui as Comissões de Salário Mínimo. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 07 maio 1938.

BRASIL, Decreto nº 1.238, de 02.05.39: Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 02.maio 1939.

BRASIL, Decreto nº 2.162 de 01.05.1940: Institui o salário mínimo e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 04. maio.1940.

BRASIL, Decreto nº 2.478, de 05.08.1940: Cria o Serviço de Alimentação e Previdência Social – SAPS, no Ministério de Trabalho, Indústria e Comércio, *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 05.ago.1940.

BRASIL, Lei nº 6.321 de 14.04.76: Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programa de alimentação do trabalhador. In: BRASIL. Ministério do Trabalho.

Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p.16-17.

BRASIL, Decreto nº 78.676 de 08.11.76: Regulamenta a Lei nº 6.321 de 14.04.76, que dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de Imposto de Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programa de alimentação do trabalhador e da outras providências. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p. 18-21.

BRASIL, Portaria nº 651 de 22.12.76. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p.22.

BRASIL, Portaria nº 652 de 22.12.76. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p.23-24.

BRASIL, Portaria nº 653 de 22.12.76. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p.25-26.

BRASIL, Parecer Normativo da Coordenação do Sistema de Tributação - CST, nº 25 de 30.03.78. In: *Coleção Cardápio - Cardápio Responde: 100 perguntas sobre o PAT*. São Paulo, Columbus Cultural Editora. v.6., set. 1989.

BRASIL, Ministério do Trabalho. *Incentivos Fiscais para a Alimentação do Trabalhador*. Brasília: Secretaria de Promoção Social, Coleção VII, Promoção Social, 1979.

BRASIL, Portaria nº 3.030, de 13.02.85. In: *Coleção Cardápio - Cardápio Responde: 100 perguntas sobre o PAT*. São Paulo, Columbus Cultural Editora. v. 6., set. 1989.

BRASIL, Parecer Normativo da Coordenação do Sistema de Tributação - CST, Ministério da Fazenda, nº 08 de 19.03.82. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p.42-48.

BRASIL, Portaria nº 3.196 de 18.10.82. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Promoção Social. *Tudo sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador*. Manual e Legislação. Brasília, 1987. p.60.

BRASIL, Conferência Nacional de Saúde, 8. Ministério da Saúde, Brasília, 1986. Relatório Final da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília, MS/INAN, 1987.

BRASIL, Portaria nº 3.282 de 27.09.89. In: *Coleção Cardápio - Cardápio Responde: 100 perguntas sobre o PAT*. São Paulo, Columbus Cultural Editora.v.6., set. 1989.

BRASIL, Portaria nº 3.284 de 27.09.89. In: *Coleção Cardápio - Cardápio Responde: 100 perguntas sobre o PAT*. São Paulo, Columbus Cultural Editora. v. 6., set. 1989.

BRASIL, Portaria Interministerial nº 1, de 14.01.91. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jan. 1991.

BRASIL, Decreto nº 5, de 14.01.91. Regulamenta a Lei nº 6.321 de 14.04.76, que trata do Programa de Alimentação do Trabalhador, revoga o Decreto nº 78.676 de 08.11.76 e da outras providências. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Saúde de Segurança no Trabalho. Gerência do Programa de Alimentação do Trabalhador. *Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT. Legislação*. Brasília, 1995. p.11-13.

BRASIL, Portaria Interministerial nº 1, de 29.01.92. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Saúde de Segurança no Trabalho. Gerência do Programa de Alimentação do Trabalhador. *Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT. Legislação*. Brasília, 1995. p.15-17.

BRASIL, Portaria nº 1.156, de 17.09.93. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1993.

BRASIL, Tribunal de Contas da União, *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do Governo Federal*, Brasília, 1993, 258p.

BRASIL, Manual de Instrução do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT (Ministério do Trabalho). Secretaria de Saúde de Segurança no Trabalho. Assessoria de Comunicação Social.. Brasília, 1994. 21 p.

BRASIL, Manual de legislação do PAT (Ministério do Trabalho), Secretaria de Saúde de Segurança no Trabalho. Gerência do Programa de Alimentação do Trabalhador. Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT. Legislação. Brasília, 1995. 35 p.

BRASIL, *Comunidade Solidária: Todos por Todos*. Brasília: Secretária da Comunicação Social, Casa Civil, Programa Comunidade Solidária. 1996.

BRASIL, Manual de legislação do PAT (Ministério do Trabalho), Secretaria de Saúde de Segurança no Trabalho. Gerência do Programa de Alimentação do Trabalhador. Programa de Alimentação do Trabalhador - *PAT Legislação*. Brasília, 1997. 40 p.

BRASIL, Portaria Interministerial nº 1, de 28.01.97. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 de Abril, 1997.

BRASIL, Portaria nº 87, de 28.01.97. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 Jan. 1997.

BRASIL, Lei nº 9.532 de 10.12.97: Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. In: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Saúde de Segurança no Trabalho. Gerência do Programa de Alimentação do Trabalhador. *Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT. Legislação*. Brasília, 1999. p. 7-8.

BRASIL, Medida Provisória nº 1.709, de 06.08.98: Dispõe sobre o trabalho a tempo parcial, faculta a extensão do benefício do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT ao trabalhador dispensado e altera dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 Ago. 1998.

BRASIL, Portaria Interministerial nº 5, de 30.11.99. Disponível em: <<http://www.mtb.gov.br/sit/pat/portaria5.htm>>. Acesso em: 12 de dez. 1999.

BRASIL, Portaria nº 1.963, de 30.11.99. Disponível em: <<http://www.mtb.gov.br/sit/pat/portaria1963.htm>>. Acesso em: 12 dez. 1999.

BRASIL, Orientação da Educação Alimentar. Cartilha (Ministério do Trabalho). DSST - Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho, Secretaria de Inspeção do Trabalho Brasília, 1999. 31 p.

BRUYNE, P. et al. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, Editora. S.A., 1977.

CAGED & RAIS, Registros Administrativos, Manual, Ministério do Trabalho e Emprego, SPES,

CGETIP, FAT, Versão 1.0, 277 p.

CAMPINO, A. C. C. et. al. *Avaliação sócio-econômica do programa de alimentação do trabalhador: Sumário-Relatório Final*. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. São Paulo, dezembro- vol. I, p.35, 1982 (mimeo).

CASTRO, A. M. *Nutrição e desenvolvimento: Análise de uma política*. Rio de Janeiro, 1977, 267 p. Tese para o Concurso de Livre Docência em Sociologia, Instituto de Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CASTRO, M. H. G. Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro: ANPOCS, n. 25, p. 57-90, 1988.

CHEN H. T. *Theory: driven evaluations*. Newbury Park: Sage Publications, 1990.

COIMBRA, M. Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e PROAB. In: CASTRO, C.M.; COIMBRA, M. (Org.). *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo. Editora da UNICAMP:ALMRD, 1985. Cap. 3, p.71-149.

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

COLEÇÃO CARDÁPIO - Cardápio Responde: 100 perguntas sobre o PAT. São Paulo,

Columbus Cultural Editora. v. 6., set. 1989.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Cadernos Comunidade Solidária*, IPEA Brasília, DF, v. 2, nov.1996.

CONSEA. Conferência Nacional de Segurança Alimentar, 1; *Relatório Final*. Brasília, 1994.

CONTANDRIOPOULOS A. P. et al. *Avaliação na área de saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

COSTA, M. C. S. P. R. *Práticas alimentares, sobrepeso e perfil lipídico dos trabalhadores de uma indústria petroquímica, Camaçari – Bahia*, 84 f. Dissertação(Mestrado em Nutrição), Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2000.

CROZIER, M. “L’*échec de l’évaluation en France tient au modèle jacobin*”. *Pouvoirs Locaux*, Boulogne, France, Billancourt: Institut de la Décentralization, v.3, n. 38: 40-46, sept. 1998 (entrevista realizada por Jean-Marc Ohnet para e *Pouvoirs Locaux*), tradução de Sandra Maria Chaves dos Santos. 1 disquete 3 ½.

DONABEDIAN, A. Basic approaches to assessment: structure, process and outcome. In:_____. *Explorations in Quality Assessment and Monitoring*, v.1, p. 77-125, Ann Arbor, Michigan: Health Administration Press, 1980.

DONABEDIAN, A. The role of outcomes in quality assessment and assurance. *Quality Review Bull*, v.18 n.11, p.356-360, 1992.

DRAIBE, S. M. et. al. *Estratégias para o combate a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos: Relatório Final – Versão preliminar – NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas)*, UNICAMP, 1994.

DRUMMOND, M.F. et al. Cost analysis and cost-effectiveness analysis. In:_____. *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. New York, Oxford University Press, cap. 5, 1997.

DUPUIS, J. Les raisons du faible impact des évaluations. *Pouvoirs Locaux*, Boulogne-Billancourt, Institut de la Décentralization, n. 38, p. 52-59, sept.1998, tradução de Sandra Maria Chaves dos Santos. 1 disquete 3 ½.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A.M.C. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo: IDESP, 1986.

GAETANI, F. Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão. *Texto para Discussão*. ENAP, Brasília, n.14, 15 f.,1997.

GAMBARDELLA, A. M. D. *O Programa de Alimentação do Trabalhador frente às recomendações nutricionais para esse segmento específico da população - Área Metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 1990.

GIL, M.F. et al. Alimentação do trabalhador na construção civil – legislação x realidade. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 4., 1996, São Paulo. Resumos dos Temas Livres: Nutrição e Qualidade de Vida ... São Paulo, 1996, p.54.

GOMES, J. R. Alimentação e trabalho. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, n. 40, v. 10, nov./dez. 1982.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Plano de Combate À Fome e a Miséria: princípios, prioridades e mapa de ações do Governo*. Brasília, DF, 1993, 40 p.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I - Período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição da Puccamp*, Campinas, n.1, p.87-138, jul./dez., 1988.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: II - A partir dos Anos Setenta, *Revista de Nutrição da Puccamp*. Campinas, v. 2, n. 1, p. 7-54, 1989.

LAVINAS, L. Acessibilidade alimentar e estabilização econômica no Brasil nos anos 90. *Textos para discussão, IPEA*, Rio de Janeiro, , n. 591, set., 1998.

LEITE, O. S. M. et al. Alimentação do trabalhador da construção civil – aspectos quantitativos e qualitativos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE NUTRIÇÃO, 15, 1998, Brasília. Anais: Segurança alimentar e nutricional no Brasil, alimentação saudável: um direito humano universal ... Brasília: ASBRAN, 1998. p.35.

MANN, Peter H. A. *Métodos de investigação sociológica: documentos como fonte de dados*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 62-88.

MAZZON, J. A. O Programa Alimentação do Trabalhador: uma avaliação histórica e impactos sócio-econômicos. *FIA- Fundação Instituto de Administração*. São Paulo, p.36,1990.

MAZZON, J. A. O Programa Alimentação do Trabalhador: o sistema de refeições e alimentação convênio – 16 anos de desenvolvimento. *FIA-USP*. São Paulo, 51 p.,1992.

MAZZON, J. A. O Programa Alimentação do Trabalhador: uma avaliação histórica e impactos sócio-econômicos. *FIA-USP*. São Paulo, 49 p.,1996.

MAZZON, J. A. O Programa Alimentação do Trabalhador: o sistema de refeições e alimentação convênio – 20 anos de desenvolvimento. *FIA-USP*. São Paulo, p.50,1996. ⁽¹⁾

MELHADO, J. C. et al. Influência do estado nutricional na produtividade de trabalhadores da construção civil no município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, n.41, v. 11, out/nov./dez., 1983.

MENY, Y. & THOENIG, J.C. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989. Tradução de Sandra Maria Chaves dos Santos. 1 Disquete 3 ½.

MONTEIRO, C. A. et al. Da desnutrição para a obesidade: a transição nutricional no Brasil. In: MONTEIRO, C. A.(Org.) *Velhos e novos males da saúde no Brasil: a evolução do país e de suas doenças*. São Paulo: Hucitec, 1995. p. 247-255.

MOURA, J. B. Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador no Estado de Pernambuco, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, n. 20, p.115-128, 1986.

MULLER, P.; SUREL, I. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998. Tradução de Sandra Maria Chaves dos Santos. 1 Disquete 3 1/2.

MUSGROVE, P. *Por un mejor alimentación: evaluación de programas destinados a mejorar el consumo alimentario y el estado nutricional de familias pobres en el Brasil*. Washington, D.C: OPS, 1988.

MUSGROVE, P. Feeding Latin America's Children. *World Bank Research Observer*, v.8, n.1, p. 23-45, 1993.

PELIANO, A. M. M., et al. O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e proposta de políticas. In: CASTRO, C. M. & COIMBRA, M. (Org). *O Problema Alimentar no Brasil*. São Paulo: Editora da UNICAMP: ALMED, 1985.p. 15-43.

PELIANO, A. M. M. As políticas sociais de abastecimento popular alimentação e nutrição. Painel, tema 2, In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ABASTECIMENTO: FOME O DESAFIO DOS ANOS 90, 1990, São Paulo: Anais... São Paulo: Prefeitura do Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Abastecimento, 1992, 68-95.

PELIANO, A. M. M. Quem se beneficia dos programas governamentais de suplementação alimentar. In: IBGE/INAN/UNICE. *Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil: Aspectos de saúde e nutrição de crianças no Brasil-1989*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. p.2. (1)

POSSAS, C. A. *Saúde e trabalho: a crise da previdência social*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

RAIS, BASES ESTATÍSTICA, Acervo RAIS/RAISESTB, período: 1995, Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Coordenação Geral de Estatística do Trabalho e Identificação Profissional. Fundo de Amparo ao Trabalhador, DATAMEC, SGT micro, Governo Federal. CD – ROM, edição 16.02.2000.

RAIS, BASES ESTATÍSTICA, Acervo RAIS/RAISESTB, período: 1996, Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Emprego e Salário – Coordenação Geral de Estatística do Trabalho e Identificação Profissional. Fundo de Amparo ao Trabalhador, DATAMEC, SGT micro, Governo Federal. CD – ROM, edição 15.02.2000.

RAIS, BASES ESTATÍSTICA, Acervo RAIS/RAISEST, período 1997, Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Emprego e Salário – Coordenação Geral de Estatística do Trabalho e Identificação Profissional. Fundo de Amparo ao Trabalhador, DATAMEC, SGT micro, Governo Federal. CD – ROM, edição 14.02.2000.

RAIS, BASES ESTATÍSTICA, Acervo RAIS/RAISEST, competência 1998, Ministério do Trabalho e Emprego. Departamento de Emprego e Salário – Coordenação Geral de Estatística do Trabalho e Identificação Profissional. Fundo de Amparo ao Trabalhador, DATAMEC, SGT micro, Governo Federal. CD – ROM, edição 19.07.2000.

RICHARDSON, R. J. et al.. *Pesquisa histórica, pesquisa social, métodos e técnicas*, 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SANTOS, L. M. P. et. al. *Projeto: Avaliação das Políticas Públicas da Área de Alimentação e Nutrição Implementadas no Estado da Bahia no Período de 1994 a 1997* Salvador: Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, mar, 1996.(mimeo).

SANTOS, L.M.P.; SANTOS, S.M.C. Avaliação de Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição: Uma proposta de abordagem metodológica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EPIDEMIOLOGIA, 4.,1998, Rio de Janeiro, *Resumos...* Rio de Janeiro, 1998, p. 461.

SANTOS, S.M.C. Nutricionista & sociedade brasileira, elementos para abordagem histórico-social da profissão. 1988.229 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Comunitária) Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 1988.

SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.H. et al. *Política social e combate a pobreza*. 4 ed Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. p. 33-63.

SANTOS, S.M.C. *Fome de cidadania: o Comunidade Solidária e a participação em programas de nutrição em municípios baianos*, 2001. 335 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2001.

SCHMITZ, B. A. S. et al. Políticas e programas governamentais de alimentação e nutrição no Brasil e sua involução. *Cadernos de Nutrição*, n.13, p. 39-54, 1997.

SILVA JÚNIOR, S. I. Economia e nutrição. In: DUTRA DE OLIVEIRA, J.; MARCHINI, J.S.(Org.), *Ciências nutricionais*. São Paulo: Sarvier, 1998. 305-319.

SILVA, L.M.V.; FORMIGLI, V.L.A. Avaliação em saúde: limites e perspectivas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.10. n.1, p. 80-91, jan/mar, 1994.

SPSS for WINDOWS Release 9 (18.12.1998). Standard Version: Copyright SPSS Inc. 1989 –1999. Produto licenciado para o Núcleo de Pesquisa em Nutrição e Políticas Públicas – ENUFBA.

STEFANINI, M.L.R. et al. *Fome e políticas*. São Paulo: Secretaria de Estado da Saúde: Instituto de Saúde – Núcleo de Nutrição, 1994., (Série Políticas Públicas em Saúde).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Bahia: crescimento populacional 1980 – 1996. Salvador: SEI, 1998, (Serie Estudos e Pesquisa, 39).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, Mapas das regiões econômicas do Estado da Bahia, 1999. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/org_econ_geral.asp>.

Acesso em: 18.03.01.

VASCONCELOS, F.A.G. *A política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição: do Estado Novo à Nova República*, 1988, Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 1988.

VASCONCELOS, F.A.G. Acumulação de capital, corrupção e fome: um estudo sobre a política social de alimentação e nutrição no decorrer da Nova República e do Brasil Novo (1988 a setembro de 1992). *Saúde em Debate*, n.39, p. 48-52, jun. 1993.

VARGAS, N. Gênese e difusão do taylorismo no Brasil, *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Anpocs/Cortez, 1985.

VALENTINI, R. As políticas sociais de abastecimento popular alimentação e nutrição. Painel, tema 2, In: In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ABASTECIMENTO: FOME O DESAFIO DOS ANOS 90, 1990, São Paulo: Anais... São Paulo: Prefeitura do Municipal de São Paulo, Secretaria Municipal de Abastecimento, 1992, 91-100.

VELOSO, I & SANTANA,V. Impacto nutricional do programa de alimentação do trabalhador no Brasil. *Rev Panam Salud Publica*, 11(1), 2002.

VIANA, S. V. *Indústria moderna e padrão alimentar: o espaço do trabalho, do consumo e da saúde*. 2001. 271 f. il. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2001.

VICTORA, C.G. et al. Metodologias qualitativa e quantitativa. In: _____. *Pesquisa Qualitativa saúde: uma introdução ao tema*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. p.33-44.

ANEXOS

ANEXO I

Quadro 4: Classificação Brasileira de Ocupação - CBO

<p>GRUPO 0:</p> <p>1. QUÍMICOS FÍSICOS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>2. ENGENHEIROS ARQUITETOS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>3. TÉCNICOS DESENHISTAS TÉCNICOS E TRAB ASSEMBLHADOS</p> <p>4. OFICIAIS DE BORDO E TRAB ASSEMBLHADOS (AVIAÇÃO COMER E MAR MERCANTE)</p> <p>5. BIÓLOGOS E ENGENHEIROS AGRÔNOMOS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>6. MED CIRURGIÕES DENTISTAS MED. VETERINÁRIO ENFERM E TRAB ASSEMBLHADOS</p> <p>7. ESTATÍSTICOS, METANALISTAS DE SISTEMAS E TRAB. ASSEMBLHADOS</p> <p>8. ECONOMISTAS E TÉCNICOS DE ADMINISTRAÇÃO</p>	<p>GRUPO 1:</p> <p>1. JURISTAS</p> <p>2. PROFESSORES.</p> <p>3. ESCRITORES, JORNALISTAS, LOCUTORES E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>4. ESCULTORES PINTORES FOTÓGRAFOS E TRAB ASSEMBLHADOS</p> <p>5. MÚSICOS, ARTISTAS EMPRESÁRIOS E PRODUTORES DE ESPETÁCULOS</p> <p>6. TÉCNICOS DESPORTIVOS ATLETAS PROFISSIONAIS E TRAB ASSEMBLHADOS</p> <p>7. TRAB PROF CIENT, TEC ARTIST, TRAB ASSEMBLH N/CLASSIF.S/OUT EPIGRAF</p> <p>GRUPO 2:</p> <p>1. MEMBROS SUPERIORES DO PODER LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO</p> <p>2. MEMBROS DA DIPLOMACIA</p> <p>3. DIRETORES DE EMPRESAS</p> <p>4. GERENTES DE EMPRESAS</p>	<p>GRUPO 3:</p> <p>1. CHEFES INTERMEDIÁRIOS ADMINISTRATIVO DE CONTABILIDADE E FINANÇAS</p> <p>2. AGENTES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>3. SECRETÁRIOS, DATILOGRAFOS, ESTENOGRAFOS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>4. TRABALHADORES DE SERVIÇO DE CONTABILIDADE CAIXAS E TRAB ASSEMBLH</p> <p>5. OPER. MAQ. CONTAB, CALCULAR E PROCESSAMENTO AUTOMÁTICO DE DADOS</p> <p>6. CHEFES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES</p> <p>7. DESPACHANTES, FISCAIS, COBRADORES DE TRANSP COLETIVOS (EXCETO TREM)</p> <p>8. CLASSIFICADORES DE CORRESPONDÊNCIA, CARTEIROS E MENSAGEIROS</p> <p>9. TELEFONISTAS, TELEGRAFISTAS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>10. TRAB SERV ADMINISTRATIVOS, TRAB ASSEMBLH N/CLASSIF.S/OUT EPIGRAF</p>
<p>GRUPO 4:</p> <p>1. COMERCIANTES (COMÉRCIO ATACADISTA E VAREJISTA)</p> <p>2. SUPERVISORES DE COMPRAS E DE VENDAS, COMPRADORES E TRAB ASSEMBLH</p> <p>3. AGENTES TÉCNICOS DE VENDAS E REPRESENTANTES COMERCIAIS</p> <p>4. CORRETORES, AGENTES DE VENDA, SERV AS EMP, LEILOEIRO E AVALIADORES</p> <p>5. VENDEDORES, EMPREGADOS DE COMÉRCIO E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>6. TRABALHADORES DE COMÉRCIO E TRAB ASSEMBLH N/CLASSIF</p>	<p>GRUPO 5:</p> <p>1. MORDOMOS, GOVERNANTAS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>2. COZINHEIROS, GARÇONS, BARMEN E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>3. TRAB SERVENTIA E COMISSÁRIOS (SERV. TRANSPORTES PASSAGEIROS)</p> <p>4. TRAB SERV ADMIN, CONSERV, LIMP DE EDIFÍCIOS LOGRAD PUBL TRAB ASSEMBLH</p> <p>5. LAVADEIROS, TINTUREIROS E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>6. TRAB SERVIÇOS DE HIGIENE E EMBELEZAMENTO E TRABALHADORES ASSEMBLH</p> <p>7. TRABALHADORES DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA</p> <p>8. TRAB SERVIÇO TUR HIG EMBELEZ SEG E TRAB ASSEMBLH NAO CLASSIFICADO</p>	<p>GRUPO 6:</p> <p>1. ADMINISTRADORES, CAPATAZES DE EXPLORAÇÕES AGROPECUÁRIAS FLORESTAIS</p> <p>2. PRODUTORES AGROPECUÁRIOS</p> <p>3. TRABALHADORES AGROPECUÁRIOS POLIVALENTE E TRAB ASSEMBLHADOS</p> <p>4. TRABALHADORES AGRÍCOLAS ESPECIALIZADOS</p> <p>5. TRABALHADORES DA PECUÁRIA</p> <p>6. TRABALHADORES FLORESTAIS</p> <p>7. PESCADORES E TRABALHADORES ASSEMBLHADOS</p> <p>8. OPER. MÁQUINAS E IMPLEMENTOS DE AGRICULTURA, PECUÁRIA EXPL FLOREST</p>

GRUPO 7:	GRUPO 8:	GRUPO 9:
<ol style="list-style-type: none"> 1. AGENTES DE MESTRIA 2. TRABALHADORES DE MINAS,PEDREIRAS, CONDADORES E TRAB ASSEMELHADOS 3. TRABALHADORES METALURGICOS E SIDERURGICOS 4. TRABALHADORES DE TRATAMENTO DA MADEIRA,DE FABRICACAO PAPEL,PAPELAO 5. OPERADORES INSTALACAO PROCESSAMENTO QUIM E TRAB ASSEMELHADOS 6. FIANDEIROS TECELOES TINGIDORES E TRABALHADORES ASSEMELHADOS 7. TRABALHADORES DE CURTIMENTO 8. TRABALHADORES DE PREPARACAO DE ALIMENTOS E BEBIDAS 9. TRAB DE TRATAMENTO DE FUMO E DE FABRICACAO DE CHARUTOS CIGARROS 10. TRABALHADORES DE CUSTURAS, ESTOFADORES E TRAB. ASSEMELHADOS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. TRABALHADORES DA FABRICACAO DE CALCADOS E ARTEFATOS DE COURO 2. MARCENEIROS,OPER MAQUINAS DE LAVRAR MADEIRA E TRAB ASSEMELHADOS 3. CORTADORES, POLIDORES E GRAVADORES DE PEDRAS 4. TRABALHADORES DA USINAGEM DE METAIS 5. AJUSTAD MEC MONTADORES E MEC DE MAQUINAS VEICULOS INSTR PRECISAO 6. ELETRICISTAS ELETRONICOS E TRABALHADORES ASSEMELHADOS 7. OPER ESTACOES RADIO TV EQUIPAM SONORIZACAO PROJECOES CINEMATOG 8. ENCANAD SOLDAD CHAPEADORES CALDEIREIROS MONT ESTRUTURAS METALICAS JOALHEIROS E OURIVES VIDREIROS, CERAMISTAS E TRAB. ASSEMELHADOS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. TRABALHADORES DE FABRICACAO DE PRODUTOS DE BORRACHA E PLASTICO 2. CONFECCIONADORES DE PRODUTOS DE PAPEL E PAPELAO 3. TRABALHADORES DAS ARTES GRAFICAS 4. PINTORES 5. TRAB CONF INST MUSICAIS PROD VIME SIMIL DER MIN N MET TRAB ASSEM 6. TRABALHADORES DA CONSTRUCAO CIVIL E TRABALHADORES ASSEMELHADOS 7. OPERADORES DE MAQUINAS FIXAS E DE EQUIPAMENTOS SIMILARES 8. TRAB MANIPULACAO MERC MATERIAIS OPER MAQ CONST CIVIL TRAB ASSEM 9. CONDUTORES DE VEICULOS DE TRANSPORTES E TRAB ASSEMELHADOS 10. TRABALHADORES BRACAIS NAO CLASSIFICADOS SOB OUTRAS EPIGRAFES

ANEXO II

Quadro 5: Classificação da atividade econômica segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1980

GRANDE SETOR	SETOR	SUB - SETOR
INDÚSTRIA	EXTRATIVA MINERAL	<ul style="list-style-type: none"> • extração mineral
	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • indústria de produtos mineral não metal • indústria metalúrgica • indústria mecânica • indústria de material elétrico e de comunicação • indústria do material de transporte • indústria da madeira e do mobiliário • indústria de papel, papelão, editoração e gráfica • indústria de borracha, fumo, couros, peles, similares • indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria, sabão • indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos • indústria de calçados • indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico •
	SERVIÇOS INDUSTRIAL DE UTILIDADE PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • serviços industriais de utilidade pública
CONSTRUÇÃO CIVIL	CONSTRUÇÃO CIVIL	construção civil
COMÉRCIO	COMÉRCIO	<ul style="list-style-type: none"> • comércio varejista • comércio atacadista
SERVIÇOS	SERVIÇOS	<ul style="list-style-type: none"> • instituto de crédito, seguros e capitalização • comércio, administração de imóveis, serviços técnicos profissionais, etc. • transportes e comunicações • serviços alojamento alimentação, reparação manutenção redes, rádio, TV • serviços médicos, odontológicos e veterinários
AGROPECUÁRIA	AGROPECUÁRIA, EXT. VEG., CAÇA E PESCA	agricultura, silvicultura, criação animais, extrativa vegetal, pesca

ANEXO III

Tabela 3. Comparação dos dados do PAT nas diferentes formas de acesso à informação

ANO	INFORMAÇÕES DESTE ⁷ ESTUDO		INFORMAÇÕES ⁸ NA INTERNET	
	Nº	COBERTURA	Nº	COBERTURA
EMPRESAS				
1996	1095	1,6	1193	1,7
1997	1079	1,4	1095	1,4
1998	1033	1,3	1032	1,3
TRABALHADORES				
1995	115.241	8,7	237.562	18,0
1996	130.471	9,8	231.543	17,4
1997	129.018	9,4	203.862	15,0

Fonte: MTE

21.1.1.1

⁷ Fornecida pela coordenação do PAT em outubro de 1999

⁸ Retirada no site do MTE

21.1.1.2 ANEXO IV

21.1.1.3 Quadro 6. Itens de exigências para inclusão das empresas beneficiárias no PAT

22 Década de 70	22.1 Década de 80	22.1.1 Década de 90
<p>Identificação da empresa;</p> <p>Identificação de recursos humanos, sua qualificação e salário;</p> <p>Área física destinada ao serviço de alimentação e número do alvará de funcionamento;</p> <p>Discriminação dos equipamentos, fontes de energia utilizadas e consumo anual;</p> <p>Sistemas de distribuição e número de trabalhadores a atender, por refeição;</p> <p>Discriminação das quantidades, tipo, custo e teor nutritivo das refeições usuais ou previstas;</p> <p>Previsão financeira do serviço de alimentação próprio ou contratado a terceiros, com anexação da cópia do contrato e número de credenciamento como fornecedor do MTb;</p> <p>Resumo das despesas totais e dedução pretendida, no exercício – base;</p> <p>Identificação dos responsáveis pela execução do programa, na empresa.</p>	<p>Identificação da empresa;</p> <p>Identificação das instalações destinadas ao serviço de alimentação;</p> <p>Número de trabalhadores a serem atendidos, por refeição;</p> <p>Discriminação das quantidades, tipo, custo e teor nutritivo das refeições usuais ou previstas;</p> <p>Previsão financeira do serviço de alimentação próprio ou contratado a terceiros, com anexação de número do registro do fornecedor no Ministério do Trabalho;</p> <p>Discriminação das despesas unitárias e totais das refeições;</p> <p>Identificação do encarregado direto e nutricionistas responsáveis pela execução e parte técnica do programa na empresa, constando indicação de registro no CRN.</p>	<p>Identificação da empresa,</p> <p>Número de beneficiários atendidos no ano anterior (especificando por faixas salariais),</p> <p>Número de refeições maiores e menores no ano anterior,</p> <p>Tipo de serviço de alimentação,</p> <p>Termo de responsabilidade com assinatura do responsável pela empresa.</p>

ANEXO V

Quadro 7: Itens de exigências para inclusão das empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços de alimentação coletiva no PAT

23 Década de 70	23.1 Década de 80	23.1.1 Década de 90
<p>Informações que demonstrem sua capacidade técnica e financeira, e comprovar:</p> <p>Identificação e dados cadastrais;</p> <p>Identificação de seus dirigentes;</p> <p>Patrimônio;</p> <p>Capacidade financeira;</p> <p>Capacidade técnica;</p> <p>Identificação do espaço físico e dos equipamentos de que dispunha para a elaboração das refeições;</p> <p>Descrição da sistemática operacional; apresentação de dez cardápios básicos.</p> <p>As solicitações de credenciamento deveriam ser encaminhadas diretamente à Subsecretária da Promoção Social do Ministério do Trabalho, SSST, sem necessariamente passar pelas DRT's.</p>	<p>Segundo a Portaria nº 3.196/82, o registro dependerá de informações que demonstrem:</p> <p>responsabilidades de execução de cardápios que atendam as exigências nutricionais mínimas do PAT;</p> <p>apresentação dos seguintes documentos: Certidão Negativa do Cartório de Distribuição;</p> <p>Contrato Social e Alteração ou Registro de Firma Individual.</p> <p>Segundo a Portaria nº 3.030/85, o registro dependerá da comprovação da:</p> <p>Capacidade jurídica, avaliada a partir de instrumento de contribuição, devidamente registrada, com a indicação dos administradores legalmente habilitados para gerí-la e inscrição no CGC e no Cadastro de Contribuintes dos Municípios em que as empresas estiverem estabelecidas com sua sede e filiais</p> <p>Capacidade financeira, deveria apresentar: declaração relativa à integralização do capital social mínimo, proporcional ao número de documentos de refeição - convênio emitido; certidões negativas em nome da empresa e dos sócios-gerentes, diretores ou administradores, relativas aos últimos 5 anos; atestado de idoneidade financeira e certidão negativa de débitos fiscais.</p> <p>Capacidade técnica: inscrição no Conselho Regional de Nutricionistas, CRN, com indicação de nutricionistas responsáveis, devidamente inscritos no Conselho Regional de Nutricionistas da região sede da empresa e das outras regiões onde for atuar, acompanhada da comprovação do vínculo empregatício; modelo de documento de refeição-convênio com as indicações dos elementos de segurança; relatório sobre o sistema de controle de circulação dos documentos; modelo de contrato com a empresa beneficiária e com os estabelecimentos fornecedores, estes contendo condições pré-estabelecida na portaria acima citada.</p> <p>A Portaria 3.284/89, estabeleceu algumas modificações nos critérios de inclusão das empresas no programa, é introduzido o termo regularidade fiscal, comprovada através de quitação com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal em nome da empresa e dos sócios gerentes. Outrossim, é retirada declaração relativa a integralização de capital e atestado de idoneidade financeira. Em relação à capacidade técnica é exigido que os documentos de legitimação de refeições - convênios tenham marca (chancela) do Ministério do</p>	<p>As empresas deveriam apresentar: modelo de documento de refeição e/ou alimentação convênio, cópias de cardápios mais utilizados, discriminação dos alimentos que compõem a cesta de alimentos (em 97, acrescenta a necessidade de se anexar um cardápio diário com os ingredientes da cesta), nome do nutricionista responsável técnico e número de inscrição no CRN.</p>

	Trabalho, o modelo de contrato já não consta as especificações anteriores.	
--	--	--

ANEXO V

Quadro 7: Itens de exigências para inclusão das empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços de alimentação coletiva no PAT

24 Década de 70	24.1 Década de 80	24.1.1 Década de 90
<p>Informações que demonstrem sua capacidade técnica e financeira, e comprovar:</p> <p>Identificação e dados cadastrais;</p> <p>Identificação de seus dirigentes;</p> <p>Patrimônio;</p> <p>Capacidade financeira;</p> <p>Capacidade técnica;</p> <p>Identificação do espaço físico e dos equipamentos de que dispunha para a elaboração das refeições;</p> <p>Descrição da sistemática operacional; apresentação de dez cardápios básicos.</p> <p>As solicitações de credenciamento deveriam ser encaminhadas diretamente à Subsecretária da Promoção Social do Ministério do Trabalho, SSST, sem necessariamente passar pelas DRT's.</p>	<p>Segundo a Portaria nº 3.196/82, o registro dependerá de informações que demonstrem:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. responsabilidades de execução de cardápios que atendam as exigências nutricionais mínimas do PAT; 4. apresentação dos seguintes documentos: Certidão Negativa do Cartório de Distribuição; Contrato Social e Alteração ou Registro de Firma Individual. <p>Segundo a Portaria nº 3.030/85, o registro dependerá da comprovação da:</p> <p><u>Capacidade jurídica</u>, avaliada a partir de instrumento de contribuição, devidamente registrada, com a indicação dos administradores legalmente habilitados para geri-la e inscrição no CGC e no Cadastro de Contribuintes dos Municípios em que as empresas estiverem estabelecidas com sua sede e filiais</p> <p><u>Capacidade financeira</u>, deveria apresentar: declaração relativa à integralização do capital social mínimo, proporcional ao número de documentos de refeição - convênio emitido; certidões negativas em nome da empresa e dos sócios-gerentes, diretores ou administradores, relativas aos últimos 5 anos; atestado de idoneidade financeira e certidão negativa de débitos fiscais.</p> <p><u>Capacidade técnica</u>: inscrição no CRN, com indicação de nutricionistas responsáveis, devidamente inscritos no CRN da região sede da empresa e das outras regiões onde for atuar, acompanhada da comprovação do vínculo empregatício; modelo de documento de refeição-convênio com as indicações dos elementos de segurança; relatório sobre o sistema de controle de circulação dos documentos; modelo de contrato com a empresa beneficiária e com os estabelecimentos fornecedores, estes contendo condições pré-estabelecida na portaria acima citada.</p> <p>A Port 3.284/89, estabeleceu algumas modificações nos critérios de inclusão das empresas no programa, é introduzido o termo regularidade fiscal, comprovada através de quitação com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal em nome da empresa e dos sócios gerentes. Outrossim, é retirada declaração relativa a integralização de capital e atestado de idoneidade financeira. Em relação à capacidade técnica é exigido que os documentos de legitimação de refeições convênios tenham marca (chancela) do Mtb, o modelo de contrato já não consta as especificações anteriores.</p>	<p>As empresas deveriam apresentar: modelo de documento de refeição e/ou alimentação convênio, cópias de cardápios mais utilizados, discriminação dos alimentos que compõem a cesta de alimentos (em 97, acrescenta a necessidade de se anexar um cardápio diário com os ingredientes da cesta), nome do nutricionista responsável técnico e número de inscrição no CRN.</p>

