

GESTÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO INFANTIL: poder de compra e formação de preços em uma década de distribuição de leite pelo governo paulista¹

José Sidnei Gonçalves²
Sueli Alves Moreira Souza³

1 - INTRODUÇÃO

Numa sociedade marcada por iniquidades no plano econômico refletidas nas condições sociais, estrutura-se uma enorme gama de políticas compensatórias buscando enfrentar o problema. Ainda que a solução estrutural das questões sociais implique em transformações econômicas que ampliem a base produtiva, promovendo a inclusão de segmentos à margem do processo de acumulação capitalista, há que se equacionar o imediato das pessoas submetidas a níveis inaceitáveis de subnutrição, em especial as crianças que acabam perdendo capacidade futura enquanto cidadãos plenos e de alta produtividade, por deficiências irreversíveis de formação orgânica.

O desenvolvimento capitalista amplia as estruturas de produção social no mesmo movimento que aumenta de forma desmedida os níveis de exclusão social. Esse sistema de produção de mercadorias mostra-se vigoroso na ampliação das forças produtivas com um ímpeto ver-

tiginoso de incorporação de progresso técnico que revolucionam os meios de produção. “O século 20 foi uma brilhante e assustadora demonstração de sua força... Numa economia globalizada que intensifica frustrações, solapa a solidariedade e marginaliza multidões... humanizá-lo virou o grande desafio do século 21 e a chave da sobrevivência da democracia” (DUPAS, 2004).

Dessa busca de humanização do capitalismo emergiram ações governamentais que atuam na distribuição de alimentos no sentido de prover as massas de excluídos de alimentação compatível com o nível nutricional adequado. Nos Estados Unidos da América (EUA), nação capitalista desenvolvida e líder no campo geopolítico, um dos mecanismos desenvolvidos são os denominados “selo alimentação” (*food stamps*), um instrumento de criação de demanda pelo acesso ao consumo das populações de menor renda. Na experiência brasileira, desde a metade dos anos 80s e focando notadamente as crianças das famílias de baixa renda, espalharam-se experiências de distribuição sistemática de alimentos essenciais, no caso o leite, como instrumento de redução da desnutrição infantil.

A gestão desses programas sociais de distribuição de alimentos representa um aspecto preocupante não tendo ainda sido concretizado um sistema de monitoramento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas, se é que é possível fazê-lo exatamente em função das distintas estruturas da organização e das práticas comunitárias das diferentes realidades atendidas por esses programas. Este estudo procura contribuir com o processo de aprimoramento da gestão pública de programas sociais, enfocando aspectos do projeto Viva Leite do Governo do Estado de São Paulo, executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento há mais de uma década.

¹Cadastrado no SIGA, NRP689, e registrado no CCTC n. IE-61/2004. Analisa-se aqui somente a ação do Governo Estadual pois, na Cidade de São Paulo, existe um programa municipal de combate à desnutrição, denominado Programa Leve leite, no qual “são entregues pela Prefeitura 1,6 milhão de quilos de leite por mês às crianças matriculadas em creches, EMEIs e EMEFs. O programa atende hoje mais de 900 mil crianças em quase 1.700 unidades. O Leve leite consiste no fornecimento mensal de leite em pó para os alunos da rede municipal de ensino que apresentam frequência mensal de 90% na escola” (SÃO PAULO, 2004a). Dessa forma, seguindo a proporção para diluição que consta da embalagem do Leve leite, 1kg “faz 7,7 litros”, isso equivale a 12,3 milhões de litros de leite líquido preparado a cada mês, ou seja, equivalentes 147,8 milhões de litros anuais.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³Economista, Assistente Técnico de Pesquisa Científica e Tecnológica do Instituto de Economia Agrícola.

O Projeto Viva Leite tem características que permitem aquilatar os custos de diferentes sistemas de operação da distribuição de leite uma vez que, além de representar a aplicação de proporção majoritária do orçamento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, no seu curso histórico, já viveu pelo menos dois mecanismos operacionais, quais sejam: 1) o modelo de distribuição às entidades sociais de cupons (“tiquetes”) para troca pelo produto nas padarias e outros equipamentos varejistas, numa prática similar ao *food stamp* norte-americano; e 2) o modelo de entrega direta do produto físico na forma de leite fluido, com características pré-determinadas, pelos laticínios às entidades comunitárias. Nos dois sistemas, a seleção do usuário final fica a cargo do movimento social organizado. Essa mudança de modelos operacionais permite avaliar, frente aos preços observados no mercado varejista da Cidade de São Paulo, quais os impactos dessa alteração operacional nos totais de gastos públicos.

2 - DESENHO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS: desigualdade de renda como determinante dos mecanismos operacionais

Os dois modelos operacionais de distribuição de leite experimentados pelo Governo do Estado de São Paulo implicam a atuação pelo lado da despesa pública e da demanda de mercado e não da receita pública e da oferta de mercado. É muito importante aprofundar essa discussão para o entendimento adequado dos impactos sociais das políticas públicas, tanto para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários finais, quanto nos corolários na estrutura de mercado e na formação de preços. Essas distinções nem sempre estão bem delineadas nas discussões sobre a questão da gestão dos programas sociais e, muitas vezes, mecanismos regressivos da ação pública têm sido sustentados em nome do atendimento aos mais pobres e necessitados.

A atuação pública pelo lado da receita pública consiste nos mecanismos de defesa da renúncia fiscal (ou no limite a isenção), como instrumento de estímulo do acesso da população de baixa renda aos alimentos de “primeira necessidade”. Numa quadra histórica da economia brasileira, em que a ordem do dia da agenda política

nacional destaca, como um dos itens de clamor da sociedade, a reforma tributária, a desoneração tributária da cesta básica representa um tópico defendido em nome da melhor distribuição de renda e do acesso de uma imensa massa de excluídos aos produtos fundamentais à sua sobrevivência. Trata-se de medida de desoneração fiscal que impactaria diretamente o processo de formação de preços, redundando em preços menores aos consumidores, quando comparados com os que seriam vigentes, se mantida a cobrança do tributo. Abre-se mão da receita pública com a justificativa de seus impactos sociais desejáveis.

Entretanto, do ponto de vista da gestão das políticas sociais compensatórias, essa perspectiva mostra-se consistente com a redução da regressividade dos impactos das políticas públicas? Certamente impacto positivo haverá em nível dos preços relativos, mas de forma alguma a desoneração fiscal corresponde ao mecanismo mais eficiente de redução das disparidades sociais. De um lado, pela própria estrutura de mercado e formação de preços, típica dos mercados de alimentos, a transmissão dos repasses da decisão de desoneração dentre os elos das cadeias de produção da roça à mesa (*farm to table*) não é neutra. A estrutura de mercado característica dos agromercados consiste num fluxo de produção-consumo que na roça tem agropecuaristas dispersos, no meio um conjunto de oligopólios e oligopsonios, e na ponta final consumidores também dispersos. Numa estrutura de mercado com poderes tão desiguais dos agentes econômicos, há pouco espaço para a defesa da transmissão total para o consumidor final da desoneração fiscal efetuada.

Ainda que possa ser assumida uma condição ideal em que a transmissão da desoneração fiscal para a ponta do consumo seja total, justificada com base no papel dos supermercados na formação de preços utilizando ofertas de alimentos a preços promocionais para atrair clientela e ampliar as vendas de outros produtos, há ainda a questão não resolvida da regressividade das ações públicas do lado das receitas. Numa sociedade marcada por elevados níveis de desigualdade de renda isso se mostra ainda mais regressivo, uma vez que reduções de tarifas acopladas a outras desonerações e, no limite, isenções tributárias só podem ser tomadas de forma linear atingindo ricos e pobres, sendo que, na ver-

dade, os ricos acabam apropriando-se de parcela maior da receita renunciada que a proporção da sua renda. Isso porque, tomando apenas os dispêndios com alimentos, se é verdade que como proporção da renda, os consumidores de maior renda têm menor pressão sobre a renda familiar que os consumidores de menor de renda, os quais gastam parcela maior da renda com alimentos, de outro lado, também é verdade que, em valores absolutos, os mais ricos gastam mais com alimentos exatamente porque se alimentam melhor.

Vejam-se os exemplos hipotéticos de um profissional liberal e de um operário. O profissional liberal com renda mensal de R\$10.000, gastando R\$2.000 por mês com alimentação, compromete 20% de sua renda e, para uma tributação incidente estimada em 20%, recolheria R\$400 em impostos sobre os alimentos, ou seja, 4% de sua renda total com essa carga fiscal. Já o operário com renda mensal de R\$1.000, destinando R\$400 para comprar alimentos, compromete 40% de sua renda com esses produtos e, para a mesma carga tributária, paga R\$80 em impostos, qual seja 8% de sua renda. Pelos níveis de comprometimento da renda com tributos pagos nos alimentos, se em termos percentuais o operário teria uma carga que seria, como proporção da renda, o dobro do profissional liberal, com a renúncia fiscal, o profissional liberal receberia um benefício individual direto do Estado que seria cinco vezes maior por unidade de receita renunciada que o operário. Logo, do lado da receita pública as renúncias fiscais configuram-se como muito regressivas, beneficiando mais aos mais ricos como participação auferida no valor total da renúncia fiscal efetivada. A conta é simples, tendo um profissional liberal e cinco operários, o recolhimento total de impostos seria de R\$800, e, no caso de isenção, o profissional liberal receberia metade desse benefício estatal. Há mecanismos mais consistentes, como a vinculação da aplicação da totalidade dos tributos cobrados da cesta básica em programas de combate à fome. À essa medida poderia ser associada a aplicação rígida do conceito de essencialidade na fixação das tarifas sobre os alimentos, com progressividade em função das respectivas elasticidade renda da demanda, com base empírica consagrada em consistentes pesquisas de orçamento familiar existentes no Brasil.

As alternativas mais consistentes são

muitas e, portanto, não é preciso muito argumento para verificar que, como valor total de benefícios distribuído por indivíduo, as renúncias fiscais, enquanto políticas sociais pelo lado das receitas, beneficiam mais os de maior poder aquisitivo em relação aos mais pobres, que se apropriam de valores absolutos menores. Fica nítido, dessa forma, que as políticas sociais compensatórias desenhadas pelo lado das receitas públicas são muito mais regressivas e ineficazes para atingir os que realmente necessitam, por ignorarem as disparidades de renda e diferenças de hábitos de consumo. Não tem o menor sentido, dessa forma, propostas apresentadas nas discussões da reforma tributária, defendendo a isenção tributária para a cesta básica com o argumento de que isso interessaria principalmente aos mais pobres, exatamente por que gastam mais com comida como proporção da renda. Esse argumento é falacioso, uma vez que muitos pobres nem têm renda que permita o acesso aos alimentos e, na maioria das vezes, abastecem-se em precários equipamentos varejistas da periferia, onde essas desonerações têm impacto muito reduzido, mesmo porque prevalecem nesses meios níveis elevados de burla do fisco.

À medida que as ações de políticas sociais pelo lado das receitas públicas são ineficazes para sustentar compensações que privilegiem os mais pobres, exatamente porque atribuem ao mercado uma neutralidade que não lhe é característica, sendo medidas regressivas por conceito, há que serem discutidas as medidas operacionais dessas políticas estatais do lado da despesa pública. Ressalte-se que não se pretende aqui negar a necessidade de diferenciação das tarifas de impostos sobre o valor adicionado com base na essencialidade dos produtos, com gravames maiores para supérfluos em relação a produtos fundamentais. Porém, essa distinção já basta e não deve ser encarada como uma política social compensatória porque não o é, ao não ter o atributo de progressividade para distribuir benefícios maiores aos mais pobres.

No entanto, essa discussão tem muitos outros argumentos, o que fugiria aos limites deste estudo, uma vez que aqui se pretende apenas destacar a inconsistência da defesa das isenções como instrumentos de políticas sociais compensatórias, pois, nesse campo das receitas públicas, as medidas exacerbam diferenças por serem marcadamente regressivas. Olhando para o outro lado

da contabilidade fiscal, duas medidas distributivas podem ser desenhadas com base nas despesas públicas: a) uma com base no conceito de imposto de renda negativo, típicas das denominadas políticas de renda mínima, nas quais se distribui efetivamente renda na forma de recursos para serem gastos ao livre arbítrio dos beneficiários; b) outra com base na distribuição direta de alimentos, vinculando-se os benefícios oferecidos a uma dada destinação. No primeiro desenho aparecem mecanismos como Renda Mínima, Bolsa Família, Renda Cidadã; e no segundo modelo, ações como o Vale Gás e Distribuição de Leite.

Ainda assim, tomando apenas a distribuição de benefícios vinculados à destinação específica, como no caso da distribuição de leite, pode-se conceber dois mecanismos operacionais, quais sejam: a entrega de um cupom (“tíquete”) que representa o direito de aquisição de dado produto nos equipamentos varejistas, ou ainda a entrega física e direta do produto que se pretende distribuir, no caso o leite fluido. Discutir essas duas alternativas é fundamental, pois implicam padrões e volumes de gastos públicos diferenciados, como, aliás, pode ser caracterizada na ação de distribuição de leite do Governo de São Paulo que experimentou os dois mecanismos. Na opção pelo “tíquete”, poderiam ser ainda caracterizadas duas situações, uma mais próxima do modelo norte americano *food stamp*, em que as autoridades governamentais pagariam os produtos adquiridos pelo consumidor, reembolsando os “tíquetes” a preços de mercado, ou seja, com base nos preços diários praticados na ponta do varejo. Outra modalidade, só válida para “tíquetes” com destinação específica a dado produto, seria fixar o valor do reembolso por licitação de lotes, definindo preços e quantidades.

A segunda modalidade é aquela que foi praticada pelo Governo de São Paulo, pela qual, com base na concorrência pública, eram escolhidas as empresas que fariam a entrega do leite aos varejistas em determinada faixa geográfica e fixados os valores para os “tíquetes”. Os varejistas recebiam os “tíquetes”, entregavam às empresas de laticínios, que os depositavam na então instituição bancária estatal Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), que transferia os recursos da conta governamental para a conta da empresa. Esses “tíquetes” eram entregues à Secretaria de Agricultura e Abastecimento que os conferia. Como o “tíquete” tinha valor de moeda

corrente, passou a ser falsificado e objeto de assalto. Importante salientar que os preços eram fixados no procedimento licitatório para um horizonte de tempo. A diversidade geográfica implicava na divisão das áreas atendidas em lotes, conformando um município ou bairro da Capital, licitando-se cada lote segundo sua estrutura de margens de comercialização específicas, por embutirem custos de transação diferenciados.

Na modalidade de distribuição de “tíquetes” não havia intervenção na estrutura varejista. É importante frisar que para essa sistemática funcionar, uma dada margem era chancelada para o varejista como remuneração pela ação de distribuição final aos consumidores. Por outro lado, o produto consumido era o mesmo adquirido pelos demais consumidores não atendidos pela ação governamental, inclusive não existindo diferenciação de embalagens ou de apresentação. A fiscalização dos procedimentos na relação entre o consumidor e o varejista era impraticável, dando espaço para inúmeras práticas como a troca dos “tíquetes” por outros produtos, inclusive não alimentares, para a sua comercialização, além de outras práticas que poderiam desvirtuar os objetivos propugnados. Ressalte-se que essas distorções estão relacionadas, na maioria dos casos, a relatos dos quais muitos nunca tiveram comprovação, se é que haveriam mecanismos para realizar tal empreitada. No caso das falsificações e dos roubos, são obtidas provas materiais que confirmam de forma irrefutável a prática de ilícitos, o que ensejou a mudança operacional.

Na distribuição direta do leite fluido, há vantagens como a maior transparência da ação governamental, atribuindo maior responsabilidade às entidades sociais que recebem o produto em embalagem específica, com a identificação de que se trata de leite distribuído de forma gratuita. Esse produto por obrigação contratual é entregue pelo laticínio acondicionado em caixas de isopor fornecidas às entidades, as quais devem ser repostas quando necessário. Ademais, o tempo de vida útil do leite pasteurizado reduz sua vocação para meio de troca ou meio de pagamento, além de que a distribuição de leite fluido permite maior adequação aos parâmetros de ações de combate à desnutrição infantil, como o enriquecimento com ferro e vitaminas ensejado a partir de 1999 pelo Governo de São Paulo. Um aspecto desse mecanismo é a eliminação da par-

ticipação do varejista do processo, o que representa, em última instância, redução de preços compatível com sua margem. Quanto ao mecanismo de fixação de preços, persistiu o mesmo, qual seja sua definição para um período de tempo por processo licitatório, bem como também as entidades sociais e as prefeituras continuaram a fazer a interlocução entre as famílias beneficiadas e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento. De qualquer modo, com padrões de operação definidos em contratos e cronograma de entrega de um produto especificado conhecido, há elementos materiais mais precisos para uma fiscalização mais eficiente e mais eficaz.

3 - DISTRIBUIÇÃO DE LEITE PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO: síntese evolutiva da estruturação dessa política social

As preocupações do Governo do Estado de São Paulo com a problemática do abastecimento data do final dos anos 70s, quando os movimentos contra a carestia detinham importante capacidade de mobilização social e política, em especial nas periferias dos grandes centros. Por um lado, essa época marcava o fastígio do processo de crescimento a taxas elevadas que perpassou a década de 1970, principalmente a primeira metade, quando ocorreu o denominado "Milagre Brasileiro". Os anos 80s chegavam com a sociedade imersa numa profunda crise social derivada do esgotamento do padrão de financiamento, em especial no setor público, que se viu imobilizado, não podendo promover políticas anticíclicas capazes de fazer espriar a esperança de inclusão social para imensa massa que havia ficado à margem do processo de desenvolvimento anterior, o qual forjou, além das elites, uma relevante classe média urbana (QUADROS, 1991). Nas periferias dos grandes centros ecoavam lutas pela obtenção das necessidades mínimas para a sobrevivência, exigindo ações públicas mais diretas para prover essa população de acesso à comida. Caíra por terra a prometida repartição do "bolo" que havia crescido nos anos 70s a taxas elevadas, fermentado pelo aumento da dívida pública.

Pelo Decreto n.14.034, de 1º de outubro de 1979, o Governo do Estado de São Paulo alterou a denominação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, que passou a cha-

mar-se Secretaria de Estado dos Negócios de Agricultura e Abastecimento, à medida que ampliou o seu campo funcional incorporando as políticas de abastecimento, para o que cria a Coordenadoria de Abastecimento. Na verdade, num reconhecimento da incapacidade de auto-regulação do mercado, rompe-se com o preceito liberal e incorpora-se à ação pública a pertinência da intervenção no abastecimento, ao dispor serem funções da Secretaria de Agricultura e Abastecimento: a "atuação direta e indireta na comercialização e industrialização de produtos e insumos agrícolas" e a "atuação direta e indireta na produção, comercialização e distribuição de gêneros alimentícios e no desenvolvimento das demais funções necessárias à racionalização do abastecimento no Estado de São Paulo". Para tanto, a então criada Coordenadoria de Abastecimento, cumpria "executar a política estadual de abastecimento de gêneros alimentícios" (SÃO PAULO, 1979).

As ações de abastecimento, no início, estavam assentadas em buscar mecanismos capazes de reduzir as margens de comercialização com a proliferação de varejões, sacolões e outras práticas que permitiam ganhos expressivos aos consumidores que delas participavam, numa época em que o papel dos supermercados na formação de preços finais ainda não havia se consolidado. Isso, em especial, para as camadas de menor renda, das áreas periféricas dos grandes centros urbanos. Além da Coordenadoria de Abastecimento, as políticas estaduais eram articuladas pela Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) que, além do Entrepósito Terminal da Capital, articulava uma rede de centrais de abastecimento espalhadas pelas principais cidades interioranas. A primeira experiência de distribuição de leite viria a surgir ainda no final dos anos 80s, por ação do denominado Governo da Nova República, que ensejou essa medida na busca de minorar os impactos nutricionais dada a disparada dos preços num processo inflacionário de proporções galopantes. Essa ação federal, posteriormente abandonada na virada dos anos 90s, permitiu a formação de quadros paulistas capazes de formular políticas desse formato, uma vez que a característica da sistemática empregada era a distribuição final por uma rede de entidades comunitárias.

Em função dessa evolução, o Governo

do Estado de São Paulo estrutura sua própria ação de distribuição de leite⁴. O Decreto n.37.739, datado de 27 de outubro de 1993, institui o Programa São Paulo Vidalimento - Leite, “*com o objetivo de contribuir para a melhoria das condições nutricionais das crianças carentes do Estado, mediante a distribuição de leite às famílias com renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos, que tenham crianças de 6 (seis) meses a 6 (seis) anos de idade*”. O mecanismo de distribuição seria a parceria com os movimentos sociais, e “*as entidades da sociedade civil interessadas em participar do Programa, colaborando na distribuição dos tickets às famílias cadastradas, deverão ser credenciadas pela Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento*” (SÃO PAULO, 1993). Em dezembro de 1993, o processo de distribuição iniciou-se apenas na Capital Paulista, sendo que, em agosto de 1994, essa ação é expandida para os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), envolvendo toda a amplitude da periferia do maior aglomerado urbano brasileiro.

O sistema operacional adotado no fornecimento mensal de cartelas com “tickets”, entregues a cada entidade credenciada que, por sua vez, as distribuía às famílias carentes cadastradas porque cumpriam as exigências do público alvo da ação governamental. Para cada família era destinado 30 “tickets” e, no início, cada entidade poderia cadastrar 100 famílias, número aumentado para 150 na metade de 1994. Esses “tickets” eram trocados por litros de leite tipo C nos estabelecimentos comerciais mais próximos. Esses equipamentos varejistas trocavam os “tickets” com as empresas de laticínios dos quais recebiam os produtos. Essas empresas trocavam os “tickets” com a Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abaste-

⁴Há que se destacar a execução, no biênio 1985-1986, da primeira experiência paulista de distribuição de leite fluido à população carente, executada pela Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, mas sem contrapartida no orçamento da Pasta. Foram adquiridos 16 *containers* refrigerados de 2 mil litros cada, tendo sido instalados 6 na Capital Paulista e 10 em cidades interioranas. O Governo do Estado de São Paulo produziu uma garrafa padronizada e cada família se locomovia até a entidade social com o referido vasilhame e era abastecida com leite diretamente nos *containers* em datas programadas. Essa ação foi abandonada no início de 1987, durante o curto período em que existiu uma Secretaria Estadual de Abastecimento, que viria a ser refundida com a Secretaria de Agricultura, tomando o formato original de Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

cimento. O produto distribuído e consumido consistia, portanto, no Leite “C” ofertado pelo varejo, diferenciando-se apenas a forma de pagamento efetuado pelo beneficiário, convertendo-se os “tickets” em moeda corrente, com a finalidade específica de utilização no programa. A multiplicidade de pontos de distribuição do produto consistiu numa dificuldade para a correta fiscalização dos procedimentos adotados.

No início da nova administração estadual, o programa foi suspenso no primeiro trimestre, sendo retomado em abril em novas bases. O Decreto n.40.036, de 5 de abril de 1995, institui o Programa Campo/Cidade-Leite em substituição ao Programa São Paulo Vidalimento-Leite. Os objetivos e as características do público-alvo se mantêm, tendo em vista a finalidade da ação governamental “*de dar melhores condições nutricionais às crianças carentes do Estado de 6 (seis) meses a 6 (seis) anos de idade, mediante a distribuição gratuita de leite para famílias com renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos*”. O Programa Campo/Cidade-Leite também era “*executado por meio de credenciamento de entidades da sociedade civil*” (SÃO PAULO, 1995). O sistema de “tickets” foi mantido, iniciando-se, entretanto com a distribuição da metade do número mensal para cada família, 15 em vez de 30, e o número de famílias por entidade foi fixado no começo em 120, aumentado para 150 em novembro de 1995. Em julho de 1995, o programa foi interiorizado mantendo-se a sistemática operacional aplicada na Região Metropolitana da Capital, com a fusão dos programas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e da Secretaria da Saúde, eliminando-se a duplicidade. A distribuição das cotas municipais foi realizada com base no Mapa da Fome III, elaborado em 1993 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A sistemática operacional de distribuição de leite, com base nos “tickets”, passou a acumular inúmeros problemas. O principal problema diz respeito ao fato de que o Programa Campo/Cidade-Leite “*está sendo ameaçado por uma ação criminosa: a falsificação dos tickets do leite. Milhares de tickets falsificados foram detectados pela Coordenadoria de Abastecimento, junto com as empresas fornecedoras do produto. Tal fato foi detectado quando do pagamento aos laticínios referente ao mês de setembro. Agora, novamente percebeu-se uma derrama de tickets falsos. Evidentemente, a Secretaria não*

pagou o valor correspondente aos mesmos, embora os laticínios se sentissem no direito de recebê-los. Acontece que a malandragem está sendo feita no varejo... Mas o programa do leite está ameaçado. Para garantir sua permanência, ele terá que ser aprimorado. O Governo está estudando alternativas técnicas e gerenciais para melhorar sua eficácia evitando desvios na sua finalidade social" (GRAZIANO NETO, 1996). Além da derrama de "tíquetes" falsos, um significativo número de assaltos passaram a marcar a atividade do Programa, sendo que, na verdade, os "tíquetes" tinham a equivalência a moeda corrente na periferia paulistana. Estava em andamento, para avaliação da viabilidade operacional, o projeto-piloto do Programa Campo/Cidade-Leite de distribuição direta de leite fluido às entidades cadastradas, ao invés dos "tíquetes" para troca no varejo.

Em abril de 1997, o sistema de distribuição de "tíquetes" na Capital e Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi substituído pela entrega de leite fluido, pasteurizado e acondicionado em embalagens plásticas padronizadas, que continuou a ser distribuído diretamente às entidades cadastradas para fornecimento às famílias inscritas. Em seguida, a adoção de tal procedimento foi expandida para os municípios do interior paulista. Para isso, o Decreto n.41.612, de 7 de março de 1997, estabeleceu novas diretrizes para a execução do Programa Campo/Cidade-Leite, que continuou "destinado ao atendimento de crianças de 6 (seis) meses até 6 (seis) anos de idade", com "prioridade no atendimento as crianças de 6 (seis) a 23 (vinte e três) meses de idade", mas com a distribuição gratuita de leite fluido para "famílias com renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos, ..., preferencialmente as famílias cujo chefe encontrar-se desempregado e aquelas cuja mãe for o arrimo de família". Para a "participação de Municípios no Programa Campo/Cidade-Leite, serão celebrados convênios entre os mesmos e o Estado de São Paulo através da Secretaria de Agricultura e Abastecimento", mediante atendimento de condições especificadas (SÃO PAULO, 1997). Trata-se de uma profunda alteração operacional na execução da ação governamental de distribuição de leite às famílias carentes.

No final de 1999, o Decreto n.44.569, de 22 de dezembro de 1999, instituiu o Projeto Estadual do Leite "Vivaleite" dentro do Programa Estadual de Alimentação e Nutrição para populações carentes, em substituição ao Programa Campo/

Cidade-Leite. O Projeto destina-se ao "atendimento às crianças carentes do Estado de 6 (seis) meses até 6 (seis) anos de idade, mediante a distribuição gratuita de leite fluido pasteurizado, com teor de gordura mínimo de 3% (três por cento), e enriquecido com Ferro (Fe) e Vitaminas A e D". Uma inovação fundamental na ação de distribuição de leite fluido está na melhoria da qualidade do produto destinado às crianças carentes com enriquecimento com ferro e vitaminas, tornando-o mais adequado ao combate da desnutrição infantil. As famílias beneficiadas continuavam a ser aquelas com "renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos", com "prioridade no atendimento as crianças de 6 (seis) a 23 (vinte e três) meses de idade" e, preferencialmente, "as crianças de famílias cujo chefe encontrar-se desempregado e aquelas cuja mãe for o arrimo de família". Para a participação de "Municípios no Projeto Estadual do Leite Vivaleite, serão celebrados convênios entre os mesmos e o Estado de São Paulo através da Secretaria de Agricultura e Abastecimento" com base em condições específicas (SÃO PAULO, 1999). Os procedimentos operacionais de cadastramento de entidades e a entrega de leite fluido, pasteurizado e acondicionado em embalagem plásticas, são mantidos na íntegra, agora enriquecido com ferro e vitaminas. No mesmo ano ampliaram-se os beneficiários, pelo Decreto n.45.014, de 28 de junho de 2000, que inclui, entre os beneficiários do Projeto Estadual do Leite Vivaleite, "as pessoas idosas de baixa renda com idade superior a 60 (sessenta) anos, ... assim como os idosos portadores de doenças crônicas ou que necessitem do uso contínuo de medicamentos" (SÃO PAULO, 2000a).

A consolidação da nova sistemática viria no Plano Plurianual 2000-2003, convertido na Lei Estadual n.10.649 de 8 de dezembro de 2000. Nessa peça da legislação orçamentária, prevista em Constituição, é que se fixam os parâmetros da ação governamental no quadriênio de sua vigência, incluiu-se o Programa n.1308 Alimentação e Nutrição para Populações Carentes, tendo como objetivo "enfrentar o problema da desnutrição e subnutrição, colocando o acesso à alimentação saudável e suficiente como um direito da cidadania, numa perspectiva de **food safety**, buscando a segurança alimentar plena, pois alimentação na qualidade necessária e com qualidade organoléptica e sanitária desejável pode diminuir a metade os problemas de doenças da

população carente". Nas metas do PPA 2000-2003, conta manter o projeto Vivaleite com atendimento de 2.827 entidades na Região Metropolitana de São Paulo, além de atuar no interior paulista atingindo 645 municípios, com a distribuição anual de 101 milhões de litros de leite enriquecido com vitaminas A, D e Ferro a 700 mil famílias carentes, beneficiando ainda 25 mil pecuaristas de leite pela compra do produto (SÃO PAULO, 2000b). Destaque-se que na definição das metas, além do atendimento às famílias carentes com crianças, explicita-se a criação de demanda na ponta da cadeia de produção para os agropecuaristas que produzem leite.

A continuidade dessa ação governamental até 2007 está contemplada no Plano Plurianual 2004-2007 institucionalizado pela Lei Estadual n.11.605, de 24 de dezembro de 2003, na seqüência da execução do Programa 1308 Alimentação e Nutrição, cujo objetivo é o de *"conjuguar o estímulo à produção de alimentos e seu escoamento a projetos de segurança alimentar, assegurando o acesso da população a alimentos com qualidade, diversidade e alto valor nutritivo"*. Como justificativa do Programa, apresenta-se que *"a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2.001, do IBGE, identificou um contingente de 2.349.615 famílias, no Estado de São Paulo, com renda de até dois salários mínimos, que é insuficiente para garantir sua segurança alimentar, estando, portanto, vulnerável à fome"*. Como referência direta à distribuição de leite, o texto do PPA 2004-2007 coloca que *"no que toca à alimentação e nutrição e atendendo ao objetivo de governo solidário, o Projeto Vivaleite, direcionado a crianças e idosos de família de baixa renda, assegura o acesso a leite enriquecido, com qualidade monitorada; minimiza a ocorrência de desnutrição; e dá oportunidade aos pecuaristas de auxiliar o escoamento da produção"*. Para essa ação, propugnaram-se as metas para o final do período de atendimento de 680 mil famílias com crianças carentes de seis meses a seis anos, e 60 mil idosos, totalizando 740 mil famílias no final do período, com a distribuição anual de 133,2 milhões de litros de leite (SÃO PAULO, 2003a).

Finalizando, dada a inevitável comparação com as ações estaduais, há que serem destacadas as ações municipais, que distribuem leite em pó integral para crianças e idosos. A Prefeitura Municipal de São Paulo, pelo Decreto

Municipal n.35.458 de 31/08/95, alterado pelo Decreto Municipal n.36.531 de 06/11/96, criou o Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Leve-Leite, *"com o objetivo de combater a desnutrição da população pré-escolar e escolar atendida pelos Programas de Alimentação Municipais"*, em que a competência pela aquisição e distribuição do Leite em Pó integral foi delegada à Secretaria Municipal de Abastecimento. *"O Programa Leve Leite é uma medida profilática preventiva, de caráter nutricional para garantir o bom desenvolvimento físico e neurológica das crianças. Este programa surgiu da reflexão sobre a recessão que atinge as famílias mais pobres e os reflexos perversos e cada vez maiores no desenvolvimento e na saúde das crianças. Foi considerado o grande contingente de crianças, escolares e pré-escolares que provém de lares com pais desempregados sem qualificação profissional sujeitos a subempregos e trabalhos informais, a mobilidade das famílias de baixa renda que sem dúvida é um fator negativo na fixação e na frequência da criança na escola, e o índice crescente de doenças decorrente de carências nutricionais na população escolar... Fixar a criança na escola é um modo de acompanhar seu desenvolvimento, dando o cumprimento aos ciclos de Ensino Fundamental, evitando a evasão escolar, é a meta prioritária na conclusão dos ciclos básicos. Baseado nisso o Programa Leve leite nasceu e fixou suas normas de maneira clara e definida. Todos os educandos precisam apresentar assiduidade ou frequência mínima de 90% no mês para assegurar este benefício... Este macro programa pioneiro em nível de Brasil, atende no município de São Paulo 870.000 crianças e são distribuídos mensalmente 1.600.000 quilos de leite em pó. Cada criança ... recebe mensalmente nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental 1 (uma) lata de 2 (dois) quilos de leite em pó, e, nas Escolas Municipais de Educação Infantil e Creches 1 (uma) lata de 1 (um) quilo de leite em pó"* (SÃO PAULO, 2004b). A ação municipal, restrita a estruturas educacionais municipais, cria uma relação direta entre a obrigatoriedade da frequência para o recebimento do produto, o que não ocorre com a ação estadual⁵. Por outro lado,

⁵No próprio site da Prefeitura Municipal há duas informações distintas para o número de crianças beneficiadas, pois quando se entra pelo Fome Zero encontram-se 900 mil crianças e quando se entra pelo Abastecimento encontram-se 870 mil crianças para o mesmo total de 1,6 milhão de quilos de leite em pó (SÃO PAULO 2004a e 2004b).

a ação estadual, ao atuar com leite pasteurizado, garante que a demanda será suprida por oferta de pecuaristas nacionais, o que não ocorre com o leite em pó integral distribuído pela prefeitura cujo produto provém de importações⁶.

4 - ANÁLISE DA ABRANGÊNCIA E DA REPRESENTATIVIDADE DA DISTRIBUIÇÃO DE LEITE PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A ação de distribuição de leite pelo Governo do Estado de São Paulo na RMSP, em sua origem inicialmente na Capital e posteriormente nos 39 municípios, iniciou-se em dezembro de 1993 atendendo 38,9 mil famílias, com abrangência máxima em 1995, de 550,8 mil famílias, número reduzido para 345,1 mil famílias em 1997, quando se processara rigoroso recadastramento para eliminar duplicidades e desvios, voltando a crescer para 429,3 mil famílias em 1998. A partir dessa data, passa a atingir 367,0 mil famílias até 2003. Um aspecto a ser destacado está exatamente na estabilidade dos números no triênio 2000-2003, com o atendimento em torno de 366 mil famílias da RMSP. O número de entidades, cujo ápice verificou-se em 1994 com 3.982 comunidades, mostra redução para 2.787 em 1999, voltando para o patamar de 3.137 comunidades em 2003. Em relação ao volume

Em 1996, em ação também similar à existente no plano estadual, foi instituído pela Prefeitura Municipal o Projeto Leite para a Vovó. Pelo Decreto Municipal n.36.211 de 09/07/96, o Projeto Leite para a Vovó foi criado "com o objetivo de atender aos idosos residentes em São Paulo e inscritos no Programa de Atendimento a 3ª idade - PATI, operacionalizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social" (SÃO PAULO, 2004c).

⁶As evidências desse fato são muito consistentes, pois em setembro de 2004, na embalagem verificada, o leite em pó era empacotado por uma importadora e exportadora sediada em Vila Velha no Estado do Espírito Santo. Como a pecuária capixaba não é grande ofertadora de leite fluido, cuja compra é fundamental para a produção de leite em pó com matéria-prima nacional, dada a irracionalidade econômica do transporte para distâncias longas, a opção nesse caso seria o empacotamento de leite em pó importado que, como é de conhecimento amplo, configura-se num dos principais produtos com subsídio na origem, inclusive para exportação. Reforça a evidência o fato de que, nas importações operadas pelos portos capixabas, "nos bens de consumo não-duráveis, as maiores importações foram de vinhos, mostos de uva, leite integral em pó, azeite de oliva refinado, água-de-colônia e os cremes de beleza, cremes nutritivos e loções tônicas" (IPES, 2004).

mensal de leite distribuído, o pico de 8,9 milhões dá-se em 1994, com queda nos anos seguintes para atingir 5,5 milhões de litros em 2003, verificando-se também uma consistente estabilidade no triênio 2001-2003. Em 2000, inicia-se na RMSP a entrega de leite para idosos, que atendera 29,3 mil famílias que receberam 440,2 mil litros mensais, número que cresceu para 39,0 mil famílias e 585,9 mil litros mensais em 2003 (Tabela 1). A leitura dos indicadores da ação de distribuição de leite pelo Governo do Estado de São Paulo mostra uma enorme amplitude de variação no período 1993-1999, em contrapartida com um padrão de estabilidade no quadriênio 2000-2003, quando esteve em vigência o PPA 2000-2003 que produziu indicadores com variações de amplitudes bem menos significativas.

Essa evolução mais recente pode significar a maturidade da gestão da ação governamental na RMSP. Uma comparação inevitável, em função de que a Prefeitura da Cidade de São Paulo também executa uma ação de distribuição de leite para um público similar de crianças carentes⁷, ainda que na forma de leite em pó, pelos números divulgados feita a diluição, os números mensais da ação municipal seriam de 12,3 milhões de litros para 900 mil crianças, ou seja, algo em torno de 13,7 litros mensais para cada criança, que tem o recebimento atrelado à frequência mínima de 90% nos estabelecimentos educacionais municipais. Esses números são muito mais significativos que os da ação estadual porque, para toda RMSP, atende 366 mil famílias com 5,5 milhões de litros mensais, com 15 litros mensais de leite fluido. Por isso é inevitável que na consciência popular haja preponderância do reconhecimento da ação municipal. No tocante à ação estadual, que se iniciou antes da municipal, para a RMSP, destaque-se que cotejando a média do triênio 1994-96 com a do triênio 2001-2003, houve uma redução das famílias atendidas

⁷É fundamental caracterizar que a ação do Município de São Paulo, por atender a rede municipal de ensino e as creches conveniadas, apesar de apresentada como visando atender à população carente, não faz distinção entre as crianças em função da renda familiar, atendendo parcela relevante de famílias de classe média em escolas municipais localizadas em bairros da classe média. Também a idade escolar contemplada vai até a adolescência, atendendo crianças de até quinze anos. Dessa ótica, a ação municipal é menos focada nas famílias realmente carentes que a ação estadual.

TABELA 1 - Evolução da Distribuição de Leite pelo Governo do Estado de São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Período 1993-2003

Ano	Famílias/ano ¹	Litros/mês	Idosos/ano ²	Litros/mês	Entidades (n.)
1993 ³	38.900	1.167.000	-	-	445
1994	523.252	8.931.108	-	-	3.982
1995 ⁴	550.800	5.801.850	-	-	3.672
1996	516.450	8.148.750	-	-	3.443
1997 ⁵	345.089	6.678.106	-	-	2.887
1998 ⁶	429.300	6.370.797	-	-	2.862
1999	417.990	6.269.850	-	-	2.787
2000	393.150	5.897.250	29.350	440.250	3.430
2001	353.320	5.299.800	29.850	447.750	3.083
2002	378.110	5.671.650	39.020	585.300	3.254
2003	367.020	5.505.300	39.060	585.900	3.137

¹Atende famílias com crianças de seis meses a dois anos e com renda de até dois salários mínimos. O número de famílias varia durante o ano, trata-se de contingente médio, portanto, a multiplicação pelo número de litros por família não permite a obtenção do total de litros distribuídos por mês, que é o valor total médio efetivamente distribuído.

²Idosos passaram a receber a partir de agosto de 2000.

³Apenas no mês de dezembro de 1993, na Capital, uma vez que somente em agosto de 1994 essa ação passou a cobrir todos os 39 municípios da RMSP, sendo 30 litros por mês por família.

⁴O processo de distribuição foi retomado em abril, não tendo havido distribuição em janeiro, fevereiro e março, com 15 litros por mês por família.

⁵Mudança de sistemática de "tíquete" para leite fluido, não houve distribuição no mês de março de 1997.

⁶Em novembro não houve distribuição, e em dezembro foi entregue apenas a metade da cota.

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento (Relatórios Institucionais).

de 530.167 para 366.150, acompanhando o número de entidades, que caiu de 3.699 para 3.158, e o número de famílias por entidade que reduziu de 143 para 116, configurando menor abrangência da ação de cada entidade e maior custo de distribuição do produto pelos laticínios.

Tomando a cota mensal de quinze litros por família, o volume de leite distribuído apresentou decréscimo de 7,95 milhões de litros para 5,49 milhões, ou seja, tem-se nos anos mais recentes a redução de 541 entidades atendidas na RMSP, envolvendo 164 mil famílias com entrega de menos 2,46 milhões de litros de leite. Verifica-se, dessa forma, uma sensível redução na amplitude da ação de distribuição de leite pelo Governo do Estado de São Paulo. Quando a comparação se faz apenas com a Cidade de São Paulo, o Governo do Estado distribui 4,6 milhões de litros mensais contra 12,3 milhões de litros da Prefeitura Municipal, ou seja, o municipal é 2,7 vezes o estadual. Uma medida interessante seria a fusão das ações estadual e municipal utilizando-se, numa ação conjugada para atender todas as crianças em idade escolar, o mesmo mecanismo de vinculação à frequência mínima de 90% de assuïdidade às aulas, com distribuição em todos os estabelecimentos de Educação Infantil e de Ensino Fundamental. Esse procedimento aliado à merenda escolar, seria uma importante contribuição para

a redução da desnutrição infantil, numa ação que integrasse na Capital as ações de combate à desnutrição do Município e do Estado, tal como ocorre no interior paulista. Os custos operacionais da fiscalização e seus mecanismos também poderiam ser menores, com o atendimento direto das famílias por unidade organizada do serviço público inserida na realidade periférica, a escola.

Nos municípios do interior paulista, a distribuição fica a cargo da Prefeitura Municipal, com base em convênios firmados com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Essa ação surge em 1995, inicialmente com 553 municípios, quando ocorre fusão entre as ações da Secretaria de Saúde e a Secretaria de Agricultura, passando, em 1997, a abranger 606 municípios com o que, somados aos 39 da Região Metropolitana de São Paulo, passa a abranger todos os 645 municípios paulistas. No interior, o número de famílias evoluiu de 121,8 mil em 1995 para 302,7 mil em 2003, tendo sido distribuídos 3,9 milhões de litros em 1996 e 4,5 milhões em 2003, desconsiderando-se 1995, quando foram distribuídos 5,8 milhões de litros, exatamente em função do ajuste que eliminou duplicidades de atendimento (Tabela 2). A redistribuição das cotas para os 606 municípios do interior, efetivada em 1997, teve como parâmetros os indicadores do "Mapa da Fome III" elaborado pelo

TABELA 2 - Evolução da Distribuição de Leite pelo Governo do Estado de São Paulo, para os Municípios do Interior Paulista, Período 1995-2003

Ano	Municípios (n.)	Famílias/ano ¹	Litros/mês
1995 ²	553	121.792	5.830.101
1996	586	136.721	3.879.451
1997 ³	606	214.591	3.720.279
1998	606	260.108	3.775.254
1999	606	260.303	3.997.789
2000	606	259.200	3.887.723
2001	606	271.508	4.072.620
2002	606	302.563	4.538.440
2003	606	302.695	4.540.430

¹Atende famílias com crianças de seis meses a dois anos e com renda de até dois salários mínimos. O número de famílias varia durante o ano, trata-se de contingente médio, portanto, a multiplicação pelo número de litros por família não permite a obtenção do total de litros distribuídos por mês, que é o valor total médio efetivamente distribuído.

²Processo de distribuição iniciado em julho de 1995. A redução de 1995 para 1996 decorre da eliminação da duplicidade de atendimento entre a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e a Secretaria da Saúde, eliminada a partir de outubro de 1995, sendo que de julho a setembro, o sistema atendeu a 299.354 famílias em 592 municípios, daí o total médio mensal maior.

³Até abril de 1997 eram distribuídos 30 litros por família/mês. Em maio de 1997 não foi distribuído leite, sendo retomado em junho do mesmo ano com 15 litros por família/mês.

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento (Relatórios Institucionais).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sendo que: a) nos 199 municípios com mais de 20% de famílias indigentes, as cotas fixadas permitiam atender 100% das famílias; b) nos 199 municípios com menos de 20% até 15% de famílias indigentes, as cotas fixadas permitiam atender 50% das famílias; c) nos 139 municípios com menos de 15% até 10% de famílias indigentes, as cotas fixadas permitiam atender 30% das famílias e os 69 municípios com menos de 10% de famílias indigentes, as cotas cobriam 20% das famílias. Pelo critério adotado, priorizaram-se os municípios mais carentes e com maior dificuldade de atender à demanda social.

A relevância da criação de demanda pela ação governamental paulista de distribuição de leite pode ser aquilatada cotejando o volume anual de leite distribuído com a produção estadual de leite tipo C de cada ano. O total anual distribuído evoluiu de 1,2 milhão em 1993, quando foram atendidas 38,9 mil famílias com o início da ação governamental no mês de dezembro, para 127,6 milhões de litros durante todo o ano de 2003, atendendo a 708,8 mil famílias. O ano com maior volume anual de leite distribuído foi o de 1996 com 144,3 milhões de litros e o com maior número de famílias atendidas foi o de 2002 com 719,7 mil famílias. Em linhas gerais, nota-se rela-

tiva estabilidade tanto no volume distribuído como no total de famílias atendidas no quadriênio 2000-2003. Comparando com a produção paulista de leite tipo C, nota-se relativa estabilidade da produção paulista no período 1993-2003, em torno de 1,6 bilhão de litros, com o que a participação da demanda gerada pela ação governamental de distribuição apresenta pico de 7,1% em 1994 e piso de 3,7% em 1995, contribuindo em média com a aquisição de 4,7% da produção estadual no período decenal 1994-2003 (Tabela 3). Essa participação expressiva, tendo em vista que as compras correspondem a leite fluido pasteurizado, o que limita a abrangência geográfica das bases de fornecimento, e a exigência de enriquecimento, para melhorar as qualidades nutricionais, forjam uma relevante presença das compras públicas na formação da demanda final do produto, o que é ainda mais amplificado com a evolução da proporção do Leite UHT (longa vida) no consumo final, ou seja, no mercado de Leite C pasteurizado, a participação das compras estaduais é mais expressiva em termos percentuais.

A proporcionalidade dos dispêndios com a distribuição de leite nos dispêndios operacionais totais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, mensurada como percentual das

TABELA 3 - Distribuição de Leite pelo Governo do Estado de São Paulo, Indicadores Totais, Período 1993-2003

Ano	Famílias/ ano ¹	Litros/ano ²	Produção paulista de leite C (mil litros/ano)	Participação (%)
1993	38.900	1.167.000	1.729.500	0,07
1994	523.252	107.173.290	1.510.674	7,09
1995	672.592	87.197.257	1.411.801	3,70
1996	653.171	144.338.416	1.761.980	5,55
1997	559.680	114.382.235	1.588.983	4,62
1998	689.408	112.196.415	1.437.906	4,65
1999	678.293	123.211.672	1.521.794	4,94
2000	681.700	119.620.927	1.566.100	4,52
2001	654.678	117.842.040	1.588.439	4,00
2002	719.693	129.544.680	1.619.950	4,20
2003	708.775	127.579.560	1.699.378	3,89

¹Soma das tabelas 1 e 2, incluindo as famílias dos idosos.

²Volume total efetivamente distribuído na RMSPE e no interior.

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento (Relatórios Institucionais), para os dados de distribuição do leite, e Instituto de Economia Agrícola para a produção paulista de Leite C.

despesas correntes executadas com recursos do Tesouro do Estado⁸, mostra a prioridade governamental frente à decisão de alocação de recursos para atendimento das duas pontas das cadeias de produção dos agronegócios, quais sejam: a produção com as políticas estaduais de extensão rural, infra-estrutura da malha viária rural, financiamento do agronegócio familiar, inovação tecnológica e defesa agropecuária e o consumo com as políticas estaduais de alimentação e nutrição, envolvendo o Viva Leite, o Alimenta São Paulo e o Bom Prato. Os dispêndios do Tesouro do Estado com despesas correntes da Secretaria de Agricultura e Abastecimento apresentam significativas oscilações de curto prazo no período 1994-2003, com piso de R\$159,0 milhões em 1995 e teto de R\$239,5

milhões em 1996, com média de R\$198,4 milhões nos dez anos considerados. Nota-se uma tendência mais nítida apenas no quadriênio 2000-2003, na vigência do Plano Plurianual (PPA 2000-2003) de igual período, quando os recursos para despesas correntes da Pasta crescem de R\$185,8 milhões para R\$225,4 milhões (+21,3%), revelando a relevância dessa legislação orçamentária na fixação dos horizontes no planejamento da ação estatal do Estado de São Paulo.

Essas oscilações também ocorrem nos dispêndios com os projetos de Alimentação e Nutrição que, após uma fase de tendência indefinida no quinquênio 1994-1998, mantêm uma tendência de forte crescimento no período 1998-2003, quando evolui de R\$89,4 milhões para R\$162,8 milhões (+82,1%), enquanto a distribuição de leite mostra queda persistente da absorção de recursos no período 1996-2002, quando recua de R\$154,1 milhões para R\$84,3 milhões (-45,3%), e uma reversão de tendência no biênio 2002-2003, quando atinge R\$120,5 milhões (+43,0%) (Tabela 4). Da ótica da gestão governamental, notam-se as instabilidades da estruturação da estratégia de austeridade com a implantação de padrão rígido de gestão das contas públicas no quadriênio 1995-1999, formando um novo horizonte de planejamento para o quadriênio 2000-2003, da mesma forma que a prioridade social emerge com a antecipação das aplicações crescentes em programas de combate à fome e à desnutrição infantil, que se inicia em 1998, fruto do novo desenho da distribuição de leite implantada em 1997 e da inclusão de novos pro-

⁸Importante salientar que as diferenças dos números referentes aos dispêndios governamentais com a distribuição de leite apresentados nas tabelas 5 e 7 decorrem dos métodos de deflacionamento, uma vez que, embora tendo como base o mesmo deflator no caso o IPCA do IBGE, na tabela 5 os valores correspondem a preços constantes médios de 2003, enquanto na tabela 7, construída a partir de séries de dispêndios mensais, os valores correspondem a preços constantes de dezembro de 2003. Cuidado muito grande deve ser tomado no deflacionamento pelo índice médio anual, de dados totais anuais, quando há enorme disparidade dos valores mensais e a inflação também tem amplitude de variação elevada durante esse mesmo ano. A aplicação simplista do deflacionamento pela média anual dos índices de preços pode gerar distorções graves e são muito frequentes nas comparações de renda e de preços. É o caso do ano de 1994 para os dispêndios governamentais com distribuição de leite que, pelo método do deflator médio anual sem correção da amplitude da variação mensal da inflação e dos aludidos gastos públicos durante esse ano, levaria a uma enorme superestimação dos valores, atingindo R\$156,5 milhões nesse ano, comprometendo toda a comparação do ano de 1994 com os demais anos da série.

TABELA 4 - Evolução das Despesas Correntes da Fonte Tesouro do Estado com Políticas Sociais de Alimentação e Nutrição, de Distribuição de Leite e do Total da Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA) do Estado de São Paulo, Período 1994-2003¹

Ano	Distribuição de leite (A)	Alimentação e nutrição (B)	(B)/(C) (%)	Despesas da SAA (C)	(A)/(C) (%)
1994	123.779.456	123.779.456	63,65	194.470.999	63,65
1995	98.439.520	98.439.520	61,89	159.054.500	61,89
1996	154.054.638	154.054.638	64,34	239.450.789	64,34
1997	106.917.788	106.917.788	52,57	203.383.884	52,57
1998	89.398.212	89.398.212	53,56	166.917.202	53,56
1999	93.165.906	93.165.906	41,59	224.002.940	41,59
2000	92.958.716	105.133.578	55,21	185.774.882	50,04
2001	90.145.762	114.893.801	58,94	190.184.114	47,40
2002	84.253.044	118.828.791	59,23	195.709.368	43,05
2003	120.493.520	162.809.225	72,24	225.364.283	53,47

¹Em R\$, valores constantes médios de 2003, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

Fonte: Orçamento do Governo do Estado de São Paulo (Relatórios de orçamentos realizados).

jetos a partir de 2000, estratégias consolidadas e transparentes com o PPA 2000-2003⁹.

Uma questão a destacar é que a ação de Abastecimento que havia sido incorporada à então Secretaria de Agricultura, transformando-a em 1979 na Secretaria de Agricultura e Abastecimento, na sua evolução interna, assume a condição de principal função governamental da Pasta, invertendo as prioridades, à medida que, em 1994, as ações de Alimentação e Nutrição absorviam 63,7% dos recursos aplicados em despesas correntes, nível reduzido para 41,6% em 1999 em função da alteração da gestão governamental da distribuição do leite, até então única ação social da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. A partir de 2000 não apenas é ampliado o volume proporcional destinado ao Viva Leite, que em 2003 suplanta a metade dos recursos opera-

cionais destinados à Pasta, como também pela ampliação da agenda de ações sociais de alimentação e nutrição com o que, no período 2000-2003, essa função pública absorve parcela crescente dos recursos para despesas correntes cuja proporção avança de 41,6% em 1999 para 72,2% em 2003. Em contrapartida, os recursos do Tesouro do Estado, destinados para as funções típicas da produção da agricultura, como pesquisa, extensão, defesa e malha viária, recuam de R\$130,8 milhões em 1999 para R\$62,6 milhões em 2003 (-52,2%). Com isso, essas funções deixam de ser a principal prioridade da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, recuando de 58,4% para 27,8% a proporção dos recursos correntes a elas destinadas. Isso se explica pela elevada rigidez para baixo do patamar dos gastos sociais, com a prioridade para ações de impacto imediato sobre a população, em tempos de crise fiscal generalizada como o biênio 2002-2003. De qualquer forma, torna-se nítida a inversão de relevância interna nas ações da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, com uma clara urbanização das prioridades institucionais.

Na ótica quantitativa da ação governamental de distribuição de leite resta verificar a sua aderência aos indicadores municipais de desenvolvimento social. Para tanto, utiliza-se a classificação dos municípios segundo os cinco grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), destacando aqueles com melhores indicadores sociais (Grupo 1) até os de piores indicadores sociais (Grupo 5), a partir de variáveis objetivas das realidade municipal (SÃO PAULO, 2003b). Agregando a essa classificação indicadores sociais e de famílias beneficiadas com leite por

⁹No Programa Alimentação e Nutrição do Governo de São Paulo, implementado pela SAA, além do Projeto Vivaleite, tem-se a partir de 2000, dentre as principais ações sociais, "o Projeto Alimenta SP, cuja implantação efetiva ocorreu em agosto de 2000. Numa ação integrada com: Fundo Social de Solidariedade, Secretarias de Agricultura e Abastecimento, Assistência e Desenvolvimento Social, Educação, Emprego e Relações do Trabalho, Justiça e Defesa da Cidadania, Saúde, Planejamento e Fazenda e as Entidades Sociais sem fim lucrativo, busca-se desenvolver a prática da cidadania e preservação da saúde da família. Como uma das atividades desse projeto tem-se a distribuição de cestas de alimentos para famílias carentes selecionadas, cujo número, que em 2000 foi de **288 mil**, em 2002 alcançou mais de **951 mil**" e, enquanto ação direta de combate à fome, têm-se os Restaurantes Bom Prato, onde é oferecida a R\$1,00 o prato, almoço de qualidade certificada pelo ITAL APTA, e em que os requerimentos nutricionais são observados, além da excelente palatibilidade. Essa ação realizada com entidades da sociedade civil engajadas na luta contra a fome, iniciada em dezembro de 2000, totalizou **16** restaurantes instalados servindo **3,8 milhões** de refeições em 2002" (GONÇALVES, 2003).

município, obtém-se a mensuração da aderência da ação a essa realidade iníqua. Dos 645 municípios paulistas, 340 estão nos grupos 1 a 3 de melhores indicadores sociais (52,7%) e 395 nos grupos 4 e 5 de indicadores sociais menos satisfatórios (47,3%), sendo que 81 (12,6%) estão no grupo 1, na ponta do desenvolvimento social e 114 estão no grupo 5 (17,7%) no piso desses indicadores, revelando enormes disparidades internas ao território paulista. A distribuição da população revela que o grupo 1, com 22,8 milhões de pessoas (61,5%), formado pela Capital e as maiores cidades paulistas, concentra a grande massa do contingente populacional. Esse grupo está localizado no eixo Anhangüera-Bandeirantes, com maior concentração no complexo metropolitano Santos-São Paulo-Campinas. Se agregados os municípios até o grupo 3, têm-se 31,5 milhões de pessoas (85,0%) morando nos municípios com melhores indicadores sociais médios. Computando os grupos 4 e 5, têm-se 5,5 milhões de pessoas (15,0%) residindo em localidades com indicadores sociais médios não satisfatórios, sendo 2 milhões (5,4%) nas de piores indicadores (Tabela 5). Mas, a distribuição espacial da pobreza e da indigência não se dá de forma linear, uma vez que em sociedades iníquas e com grandes conglomerados urbanos concentram-se tanto a pobreza como a riqueza, deixando relativizados os argumentos de região pobre porque tem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou grupo 5 do IPRS, como a do Vale do Ribeira. Esses indicadores apenas dizem que nessas regiões a proporção de pobres na população total é mais elevada, nunca que a maioria dos pobres lá estão.

Essa constatação fica evidenciada quando se resolve a confusão de preposições, diferenciando percentual **de** pobres na população municipal do percentual **dos** pobres do município no total estadual. Comparando os grupos extremos do IPRS, no grupo 1 dos 81 municípios com melhor média de indicadores sociais, encontram-se 2,7 milhões de pobres, dos quais 1,2 milhão são indigentes. Isso quer dizer que metade dos pobres residentes em São Paulo moram nesses municípios e que eles representam 11,7% da população total dessas localidades, ou seja, são minoria do contingente humano residente. Quando se tomam os indigentes, essa situação agrava-se, pois nos municípios do grupo 1, 52,7% dos indigentes paulistas, que são 5,1% da população

local, reforçam a idéia de urbanização da miséria, aqui tomando a forma de metropolitização da indigência. Já nos 114 municípios do grupo 5 do IPRS, 538,7 mil são pobres, representando 10,1% dos pobres paulistas em relação à população local, com 27,0% de pobres, ou seja, proporção maior que a média dos municípios estaduais. Em relação à indigência, os números mostram no grupo 5 9,9% dos indigentes paulistas, e que das populações locais, 10,9% vivem na indigência (Tabela 5). Mais uma vez, enquanto proporção de maior indigência e pobreza, ficam mais visíveis nos municípios do grupo 5 do IPRS, como proporção dos paulistas necessitados de políticas sociais, eles são minoritários.

A distribuição de leite pelo Governo de São Paulo é compatível com essa participação relativa, uma vez que nos municípios do grupo 1 do IPRS são atendidas 373,9 mil famílias, correspondendo a 51,8% do total de beneficiários, percentual compatível tanto com os 50,0% dos pobres paulistas existentes como com os 52,7% dos indigentes paulistas que residem nessas localidades. Noutra ponta, nos municípios do grupo 5 do IPRS, são atendidas, pela distribuição de leite, 71,6 mil famílias que correspondem a 9,9% do total, número também consistente tanto com 10,1% dos pobres paulistas como com os 9,9% dos indigentes paulistas residentes nesses municípios. Tal consistência também se verifica no grupo 4 do IPRS, em que são atendidas 86,8 mil famílias, que consistem em 12,0% dos beneficiários, indicador compatível com os 12,5% dos pobres paulistas e 10,9% dos indigentes paulistas que moram nesses municípios. A inconsistência verificada fica por conta de que, enquanto no grupo 2 do IPRS o número de famílias que recebem leite (13,5%) é proporcionalmente menor que os pobres paulistas (17,4%) e os indigentes paulistas (18,6%) que moram nesses municípios, no grupo 3 do IPRS, a proporção de famílias beneficiadas (12,8%) é maior que os pobres paulistas (10,1%) e os indigentes paulistas (7,9%) neles localizados (Tabela 5). Verifica-se, assim, que da ótica dos grupos do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), a distribuição de leite realizada pelo Governo de São Paulo tem consistência com a distribuição espacial dos pobres e dos indigentes residentes no território paulista, a maioria nos grandes centros urbanos, os quais, pelas razões expostas têm merecido a atenção necessária.

TABELA 5 - Comparação dos Indicadores Sociais com a Distribuição de Leite da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Segundo os Grupos de Municípios Classificados pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

IPRS	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Estado
Município						
n.	81	48	211	191	114	645
%	12,56	7,44	32,71	29,61	17,67	100,00
População						
n.	22.779.240	5.179.030	3.535.570	3.540.958	1.997.605	37.032.403
%	61,51	13,99	9,55	9,56	5,39	100,00
Indigentes						
n.	1.162.506	410.932	173.967	240.960	218.368	2.206.733
% dos indigentes	52,68	18,62	7,88	10,92	9,90	100,00
% de indigentes	5,10	7,93	4,92	6,80	10,93	5,96
Pobres						
n.	2.660.972	924.244	538.458	664.204	538.669	5.326.548
% dos pobres	49,96	17,35	10,11	12,47	10,11	100,00
% de pobres	11,68	17,85	15,23	18,76	26,97	14,38
Famílias atendidas						
n.	373.850	97.056	92.121	86.751	71.620	721.398
%	51,82	13,45	12,77	12,03	9,93	100,00

Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), referente ao ano 2000, calculado pela Fundação SEADE e divulgado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2004; Atlas de Desenvolvimento Humano **população, indigentes e pobres**. São Paulo: IPEA, 2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2004; e Secretaria de Agricultura e Abastecimento (Relatórios Institucionais, 2002), para famílias atendidas.

5 - AVALIAÇÃO DA MUDANÇA DE MÉTODO DE DISTRIBUIÇÃO DO LEITE NOS PREÇOS PAGOS EM COMPARAÇÃO COM O PREÇO DO VAREJO E ESTIMATIVA DOS IMPACTOS NOS CUSTOS GOVERNAMENTAIS¹⁰

Um aspecto relevante na análise de uma década de distribuição de leite pelo Governo do Estado de São Paulo consiste na comparação

¹⁰A estimativa dos preços governamentais pagos partiu da base de pagamentos efetivados a cada mês, discriminando, em separado, valores pagos na RMSP e no interior, com as correspondentes quantidades fornecidas. Os valores mensais pagos foram deflacionados pelo IPCA, do IBGE, para que refletissem preços constantes de dezembro de 2003. Pela soma dos valores mensais deflacionados, para a RMSP e interior, são obtidos os totais anuais a preços de dezembro de 2003 para o período 1994-2003. A mesma soma, para a RMSP e interior, foi realizada para a quantidade fornecida. Pela divisão entre valores e quantidades obtêm-se os preços pagos médios anuais ponderados, já deflacionados para valores constantes de dezembro de 2003. Para a comparação com preços de varejo, efetuada para o total estadual, multiplicaram-se as quantidades mensais fornecidas (RMSP mais interior) pelo Preço Médio Mensal do Leite C no mercado paulistano, levantado e publicado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA). Essa multiplicação foi precedida de deflacionamento dos referidos preços nominais de varejo pelo mesmo IPCA do IBGE. Da soma dos valores mensais estimados, obtêm-se os valores de dispêndios estimados a preços de mercado para cada ano, permitindo comparação direta com os valores totais pagos pelo Governo paulista. Os preços ponderados de mercado foram obtidos pela mesma técnica, qual seja, divisão entre valores e quantidades obtêm-se os preços pagos médios anuais ponderados, já deflacionados para valores correntes de dezembro de 2003.

entre os preços pagos nas aquisições governamentais e os preços praticados no varejo da Cidade de São Paulo. Isso porque as compras estatais referem-se a leite fluido tipo C, enriquecido com ferro e vitaminas a partir de janeiro de 2000, enquanto, como base de comparação, utiliza-se o leite fluido tipo C distribuído pela estrutura varejista. Ademais, esse período 1994-2003 permite a comparação entre os dois sistemas operacionais, quais sejam, até março de 1997, o sistema de "tíquetes" e a partir dessa data a distribuição direta do produto. Tomando 1997 como ano de transição, pode-se afirmar que no triênio 1994-96 prevalecem os "tíquetes", enquanto no período 1998-2003 o mecanismo operacional consistiu na distribuição de leite fluido enriquecido. Os preços do leite C praticado no varejo paulistano, quando analisados com base nas médias anuais de valores constantes, mostram reduzida variação no decênio 1994-2003, com o maior preço médio de R\$1,30/litro verificado em 2001 e o menor de R\$1,15/litro em 1996. A amplitude de variação entre ambos foi de apenas 13%, com média de R\$1,20/litro (Tabela 6). A reduzida variação entre os preços praticados no mercado varejista permite, inclusive, maior consistência na verificação do impacto das modalidades operacionais.

Os preços pagos pelo Governo do Estado de São Paulo, no mesmo período, mostram

TABELA 6 - Comparação entre os Preços Praticados no Varejo e os Preços Pagos pelo Governo Paulista na Ação de Distribuição de Leite, Estado de São Paulo, Período 1994-2003
(em R\$/litro)¹

Ano	Preço pago pelo governo	Preço do varejo	Diferença entre preços (%)
1994	1,18	1,18	0,02
1995	1,16	1,17	-1,10
1996	1,09	1,15	-5,13
1997	0,96	1,19	-19,21
1998	0,82	1,20	-31,76
1999	0,79	1,16	-32,17
2000	0,80	1,25	-36,48
2001	0,78	1,30	-39,71
2002	0,67	1,25	-46,80
2003	0,94	1,19	-20,79

¹Em valores constantes médios de dezembro de 2003, deflacionados pelo IPCA, do IBGE.

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento (Relatórios Institucionais) para os dados de distribuição do leite, e Instituto de Economia Agrícola para os preços no varejo paulistano do Leite C.

queda progressiva em todo período 1994-2002, quando os preços pagos caem de R\$1,18/litro para R\$0,67/litro (-43,2%), numa diminuição acentuada a partir de 1997, quando entra em vigência a modalidade operacional de distribuição direta de leite fluido. Apenas em 2003, quando do encerramento do contrato anterior, a licitação foi realizada numa expectativa de elevação de preços futuros (licitação executada numa fase de pico de preços verificado em 2003 a partir do primeiro quadrimestre), houve um incremento significativo dos preços pagos pelas aquisições governamentais que se configuraram 40,3% maiores que a média observada em 2002. A comparação entre os preços pagos nas aquisições governamentais mostram uma enorme vantagem para a modalidade de distribuição direta de leite fluido cujos preços foram de 31,8% a 46,8% menores que os praticados no varejo no período 1998-2002 e, ainda que em 2003 tenham sido realizadas compras numa conjuntura desfavorável pela pressão altista, há uma substancial diferença de 20,8% em relação ao varejo (Tabela 6). Em contrapartida, quando se avalia o triênio em que a operação se deu pela distribuição de "tíquetes", os preços pagos nas aquisições governamentais foram muito próximos dos praticados no varejo, e nem poderia ser diferente, uma vez que a ponta final da distribuição era o equipamento varejista e não havia distinção específica para o leite distribuído pelas ações governamentais.

Ressalte-se assim que a distribuição direta de leite fluido pelo Governo de São Paulo se dá com produto diferenciado porque é enriquecido, e pelos procedimentos adotados eliminam-se

as margens de comercialização apropriadas pelos varejistas. Daí, numa situação de escassez de produto, as diferenças observadas situam-se num patamar superior aos 20% e, numa situação favorável, superam os 30%. Como se trata de compra em volumes significativos, representando em torno de 4% da produção paulista, existe o interesse dos laticínios nessa fatia de mercado, gerando ganhos nas aquisições governamentais quando as compras se dão sem pressão pela alta de preços. Tendo em conta as quantidades anuais adquiridas pelo Governo do Estado de São Paulo e a comprovação de que o sistema de distribuição direta de leite fluido permite obter menores preços, pode-se estimar a economia derivada da mudança de sistema operacional em cada ano. Para níveis muito próximos do valor de mercado em 1994, mesmo no sistema de "tíquetes", há compras governamentais favoráveis em 1995 e 1996, quando economizou-se respectivamente R\$1,1 milhão e R\$8,5 milhões. Em 1997, ano da transição, a economia de recursos públicos foi de R\$26,1 milhões, valores que foram crescentes no período 1997-2002, quando atingem R\$76,0 milhões. Em 2003, reverte-se a tendência com a prática de preços maiores nas aquisições públicas, sem conseguir o mesmo deságio pelo exercício do poder de grande comprador estatal. Nesse ano, ainda assim, a economia de recursos públicos, quando se cotejam os preços praticados nas licitações das ações sociais para distribuição de leite fluido com os praticados no varejo paulistano, atinge o expressivo patamar de R\$30,9 milhões (Tabela 7), o que vem demonstrar o acerto da alteração do modelo operacional nas aquisi-

TABELA 7 - Comparação dos Dispendios Governamentais realizados com Estimativa a Preço de Mercado, na Ação de Distribuição de Leite da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Estado de São Paulo, Período 1994-2003¹

Ano	Valor pago por estado	Valor a mercado	Economia
1994	126.880.487	126.858.260	-22.227
1995	100.905.713	102.025.851	1.120.139
1996	157.914.149	166.448.829	8.534.680
1997	109.596.385	135.651.970	26.055.585
1998	91.637.894	134.286.783	42.648.889
1999	95.499.979	140.783.582	45.283.603
2000	95.287.599	150.012.474	54.724.875
2001	92.404.172	153.277.582	60.873.410
2002	86.363.825	162.340.310	75.976.485
2003	120.493.520	151.398.686	30.905.166

¹Em R\$, valores constantes médios de dezembro de 2003, deflacionados pelo IPCA, do IBGE.

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento (Relatórios Institucionais), para os dados de distribuição do leite, e Instituto de Economia Agrícola para os preços no varejo paulistano do Leite C.

ções de leite para ações sociais do Governo do Estado de São Paulo, sendo um caminho interessante a ser levado em conta em ações congêneres.

Além disso, há outros aspectos qualitativos que são relevantes na definição do modelo de aquisição. Na compra baseada no método dos "tíquetes" trabalhava-se com um equivalente-moeda que era trocado por leite tipo C indiferenciado nos pontos do varejo. Mais que as dificuldades de trabalhar com "tíquetes" com destinação específica, em relação à distribuição do leite fluido, ampliam-se as possibilidades de diferenciação de produto como o enriquecimento com ferro e vitaminas, bem como a própria configuração do produto, que exige armazenagem a frio e tem prazo de validade determinado pelo alto grau de perecibilidade, retirando as características que facilitavam os desvios verificados com os "tíquetes" enquanto meios de troca. Do ponto de vista dos elementos materiais passíveis da necessária fiscalização governamental, todos eles estão configurados no leite fluido, quais sejam: produto específico e identificado a ser entregue em local determinado nas quantidades definidas e com destinação determinada. As possibilidades de detecção e correção dos problemas são mais objetivas. Para ações governamentais com formato das políticas sociais com finalidade específica de combate à desnutrição infantil, é nítida a superioridade da qualidade operacional da distribuição de leite fluido em relação aos "tíquetes", em especial nos grandes centros urbanos com comunidades organizadas, onde está a maior concentração do público destinatário

dessas políticas.

Aceita-se a tese da distribuição física de produto, no caso o leite; é fundamental discutir as alternativas dos produtos disponíveis: leite pasteurizado, leite longa vida e leite em pó. Todas as três modalidades permitem o enriquecimento com ferro e vitaminas e, com isso, a estruturação de mecanismos consistentes no combate a essas deficiências nutricionais no público infantil. Também, as três especificações permitem determinar embalagens e identificações específicas, bem como quantidades, destinatários, cronogramas e locais de entregas determinados, ou seja, os elementos materiais mínimos para a necessária fiscalização pelo poder público. A diferença fundamental entre os três tipos de leite está na vida de prateleira, sendo que o leite em pó pode ser obtido a longa distância e transportado pelo baixo custo de transporte¹¹, enquanto o leite pasteurizado e o

¹¹Exemplo típico desse fato está no Programa Leve Leite da Prefeitura Municipal de São Paulo que, ao optar por leite importado empacotado no Brasil, na verdade, cria demanda para produtos estrangeiros, não tendo a desejável característica de gerar demanda interna. Nas distribuições efetivadas em setembro de 2004, em comunidades visitadas, o leite em pó distribuído era empacotado em Vila Velha (ES), Unidade da Federação que não tem bacia leiteira relevante e é conhecida pela política de facilitação das importações com desonerações tributárias. Pelo expressivo volume dessa compra governamental, correspondente a 147,8 milhões de litros que, cotejados com os 1,7 bilhão de litros de leite C, produzidos no Estado de São Paulo em 2003, representaria a expressiva marca de 8,7% da produção estadual. Logo, não tem sentido, enquanto decisão operacional de políticas públicas, privilegiar a geração de renda e emprego no exterior, como no caso do programa municipal paulistano. A fusão da ação estadual com a municipal na capital propiciaria um poder

longa vida reduzem de forma drástica o raio de coleta do produto para atender à demanda governamental, pois os custos de transporte de volumes expressivos limitam as distâncias tornando-se proibitivos. No caso do leite pasteurizado brasileiro, com vida de prateleira reduzida, a distância de deslocamento é ainda menor que o leite longa vida, que pode ser armazenado sem refrigeração por período muito mais longo. A questão diferencial alegada na discussão entre o leite C e o leite longa vida (proibido o fornecimento de produto reidratado) está na qualidade do produto consumido e o momento da mensuração dessa qualidade. Tomado o produto na porta do laticínio, tem-se uma vantagem nítida para o leite pasteurizado que mantém mais características do leite original que o longa vida. Entretanto, sua vida de prateleira menor exigiria maior número de entregas, pois, mesmo com armazenamento a frio eficiente, seu tempo de consumo esgota-se em três dias. O congelamento no produto e seu descongelamento futuro poderiam, no ato do consumo, fazer pender as vantagens da qualidade para o leite longa vida que tem custo de armazenagem nulo. Essa questão deve ser objeto de decisão técnica, pois regras do processo licitatório podem diluir as demais diferenças quanto à origem, processamento e outras características do produto. Noutras palavras, a opção pela distribuição direta de produto físico fluido, no caso o leite, é mais vantajosa do ponto de vista financeiro para o erário público e mais consistente com a geração de demanda interna que o leite em pó ou mesmo a distribuição de "tíquetes". A opção entre leite pasteurizado e leite longa vida deve ser calçada em elementos técnicos relacionados à qualidade do produto no ato do consumo e suas

de compra excepcional de 202,8 milhões de litros anuais, que representaria 11,9% dos 1,7 bilhão de litros de leite C produzidos em São Paulo, atendendo todas as crianças até seis anos de idade residentes na Capital. Para se ter uma idéia da relevância das compras governamentais de leite, tomando a ação da Prefeitura de São Paulo, de 147,8 milhões de litros, apenas quatorze empresas de laticínios brasileiros têm recepção de leite maior, pois a 14ª recebeu, em 2002, 154,1 milhões de litros. Somadas as ações estadual e municipal, os 202,8 milhões de litros produzidos suplantam a 9ª empresa do *ranking*, cuja recepção foi de 192,4 milhões de litros. Outra informação relevante é que em 2002 a produção de leite do Espírito Santo foi de apenas 374,8 milhões de litros e, dessa forma, a compra municipal paulistana de leite em pó, equivalente a 147,8 milhões de litros diluídos, representaria 39,4% da produção capixaba, deixando nítida a importação como fonte de abastecimento. Os dados das empresas e da produção capixaba estão no Anuário Milkbiz. São Paulo, 2004.

Informação e Econômicas, SP, v.34, n.12, dez. 2004.

exigências e os respectivos custos de armazenagem. Ressaltando que, da ótica da origem, o leite longa vida pode vir da Argentina e do MERCOSUL, como já ocorre com frequência. Já o leite pasteurizado, ao menos para São Paulo, é muito mais difícil.

6 - À GUIA DE CONCLUSÃO

A ação governamental de distribuição de leite realizada pelo Governo do Estado de São Paulo consiste atualmente na principal ação estadual executada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento no campo das políticas de abastecimento. Concebida no final da década de 1970, enquanto instrumento para ampliar o acesso das famílias de baixa renda a alimentos a preços compatíveis com as respectivas rendas. A concepção adotada era de atuar na estruturação de mecanismos que viabilizassem o abastecimento comunitário com base em ações como varejões, sacolões, feiras de produtores para venda direta, campanhas de venda direta de produtos nas safras, além de outras modalidades que visavam reduzir as margens de comercialização e, com isso, construir menores preços ao consumidor final. A par disso, serviços de orientação aos consumidores ampliavam o conhecimento sobre o aproveitamento integral dos alimentos, sobre alternativas de processamento caseiro, além de técnicas de escolha de produtos em termos de qualidade e época de colheita, que têm características sazonais. Essa foi a tônica da atuação em políticas de abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo nos anos 80s e início da década de 1990, qual seja, uma estratégia nítida no sentido do encurtamento da distância entre os agentes das cadeias de produção, para com isso obter produtos a menores preços e de melhor qualidade e, portanto, mais acessíveis à população de baixa renda.

No início dos anos 90s, essa política de abastecimento começa a mudar de rumo com a estruturação de mecanismos de distribuição direta de produtos à população carente. Tratava-se de uma nova vertente da política de abastecimento que passou a se configurar como uma política de alimentação e nutrição concebida com o fim explícito de atuar diretamente sobre a realidade de carências nutricionais. Essa mudança de

ótica tem origem na implantação da distribuição de leite pasteurizado em dezembro de 1993, para um público de crianças de seis meses a seis anos de idade de famílias carentes, a partir de famílias cadastradas em entidades sociais parceiras. Em dezembro de 1999, aprofunda-se essa visão com a adoção do enriquecimento do leite com ferro e vitaminas e, em junho de 2000, incluíram-se os idosos entre os beneficiários. Em linhas gerais, em especial com a transferência da CEAGESP para o Governo Federal na segunda metade dos anos 90s, a política de abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, numa inversão de prioridades em relação às ações implantadas nos anos 80s, assume de forma nítida, objetiva e explícita de política de alimentação e nutrição para as camadas carentes, com a distribuição de leite para crianças e idosos, associada, no início deste século XXI, ao fornecimento gratuito de cestas básicas para famílias carentes selecionadas e de refeição subsidiada em restaurantes populares. Atualmente, a distribuição de leite cobre todos os 645 municípios paulistas e a distribuição das cotas pelos grupos de municípios classificados pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) é consistente com o percentual da população indigente existente verificada nos respectivos grupos, com nítida concentração nos grandes centros urbanos como reflexo direto da urbanização da miséria consolidada no Brasil no final do século XX.

A análise da evolução da ação governamental de distribuição de leite pasteurizado constata a correta decisão de substituir o mecanismo operacional de fornecimento de “tíquetes” para serem trocados pelas famílias atendidas na rede varejista por leite pasteurizado pelo fornecimento direto do produto físico leite fluido. Não apenas pelos ganhos na materialidade da fiscalização e combates a desvios antes detectados e que estão na base de sustentação da decisão de mudança operacional, como principalmente pelo fato de que uma substancial economia de recursos públicos, verificada na implantação da distribuição de leite, economia anual que varia entre R\$31 milhões e R\$76 milhões no período 1998-2003, para gastos totais anuais com leite entre R\$86,4 milhões e R\$120,4 milhões verificados no período. Firma-se, assim, como modelo de operação de ações governamentais de combate à desnutrição, focadas na generalização do consumo de um produto fundamental para públicos

definidos, no caso leite pasteurizado para as crianças carentes, que o mecanismo do fornecimento direto do produto é mais barato e menos sujeito a fraudes e distorções que o fornecimento de “tíquetes” em modelo similar aos *foods stamps* norte-americanos. A especificidade do produto e sua particular estrutura de mercado e formação de preços convergem para o fortalecimento dessa opção.

Numa leitura mais ampla, com a evolução, as políticas de alimentação e nutrição passaram a ser o foco principal da ação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, uma vez que consome quase três quartos dos recursos para despesas correntes alocados pelo Tesouro do Estado para as ações da Pasta. Comparando-se os extremos do período 1999-2003, as dotações totais do Tesouro do Estado para despesas correntes são de valores semelhantes, sendo de R\$224,0 milhões em 1999 e de R\$225 milhões em 2003, como os recursos para alimentação e nutrição quase dobraram no mesmo período, saindo de R\$89,4 milhões para 162,8 milhões, fica nítida a reversão de prioridade interna à Secretaria de Agricultura e Abastecimento que, numa realidade de crise fiscal, priorizou as ações sociais. Outra questão associada é a duplicidade de esforços no principal *locus* das políticas de alimentação e nutrição, a Capital Paulista, uma vez que a Prefeitura Municipal executa também uma ação de distribuição de leite, só que leite em pó, para o mesmo público representado pelas crianças carentes, no município associado à frequência escolar¹². A ação municipal operacionalizada

¹²Não é demais destacar, mais uma vez, que a ação municipal, por atender todas as crianças das escolas municipais, atende também parcela de famílias de classe média e com idade de até quinze anos, pela estrutura de distribuição adotada. A fusão proposta se daria dentro de estratégia de municipalização das ações de distribuição do leite na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), envolvendo 39 municípios. Isso propiciaria a unificação de cadastros e de ações reduzindo notórias duplicidades, dado que as entidades sociais, em última instância, acabam por ser o mecanismo de acesso do setor público à população carente. Outra opção de fusão seria com as ações sociais da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado, numa ação conjugada com outros mecanismos como a Renda Cidadã. Ressalte-se que, em qualquer uma dessas fusões, haveria redução de duplicidades, mas também deve-se ter claro que a entrega do produto físico, nas ações de combate à subnutrição infantil, é mais efetiva que o uso de mecanismos como entrega direta de renda, cujos fins em que são aplicados os recursos pelo beneficiário nem sempre são os desejáveis. Nessa faixa da população, mais que renda, há que se ampliar o suporte da assistência social direta.

pelas escolas municipais distribui a cada mês o equivalente a 12,3 milhões de litros de leite (por diluição de 7,7 litros por kg de leite em pó), o que representa 2,7 vezes o volume mensal médio de 4,6 milhões de litros da ação estadual destinada à Cidade de São Paulo. A fusão dessas iniciativas em ações coordenadas poderia dar maior eficiência ao processo, aproveitando-se dos aspectos positivos presentes em ambas as ações, como a vinculação à frequência escolar mínima

executada no Município e a distribuição de leite fluido e não leite em pó, como é feito no Estado, uma vez que a compra de leite em pó não cria demanda interna, não gera renda e empregos no Brasil, pelo empacotamento de produto importado. As compras governamentais de leite representam relevante parcela da demanda pelo produto no Estado de São Paulo, e esse poder de compra não deve ser desprezado no desenho de políticas públicas e de desenvolvimento setorial.

LITERATURA CITADA

DUPAS, G. Paradoxos do capitalismo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 ago. 2004. p. 2.

GONÇALVES, J. S. Ações do governo de São Paulo para o desenvolvimento do agronegócio paulista. São Paulo, SAA/APTA, 2003. p. 91-112. (Série Ação APTA, 11).

GRAZIANO NETO, F. **Ofício Circular do Secretário de Agricultura e Abastecimento aos Presidente das entidades cadastradas**. São Paulo, 4 nov. 1996.

QUADROS, W. J. de. **O milagre brasileiro e a expansão da nova classe média**. 1991. 229 p. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES - IPES. **Comércio exterior capixaba: movimentação dos portos**. Disponível em: <www.ipes.es.gov.br>. Acesso em: 9 set. 2004.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. **O estado dos municípios 1997-2000: índice paulista de responsabilidade social**. São Paulo, 2003b. 137 p.

SÃO PAULO (ESTADO). 1979. **Decreto n. 14.034, de 1 de outubro de 1979**. Disponível em: <www.imesp.com.br>. Acesso em: 8 set. 2004.

_____. 1993. **Decreto n. 37.739, de 27 de outubro de 1993**. Disponível em: <www.imesp.com.br>. Acesso em: 8 set. 2004.

_____. **Decreto n. 40.036, de 5 de abril de 1995**. Disponível em: <www.imesp.com.br>. Acesso em: 8 set. 2004.

_____. **Decreto n. 41.612, de 7 de março de 1997**. Disponível em: <www.imesp.com.br>. Acesso em: 8 set. 2004.

_____. **Decreto n. 44.569, de 22 de dezembro de 1999**. Disponível em: <www.imesp.com.br>. Acesso em: 8 set. 2004.

_____. **Decreto n. 45.014, de 28 de junho de 2000a**. Disponível em: <www.imesp.com.br>. Acesso em: 8 set. 2004.

SÃO PAULO. Lei Estadual n. 10.649 de 8 de dezembro de 2000. PPA 2000-2003, Plano Plurianual 2000-2003. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 09 dez. 2000b.

_____. Lei Estadual n. 11.605 de 24 de dezembro de 2003. PPA 2004-2007, Plano Plurianual 2004-2007. _____, Poder Executivo, São Paulo, SP, 24 dez. 2003a.

SÃO PAULO. PREFEITURA. **leve leite: programa ajuda no combate à desnutrição**. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/abastecimento/fomezero>. 2004a Acesso em: 9 set. 2004.

SÃO PAULO. PREFEITURA. **Programa leve leite**. Disponível em: <[www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/abastecimento/-leve leite](http://www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/abastecimento/-leve_leite)>. 2004b. Acesso em: 9 set. 2004.

_____. **Projeto leite para vovó**. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/portal/cidadania/projetos_especiais/nutricao/index.php> 2004c. Acesso em: 9 set. 2004.

**GESTÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO INFANTIL:
poder de compra e formação de preços em uma década de distribuição
de leite pelo governo paulista**

RESUMO: A análise de uma década de distribuição de leite pelo Governo do Estado de São Paulo permite verificar a profunda transformação pela qual passou a política de abastecimento do Governo Estadual, que havia sido desenhada no final dos anos 70s como uma estratégia de encurtamento da distância entre produtores e consumidores buscando vantagens de preços e de qualidade para assumir, no início deste século XXI, o formato de políticas direcionadas de alimentação e nutrição para atendimento de segmentos carentes da população. A distribuição de leite pasteurizado pelo Governo paulista mostra-se aderente com a distribuição dos indigentes dos 645 municípios, bem como a mudança operacional realizada com a eliminação da prática de distribuição de “tíquetes” para troca por produto na rede varejista, e a adoção da distribuição direta de leite fluido permitiu ganhos qualitativos de eficiência e considerável economia de recursos pela redução dos custos na aquisição do produto distribuído.

Palavras-chave: políticas de abastecimento, alimentação e nutrição, gestão pública e políticas sociais.

**MANAGEMENT OF GOVERNMENT ACTIONS TO COMBAT CHILDREN'S MALNUTRITION:
purchase power and price formation in milk distribution by the government
of the state of Sao Paulo over a decade**

ABSTRACT: The analysis of a decade of milk distribution by Sao Paulo state government agencies allows to verify the deep changes in the state government supply policy. Such policy had been drawn in the late 70's as a strategy to shorten distances between producers and consumers and create price and quality advantages with a view to becoming, in the beginning of this 21st century, the food and nutrition policy directed at the needy population. Pasteurized milk distribution by the Sao Paulo state government is in accordance with the distribution of the destitute people among its 645 municipalities. Also, the operational change implemented has eliminated the “milk ticket” system, replacing it by the direct distribution of fluid milk. That allowed for quality and efficiency gains and significant savings in resources through a cost reduction in the purchase of the product distributed.

Key-words: supply policy, food and nutrition, public management and social policies.

Recebido em 07/10/2004. Liberado para publicação em 05/11/2004.