

Evolução e perspectivas do programa de alimentação do trabalhador no contexto político brasileiro

Evolution and perspectives of worker's alimentation program in Brazilian political context

ABSTRACT

COLARES, L.G.T. Evolution and perspectives of worker's alimentation program in Brazilian political context. *Nutrire: rev. Soc. Bras. Alim. Nutr.= J. Brazilian Soc. Food Nutr.*, São Paulo, SP, v. 29, p. 141-158, jun. 2005.

The present study was aimed at identifying the evolution of the Worker's Nutrition Program in the Brazilian political context and how it has been evaluated in regard to the proposed goal. To this end, a literature review was carried out in the Latin American and Caribbean Health Sciences Literature database including the period between 1980 and 2003. The official website of the Brazilian Ministry of Labor and Employment and the Brazilian Public University Thesis Bank were also cross-searched using keywords: program; feeding; worker; nutrition; labor; productivity; absenteeism; health. Results show that, despite the well known benefit of adequate worker alimentation, the program fails to completely accomplish its role in the case of workers with greater biological vulnerability, since the companies that most adhere to the program are the medium to large size ones, in which workers earn higher salaries. The evaluations place greater focus on the number of workers benefited rather than on the quality of the alimentation provided. There is, therefore, a need for greater integration among the organizations dealing with collective alimentation in order to improve not only the program monitoring, but also the health condition of workers.

Keywords: feeding; workers; nutrition and feeding program and police.

**LUCILÉIA GRANHEN
TAVARES COLARES**

Instituto de Nutrição/
Universidade Federal do
Rio de Janeiro.

**Endereço para
correspondência:**

Luciléia Granhen
Tavares Colares
Universidade Federal
do Rio de Janeiro
Av. Brigadeiro
Trompowsky, s/n
Centro de Ciências
da Saúde

Instituto de Nutrição,
bloco J, 2º andar
Ilha do Fundão
Rio de Janeiro, RJ
CEP 21941-590

Fone: (21) 2562-6601
(21) 2562-6599
(21) 2560-8293

e-mail:
lucolares@nutricao.ufrj.br
lucolares@terra.com.br

RESUMEN

El objetivo del estudio fue analizar la evolución del Programa de Alimentación del Trabajador en el marco del contexto político brasileño y cómo se ha evaluado en relación a los objetivos propuestos. Fue revisada la literatura utilizando la base de datos Literatura Latinoamericana y del Caribe en Ciencias de la Salud en el período entre 1980 y 2003, la página Web oficial del Ministerio del Trabajo y del Empleo y el banco de tesis de las universidades públicas brasileñas, usando las palabras claves: programa, alimentación, trabajador, nutrición, trabajo, productividad, ausentismo, salud. Los resultados mostraron que no obstante los beneficios de una alimentación adecuada del trabajador ser bien conocidos, el Programa no alcanza sus objetivos en el caso de trabajadores con mayor vulnerabilidad biológica, ya que las compañías que adhieren al Programa son las del medio y grande porte, en las que los trabajadores ganan sueldos más altos. Las evaluaciones enfatizan el número de los trabajadores beneficiados y no la calidad de la alimentación. Hay por lo tanto una necesidad de mayor integración entre las entidades preocupadas con la alimentación colectiva para mejorar no solamente la fiscalización del Programa que supervisa sino también la salud de los trabajadores.

Palabras clave: ingestión alimentar; trabajadores; programa y política de nutrición y alimentación.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo apontar a evolução do Programa de Alimentação do Trabalhador no contexto político brasileiro e, como tem sido avaliado em relação aos objetivos propostos. Para tanto, foi feita revisão bibliográfica na base de dados Literatura Latinoamericana e do Caribe em Ciências da Saúde, no período de 1980 a 2003. Foi consultada página eletrônica oficial do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como banco de teses das universidades públicas do Brasil, utilizando as palavras-chave: programa, alimentação, trabalhador, nutrição, trabalho, produtividade, absenteísmo e saúde. Os resultados mostram que apesar do reconhecido benefício da alimentação adequada ao trabalhador, desde sua implantação, o Programa deixa de cumprir, na totalidade, seu papel em relação aos trabalhadores com maior vulnerabilidade biológica, visto que as empresas que mais aderem são as de médio e grande porte, justamente aquelas em que os trabalhadores percebem maior remuneração. A avaliação concentra-se mais em termos de número de trabalhadores beneficiados e empresas participantes do que na qualidade da alimentação oferecida aos trabalhadores. Há, portanto, a necessidade de maior integração entre entidades interessadas na área de alimentação coletiva, não apenas com o propósito de melhorar a fiscalização do Programa, como também de proporcionar melhor condição de saúde dos trabalhadores.

Palavras-chave: ingestão alimentar; trabalhadores; programa e política de nutrição e alimentação.

INTRODUÇÃO

A alimentação é um dos aspectos de maior importância para o equilíbrio orgânico, sendo um fator não só de manutenção da saúde, como também do ponto de vista econômico, representa um dos fatores estruturais de competitividade, pois afeta a capacidade para o trabalho, influenciando a dinâmica da evolução das sociedades.

No Brasil, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) institucionalizado pela Lei 6.321 de 14 de abril de 1976, constituiu um dos mecanismos utilizados pelo Estado, através da alimentação, para a preservação da força de trabalho, para o capital e manutenção da organização social, servindo como forma indireta de distribuição de renda e incremento ao desenvolvimento econômico. É um subsídio oferecido aos trabalhadores do mercado formal de trabalho na tentativa de auxiliar no suprimento das necessidades nutricionais mínimas destes, já que a política de salário-mínimo, desde sua origem, se mostra ineficaz para cobrir tais necessidades (SILVA, 1998).

Apesar de muitas críticas tecidas ao PAT, principalmente no que se refere à sua instabilidade, dependente da política dos diferentes governos, desde sua institucionalização há uma adesão crescente, por parte das empresas, fazendo com que cresça o mercado de alimentação coletiva, conferindo ao Programa importância econômica e social em nosso país. Uma prova disto é que o Programa é reconhecido, principalmente por trabalhadores, como um benefício, um salário indireto, sendo constantemente incluído em negociações coletivas (PROENÇA, 1997).

O PAT, portanto, tem se mantido, desde a década de 70 até os dias de hoje, como o único Programa de Alimentação relacionado ao setor trabalho. E, apesar de mudanças sofridas ao longo do tempo muito pouco tem sido avaliado, principalmente no que se refere ao seu objetivo de melhorar as condições de saúde dos trabalhadores com repercussões positivas na redução de acidentes de trabalho, de absenteísmo, rotatividade de mão-de-obra e conseqüente aumento da produtividade.

Entendendo que a avaliação do Programa pode subsidiar o redirecionamento da política de alimentação relacionada ao setor trabalho, este estudo teve como objetivo apontar a evolução do Programa de Alimentação do Trabalhador, no contexto político brasileiro (do 11º ao 26º período republicano) e, como tem sido avaliado em relação aos objetivos propostos.

Para tanto foi feita revisão bibliográfica na base de dados Literatura Latinoamericana e do Caribe em Ciências da Saúde, no período de 1980 a 2003. Foi consultada página eletrônica oficial do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como banco de teses das universidades públicas do Brasil, utilizando as palavras-chave: programa, alimentação, trabalhador, nutrição, trabalho, produtividade, absenteísmo e saúde, a fim de levantar publicações feitas ao longo da jornada de efetiva atuação do PAT, que apontaram alguma avaliação tanto quantitativa como qualitativa. Para avaliação quantitativa utilizamos como indicadores o número de empresas beneficiárias e de trabalhadores beneficiados e, para a avaliação qualitativa utilizamos

indicadores indiretos de produtividade como redução do índice de absenteísmo, rotatividade de mão-de-obra e acidentes de trabalho, bem como indicadores indiretos de melhoria da saúde dos trabalhadores como a adequação dos cardápios, segundo quantidade calórica e NDPcal% (Net Dietary Protein Calorie Percent) e estado nutricional através da avaliação antropométrica de trabalhadores beneficiados.

ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO DO PAT NO CONTEXTO POLÍTICO BRASILEIRO: DO 11º (1977) AO 26º (2001) PERÍODO REPUBLICANO

A década de setenta foi marcada por uma política desenvolvimentista, em que se acreditava ser o desenvolvimento econômico a mola propulsora do desenvolvimento nacional. E, devido ao crescimento de movimentos de oposição ao governo, em consequência da repressão e aprofundamento das desigualdades sociais, algumas estratégias foram adotadas pelo governo, para o controle das tensões sociais como o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PNAD – 1972-1974) e a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão responsável pela política social na área de alimentação e nutrição. Com o objetivo de promover melhoria dos padrões alimentares e nutricionais de alguns grupos da população foi elaborado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição PRONAN, cuja primeira versão não chegou a ser executada (MENEZES, 1997; SILVA, 2002).

Em seguida foi elaborado o II PRONAN com diversos programas sociais, sendo que o Programa de Alimentação do Trabalhador, regulamentado pelo Ministério do Trabalho, entrou em vigor em 1977, permanecendo até os dias de hoje. Priorizando o atendimento aos trabalhadores de baixa renda inseridos no mercado formal de trabalho (inicialmente ganhando até 2 salários-mínimos e, posteriormente pelo Decreto Nº 5 de 14 de janeiro de 1991, ganhando até 5 salários-mínimos), foi estruturado por meio de parceria entre governo, empresa e trabalhador, cuja unidade gestora e fiscalizadora é a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), através do Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho - DSST (PAT, 2002).

As empresas são beneficiadas pela isenção de encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida aos seus empregados, além de incentivo fiscal por dedução do lucro tributável para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica do dobro das despesas realizadas para fornecimento de alimentação para o trabalhador, desde que esta dedução não ultrapasse 4% do lucro tributável da empresa em cada exercício financeiro, isoladamente, e cumulativamente 10% do imposto devido. As despesas têm como base de cálculo o custo direto exclusivo com a alimentação do trabalhador como: mão-de-obra e seus encargos, matéria-prima, material de higiene e energia elétrica diretamente relacionada ao preparo e distribuição das refeições e o valor cobrado dos trabalhadores não pode exceder 20%, cabendo à empresa e ao governo o restante das despesas, 32% e 48%, respectivamente (PAT, 2002).

O PAT vem sofrendo mudanças desde sua criação, porém, os objetivos do Programa são: a melhoria das condições de saúde dos trabalhadores; o aumento da produtividade no trabalho e a redução dos índices de absenteísmo, rotatividade e acidentes de trabalho (PAT, 2002).

A alimentação ao trabalhador pode ser concedida por modalidades de serviço de alimentação e a empresa beneficiária pode optar por uma ou mais modalidades de concessão de auxílio alimentação a saber: a) autogestão (serviço próprio); b) terceirização (serviço de terceiros), dispondo das seguintes opções: refeição transportada; administração de cozinha e refeitório; refeição-convênio; alimentação-convênio e cesta de alimentos.

As exigências nutricionais para as refeições principais (almoço, jantar e ceia), são de, no mínimo, 1400 calorias podendo haver redução para 1200 calorias ou acréscimo para 1600 calorias, dependendo da atividade exercida pelos trabalhadores beneficiados respaldados por justificativa técnica. As pequenas refeições como desjejum e lanche devem ter, no mínimo, 300 calorias. O percentual protéico-calórico (NDpCal %), que é a contribuição das proteínas de alto valor biológico para o total calórico da refeição, deve ser de 6% a 12% em todas as refeições.

O PAT foi criado em um contexto de substituição ao populismo caracterizado pela tentativa de implantação de um projeto de desenvolvimento moderno, integrado à ordem política por uma ditadura militar, configurando a exclusão política e econômica dos setores populares. E, mesmo com a desmobilização e despolitização da sociedade, causadas pela repressão, houve a articulação de um movimento social pela saúde, cujo objetivo era a reforma sanitária com demandas pela extensão do direito à saúde para toda a população sob a responsabilidade do Estado, como regulamentador e financiador. Através do PAT, o governo reforçava a idéia do ser humano como recurso de produção, englobando de forma integrada os conceitos de esforço físico, intelectual e social (SILVA, 1998).

No ano do efetivo início do PAT, 1977, durante o governo do Presidente Ernesto Geisel, houve adesão das empresas de grande porte, beneficiando trabalhadores do setor industrial, essencialmente de baixa renda, em consonância com a política desenvolvimentista do momento.

A década de 80 foi marcada pela crise econômica, retração das políticas sociais, altos índices de inflação e desemprego, contribuindo para a crise do regime militar. A cobertura do Programa concentrava-se nas grandes indústrias dos Estados mais desenvolvidos, talvez por essas empresas apreenderem com maior facilidade os benefícios socioeconômicos gerados pelo Programa. Apesar do comércio ser um dos setores de menor remuneração observa-se nesta década um crescimento de participação no Programa (40%), quase equiparado ao setor industrial (44%). O crescimento em empresas beneficiárias e trabalhadores beneficiados foi de mais de 800% e 300%, respectivamente, no período de 1977 a 1985, fim do governo Figueiredo (Tabela 1).

Tabela 1 Número de empresas beneficiárias e trabalhadores beneficiados pelo Programa de Alimentação do Trabalhador, no período de 1977 a 2002

Ano	Empresas beneficiárias	Trabalhadores beneficiados	Governos da República
1977	1287	767.811	Ernesto Geisel
1985	10.851	2.584.322	Fim do governo Figueiredo
1989	30.928	5.275.100	Fim do governo Sarney
1992	36.343	5.453.378	Fim do governo Collor
1995	54.208	5.776.633	Fim do governo Itamar Franco
2002	114.809	8.502.294	Fim do 2º governo Fernando Henrique

Fonte: Programa de Alimentação do Trabalhador, 2003.

Em 1989, fim do governo Sarney, o crescimento em número de empresas beneficiárias foi de pouco mais de 100% e, em número de trabalhadores beneficiados de 200% (Tabela 1), sendo menor em relação ao período anterior, talvez, devido ao ingresso expressivo de empresas de menor porte no Programa, representando quantidade média reduzida de trabalhadores beneficiados. Esse ingresso coincide com a implantação em 1982, do sistema de refeição e alimentação-convênio (tíquete-refeição e vale-alimentação), não condicionando mais a participação da empresa ao investimento em cozinha industrial.

No governo Collor (março de 1990 a outubro de 1992 - Impeachment), a maioria dos programas de suplementação alimentar foi extinta, já que o governo, baseado em princípios neoliberais, privilegiava programas voltados à garantia de mercado, por exemplo, o incentivo às indústrias de alimentos. O PAT foi um dos Programas que resistiu, mantendo-se em funcionamento até hoje como um subsídio direto ao capital, sendo financiado pelo empregador, pelo empregado e o Estado, participando por meio de renúncia fiscal. No fim do governo Collor, o Programa contava com 36.343 empresas beneficiárias e 5.453.378 trabalhadores beneficiados, correspondendo a um aumento de mais de 100% para ambos os seguimentos em relação ao período anterior.

Em 1991, foi incorporado o fornecimento de cesta de alimentos às modalidades de prestação de serviço de alimentação (Decreto nº 5/91), estimulando a maior participação de empresas de pequeno porte.

No governo Itamar Franco (12/92 – 1/95), com a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), houve uma revalorização do Programa obtendo um crescimento de quase 150% em empresas beneficiárias e 106% em trabalhadores beneficiados em relação aos dois anos de governo Collor, além do crescimento de 175% e 110%, respectivamente, para o número de empresas beneficiárias e trabalhadores beneficiados em relação ao governo Sarney (Tabela 1).

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) o Programa Comunidade Solidária deu um novo destaque ao PAT, cuja meta de cobertura seria de 13 milhões de trabalhadores do mercado formal, o que não aconteceu, visto que, até o final do seu segundo mandato (2002), o número de trabalhadores beneficiados não alcançou nove milhões, em consequência, talvez, da retração em número de empregos formais no mesmo período (Tabela 1).

Segundo a Associação Brasileira de Empresas de Refeições Coletivas, ABERC (2002), desde os anos noventa, o crescimento do número de refeições fora do lar no mercado nacional tem sido de 20% a 30%, movimentando cinco bilhões de dólares ao ano, o que representa 1% do PIB. Para esta associação, o mercado nacional pode se expandir mais, tendo potencial em torno de 23 milhões de refeições diárias para empregados de empresas e 17 milhões em escolas, hospitais, sistema penitenciário e forças armadas, influenciando a geração de empregos diretos e indiretos.

Em 1997, foi criada a Comissão Tripartite do PAT (CTPAT) com o objetivo de focalizar as negociações que envolvem as associações de empregadores, trabalhadores e o governo. Esta comissão se reúne periodicamente para discutir problemas relacionados à operacionalização do Programa.

MAGALHÃES (2002) analisou o conteúdo de vinte reuniões da CTPAT realizadas no período de 1997-2001, e concluiu que são poucos os confrontos políticos entre governo, empregadores e trabalhadores, e que este campo de discussão tem propiciado aos segmentos interessados participar da formulação e fiscalização deste Programa, compartilhando democraticamente das decisões que dizem respeito a operacionalização do mesmo. Vale ressaltar que esta comissão reformulou o PAT, flexibilizando a legislação que o ampara, tendo como meta a ampliação do número de trabalhadores beneficiados e maior adesão por parte das empresas. Mas, outras questões deveriam ser incluídas como uma avaliação qualitativa em relação aos indicadores de impacto deste Programa.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) avalia positivamente a evolução do Programa desde sua implantação, visto a adesão crescente das empresas beneficiárias, levando à criação de novos postos de trabalho. Estima-se que mais de 300 mil trabalhadores atuem junto às empresas prestadoras de serviços de alimentação coletiva e à rede de estabelecimentos que fornecem a matéria-prima às empresas. O MTE acredita ser o PAT uma das iniciativas públicas de maior sucesso em âmbito mundial, estimulando outros países como China, Índia e África do Sul a virem conhecer nossa tecnologia de concessão de alimentação à população trabalhadora, para que possam implantar seus próprios programas (CFN, 2002).

Outro ponto positivo, segundo o MTE, é a baixa desistência do Programa, pois desde 1999, somente 1% das empresas que aderiram ao PAT desistem a cada ano de sua utilização, levando a um baixo prejuízo em número de trabalhadores que deixam de receber o benefício (em torno do 0,6%).

Quanto às perspectivas, o MTE aponta duas possibilidades de melhoria: uma em relação à fiscalização, pela ampliação e aprimoramento da divulgação do Programa e treinamento de todo corpo fiscal, outra em relação à educação alimentar através da elaboração, por um grupo técnico da Comissão Tripartite do PAT, de um manual para empresários e profissionais da área de nutrição, bem como cartilha para os trabalhadores, incentivando-os às práticas saudáveis de vida e alimentação.

Há ainda, a cooperação técnica entre o MTE, por intermédio do DSST, e o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) desde 12 de abril de 2002, com vigência de cinco anos, com o objetivo de desenvolver ações conjuntas no âmbito do PAT, para a proteção e promoção da saúde do trabalhador por meio de seminários regionais, com a apresentação de experiências bem sucedidas em alimentação dos trabalhadores. Além de ações conjuntas de fiscalização, cada uma dentro de sua área de competência, visando à melhoria da operacionalização dos programas de alimentação adotados pelas empresas e junto à rede de restaurantes, bares e similares e aos supermercados e afins, para uma maior conscientização destes quanto ao fornecimento de produtos alimentícios adequados aos trabalhadores beneficiados (PAT, 2002).

AValiação Qualitativa do PAT em Relação aos Objetivos Propostos

Produtividade

Segundo MOURA (1986), a produtividade mencionada entre os objetivos do PAT refere-se ao aumento da produtividade média da mão-de-obra, sendo de difícil mensuração, a não ser por complexas fórmulas matemáticas, por este motivo, é constantemente avaliada por indicadores indiretos como licenças médicas, absenteísmo, rotatividade, fadiga e acidentes de trabalho.

Alguns trabalhos mostram uma relação positiva entre um suprimento alimentar adequado e a produtividade. GOMES (1978) afirma que severas restrições calóricas podem levar a uma redução de 30% na força muscular, 15% na precisão dos movimentos e até 80% na aptidão para o trabalho, medida por testes psicológicos.

WOLF, citado por AMÂNCIO (1991), observou aumento de 32% na produtividade de trabalhadores cortadores de cana do interior de São Paulo, quando ofertada uma alimentação balanceada ao dia, juntamente com o tratamento de parasitoses. Ainda em cortadores de cana, VENEZIANO (1994) relata um aumento de produtividade de 52% e diminuição do absenteísmo em 38%, após cinco anos de fornecimento de alimentação aos trabalhadores.

Em pesquisa realizada com trabalhadores franceses MANILLIER *et al.* (1993), constataram um aumento de reclamações de fadiga entre indivíduos com alimentação insuficiente no almoço.

MOURA (1986), estudando 85 empresas inscritas no PAT, com o intuito de avaliar indicadores de impacto do Programa, como licenças médicas, acidentes de trabalho, absenteísmo e rotatividade, em Pernambuco no período de 1977 a 1980, mostrou que a média das licenças médicas variou entre 2,81 e 5,67 por trabalhador/ano, refletindo a precária situação de saúde do trabalhador com evidente prejuízo econômico para o Estado, além da redução da resistência física do trabalhador.

Quanto aos acidentes de trabalho MOURA (1986) sugeriu um impacto sobre a redução dos dias perdidos por acidente e rotatividade, embora não tenha influenciado na redução da gravidade dos acidentes ocorridos, mesmo porque, este não é um dos objetivos do PAT, visto que está mais relacionado ao processo de trabalho em si, tendo para isso que avaliar medidas de minimização de riscos. O maior impacto observado foi em relação ao absenteísmo que foi reduzindo ano após ano de participação no PAT.

Outros trabalhos apontam a diminuição de acidentes de trabalho relacionada à oferta de alimentação equilibrada aos trabalhadores como o de BARROS (1989), que registrou queda de 11,5% no número de acidentes em trabalhadores da construção civil.

Porém, ainda são poucos os trabalhos que avaliam o PAT desde sua implantação. Os relatórios elaborados pelo MTE estão mais relacionados à cobertura de empresas beneficiárias e de trabalhadores beneficiados, por modalidade de fornecimento de alimentação, não havendo investigação sobre a qualidade da alimentação ofertada aos trabalhadores e o impacto da mesma sobre a saúde destes.

Melhoria das condições de saúde dos trabalhadores

Algumas pesquisas realizadas, a partir da década de oitenta, visando avaliar o PAT apontam a questão da inadequação nutricional da alimentação oferecida ao trabalhador beneficiado pelo Programa.

Sabe-se que para produzir energia o organismo deve absorver energia. Estudos indicam que o ser humano tendo uma alimentação restrita perde força muscular e precisão em seus movimentos, influenciando não só na agilidade e rapidez no trabalho, como na coordenação e nível de aprendizado (MAZZON, 1992). Daí a necessidade de um suprimento adequado ao trabalhador, não só em energia, mas também em macro e micronutrientes.

MOURA (1986) analisando a alimentação oferecida em 76 empresas de Pernambuco, inscritas no PAT entre 1977 e 1980, observou que 63% delas ofereciam cardápios com menos de 1400Kcal. No entanto, destas refeições, 54% apresentavam NDpCal% superior a 12%, mostrando um aporte protéico superior ao recomendado, ou seja, refeições hiperprotéicas. Foi constatado também que as refeições eram insuficientes em quantidade de carboidratos e continham excesso de proteínas e lipídios, demonstrando inadequação qualitativa.

Esses dados reforçam os resultados encontrados por GAMBARDELLA (1990); FREIRE e SALGADO (1995); ZACARELLI *et al.* (2001), que evidenciaram inadequações nutricionais nos cardápios oferecidos a trabalhadores da região metropolitana de São Paulo de empresas beneficiárias do PAT. Sugerem a necessidade de uma melhor adequação dos cardápios elaborados à necessidade nutricional dos trabalhadores alvo do Programa, pois, apesar de quantitativamente adequados, em relação às calorias preconizadas pelo PAT, os cardápios apresentavam inadequação qualitativa, em vista de apresentarem baixo teor de hidrato de carbono, serem hiperprotéicos e hiperlipídicos.

Estes resultados levam a crer que o PAT pode estar contribuindo para o desequilíbrio nutricional da população por ele beneficiada, havendo necessidade de ajustes, visto que alguns trabalhos apontam para uma relação positiva entre ser beneficiado pelo Programa e o aumento de sobrepeso e obesidade.

O trabalho recentemente realizado por VELOSO e SANTANA (2002) com o objetivo de avaliar o impacto do PAT no estado nutricional de trabalhadores brasileiros, medido pelo ganho de peso e desenvolvimento de pré-obesidade, mostrou que os trabalhadores cobertos pelo PAT apresentavam taxas mais elevadas de triglicédeos, colesterol total, glicemia e hipertensão arterial do que os trabalhadores do grupo sem programa de alimentação. A pré-obesidade foi mais comum entre os trabalhadores beneficiados por outros programas. Foi estimada uma associação estatística positiva e significativa entre aumento de peso e ser trabalhador de empresa coberta pelo PAT ou outro programa de alimentação, em comparação aos trabalhadores não cobertos por nenhum programa. Foi observado também, que a associação PAT ou outros programas e aumento de peso se eleva à medida que o nível socioeconômico diminui.

Em trabalho realizado por ZACARELLI *et al.* (2001) objetivando avaliar o estado nutricional, características da alimentação e padrão de atividade física de 132 trabalhadores, de ambos os sexos, de seis empresas paulistas integrantes de um programa de qualidade de vida, promovido por uma companhia de seguro saúde, os resultados mostraram uma prevalência de sobrepeso e obesidade de 31,1%.

BURLANDY e ANJOS (2001) apontam, em trabalho realizado a partir dos dados da Pesquisa sobre Padrão de Vida (PPV) elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas regiões Sudeste e Nordeste entre 1996 e 1997, a inadequação de focalização do PAT no que se refere à vulnerabilidade biológica dos trabalhadores beneficiados por vale-refeição e cesta básica, visto que existe menor proporção de acesso ao benefício nas localidades que concentram os percentuais mais elevados de desnutrição (Região Nordeste e área rural). Apesar da cobertura ser semelhante entre indivíduos com baixo peso no Nordeste e Sudeste, 23,6% e 22,8%, respectivamente, há disparidade quando se compara a cobertura a indivíduos com sobrepeso entre as duas regiões, comportando-se superior para a região Sudeste (38,4%) em relação à Nordeste (16,8), sendo que a população com sobrepeso é bem maior na região Sudeste, 41%, contra 34,1% no Nordeste.

Em relação à faixa salarial, MOURA (1986) observou que em 1980 dos trabalhadores beneficiados pelo PAT no Estado de Pernambuco mais de 60% encontrava-se na faixa de até 2 salários-mínimos, principalmente em empresas de pequeno e médio porte, passando para 70% se somasse trabalhadores com até 5 salários-mínimos, mostrando, com isso, que o Programa cumpre seu papel, ao atingir trabalhadores de renda mais baixa.

BURLANDY e ANJOS (2001) constataram, através da PPV, que 77% dos trabalhadores beneficiados com vale-refeição e cesta básica encontram-se na faixa salarial de até seis salários-mínimos, porém no primeiro quintil de renda domiciliar três vezes mais indivíduos do Sudeste (12,3%) recebem o benefício em comparação aos do Nordeste (3,6%) e, ainda, os indivíduos de faixa salarial mais baixa não são os reais beneficiados, visto que tanto na região Sudeste como na Nordeste a população situada nos quintis de renda mais altos têm maior acesso ao recebimento do benefício.

Os autores atribuem estes dados ao fato de os trabalhadores que percebem menor salário encontrarem-se em empresas que não aderem ao Programa, principalmente àquelas de pequeno porte, por não considerarem o incentivo fiscal oferecido vantajoso, ou estarem no mercado informal. Além disso, as empresas que mais aderem ao Programa são as do setor industrial, concentradas na região Sudeste, conferindo maior cobertura para essa região.

Esses resultados sugerem que há um descompasso entre os objetivos em relação à saúde dos trabalhadores e a operacionalização do Programa, não havendo uma efetiva fiscalização deste.

DISTORÇÕES E PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA

Algumas publicações apontam vantagens e distorções do Programa de Alimentação do Trabalhador, bem como propostas para aperfeiçoar o mesmo feitas pelo segmento interessado como: empresários de concessionárias de alimentação e de administradoras de vale-alimentação, sindicatos de trabalhadores, representante do Programa e conselhos de categoria profissional (nutricionistas).

A década de noventa talvez tenha sido aquela em que mais se discutiu o Programa, sendo este fortalecido pela criação do Conselho Consultivo de Segurança Alimentar proposto pelo Sociólogo Herbert de Souza (Betinho) para combate à fome.

A maior crítica ao Programa está relacionada à sua instabilidade, pois, dependendo da estrutura do governo vigente, o Programa estará subordinado a vários Ministérios, ou mesmo poderá sofrer ameaça de extinção, como ocorreu no governo Collor, quando o Programa foi desarticulado, passando a funcionar com apenas uma técnica e três funcionários. A gerente do PAT, Eglacy Porto Ferreira e Silva à época comentou: *“O programa respira na atmosfera do Brasil real. Homens e políticas definidas vão e voltam sem cerimônia como portas vaivém”* (PAT, o resgate, 1993).

Na avaliação do PAT a técnica, ainda, apontava para o despreparo das Delegacias Regionais do Trabalho em prestar informações sobre o Programa, fazendo com que houvesse sobrecarga em Brasília. Daí a necessidade de desburocratização para melhor controlar o Programa com exigência de maior participação das empresas beneficiárias.

Outra distorção do Programa apontada foi a utilização do mesmo como prêmio aos funcionários, no caso da distribuição de cestas de alimentos aos funcionários sem faltas ou atrasos; a comercialização de vales-convênio como moeda corrente e descaracterização do Programa pela falta de controle sobre a alimentação do trabalhador beneficiado por estas modalidades.

Os sistemas de refeição e alimentação-convênio sempre tiveram, desde a década de oitenta, grande aceitação pelas empresas, apesar das críticas feitas pelas concessionárias de alimentação, que perderam um pouco seu espaço, tendo algumas que serem fechadas, pois, a partir de 1991 estas modalidades vêm liderando como forma de benefício ao trabalhador, hoje participando juntas com 70% do benefício concedido (Tabela 2).

Tabela 2 Benefícios concedidos por modalidades de serviço oferecidas pelo Programa de Alimentação do Trabalhador em 2002

Modalidades de serviço	Trabalhadores beneficiados	Percentual de benefícios concedidos
Serviço próprio	935.252	11%
Administração de cozinha	1.275.344	15%
Refeição transportada	340.092	4%
Refeição-convênio	2.210.596	26%
Alimentação-convênio	4.040.551	24%
Cesta de alimentos	1.700.459	20%
Total	8.502.294	100%

Fonte: Programa de Alimentação do Trabalhador, 2003.

O Ministro do Trabalho Marcelo Pimentel, em 1994 avaliou as modalidades de concessão de benefício alimentação, acreditando na desvinculação do sistema de tíquete/vale do PAT, por não oferecer alimentação, e sim crédito para aquisição de alimentos, sendo esta atividade de natureza bancária, relatando:

“Acho que as duas atividades são lícitas. Uma é o serviço de alimentação que fornece alimentação e que está subvencionado pelo Estado por meio de alíquota de imposto de renda. O outro sistema é o cheque, o tíquete, que é uma operação comercial, uma operação de venda à crédito absolutamente normal que deverá ser regulamentada pelo Banco Central, em características mais precisas de atividade bancária”

(O PAT é definitivo, 1994).

Apesar das críticas tecidas a estas modalidades não se pode esquecer que para os trabalhadores do setor terciário (comércio e serviços), o recebimento de tíquetes é uma saída viável, dada a grande concentração demográfica, pouco espaço para a instalação de cozinhas e grande oferta de restaurantes nas imediações das empresas. Já o fornecimento de cestas básicas poderia ganhar vulto na área rural, onde não há indústria nem comércio (PAT, o resgate, 1993).

Outras distorções do Programa a partir dos anos noventa foram: o alcance de apenas 1/3 de trabalhadores do mercado formal, o não atendimento de trabalhadores do mercado informal e a predominância de empresas beneficiárias e trabalhadores beneficiados das regiões Sudeste e Sul, situação observada até os dias de hoje, visto que, em 2002, 67% dos trabalhadores beneficiados pelo PAT encontravam-se na região Sudeste; 16% no Sul; 10% no Nordeste, 5% no Centro-Oeste e 2% no Norte (PAT, 2003).

Em relação às propostas para aperfeiçoar o Programa, vários segmentos se manifestaram e, em linhas gerais, as opiniões se sobrepõem quando se trata de modificações no mesmo, principalmente no que se refere à participação nas discussões, que deve ser feita por todos os interessados. Entretanto, concessionárias, administradoras de tíquetes/vales, associações de empresas, entidades de classe e sindicatos de trabalhadores, divergem quando se trata de características específicas (PAT, 20 anos por comemorar, 1996).

Os sindicalistas defendem o aumento da vantagem tributária para as empresas, para que haja maior adesão ao Programa e, assim beneficie um maior número de trabalhadores. O custo para o Governo é de 158 milhões de reais via benefícios fiscais concedidos, por meio de abatimento do Imposto de Renda das empresas, e este gasto corresponde a apenas 0,7 dos benefícios fiscais totais concedidos pelo Governo Federal. Em termos de renúncia fiscal, os valores referentes ao PAT representam menos que as cifras envolvidas na isenção de impostos dos *free shops* localizados nos aeroportos brasileiros (O PAT e Fome Zero, 2003).

Dirigentes de entidades empresariais ligadas ao setor de alimentação para coletividades (concessionárias), desejam maior participação nas discussões para o aperfeiçoamento do Programa, criticam o sistema de refeição-convênio, quando serve de moeda corrente, por ferir um dos objetivos do PAT, que é a garantia da saúde do trabalhador.

Não acreditam que a adesão ao Programa esteja relacionada ao incentivo fiscal, mas sim à questão da qualidade, competitividade e pressão dos sindicatos. Propõem um maior controle sobre o sistema de refeição-convênio, uma maior fiscalização na execução do

Programa, a adequação permanente do valor do incentivo fiscal, levando em consideração o custo de uma refeição adequada, o estabelecimento de cotas diferenciadas para o incentivo fiscal dos setores urbano, rural e construção civil, um maior incentivo às empresas que investem em refeitórios próprios e redução para as empresas que se limitam a fornecer o vale-refeição. Por fim, acreditam que o PAT deveria ser restrito à alimentação do trabalhador, na própria empresa evitando, com isto, o desvirtuamento da utilização de tíquetes e de revenda de cestas.

Os representantes de empresas beneficiárias acham que o Programa tem que ser modernizado, adaptando-se a cada região e que o incentivo fiscal deve ser aumentado, para atrair mais empresas e minimizar o prejuízo com os custos que são elevados, já que só pode ser cobrado do trabalhador até 20% dos custos diretos.

Nutricionistas acreditam que, para atingir um maior número de trabalhadores, deveria haver mais atrativos para as empresas sob forma de incentivo fiscal e, ainda, retornar a obrigatoriedade da assinatura do nutricionista, para garantir a qualidade da alimentação do trabalhador, pois, as empresas encaminhavam anualmente à Secretaria de Inspeção do Trabalho seus formulários de inscrição no PAT, em que constava a assinatura do nutricionista. E, através da Portaria Interministerial nº 5 de 30.11.99, houve a dispensa das empresas desse encaminhamento anual, já que uma vez efetivada a adesão ao PAT, esta será por prazo indeterminado, sendo somente necessário a empresa beneficiária informar anualmente no campo três do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), se participa ou não do Programa (PAT, 2002).

Outro ponto observado diz respeito à constituição de bons hábitos alimentares que o Programa poderia proporcionar, não só aos trabalhadores beneficiados, como para suas famílias e trabalhadores envolvidos no preparo das refeições. Algumas companhias de seguro têm estimulado a implantação de programas de qualidade de vida no local de trabalho incluindo, dentre outros pontos, a orientação nutricional (MEALE *et al.* 1996).

Mais recentemente, em seminário realizado com o objetivo de discutir a adequação do PAT aos objetivos do Programa Fome Zero do governo Lula e, com isso contribuir para uma política eficaz de segurança alimentar no Brasil, estiveram presentes diversos segmentos envolvidos com estes Programas e foram levantadas muitas propostas como:

- Incluir no PAT um processo eficaz de educação alimentar, já que é um dos objetivos do Fome Zero e não está contemplado, na sua totalidade, no PAT.
- Desenvolver estratégias para ampliar o escopo regional de atendimento do Programa, pois, a região Sudeste ainda é líder em número de empresas e trabalhadores beneficiados.
- Desenvolver estratégias visando a inclusão de micro e pequenas empresas, visto que estas já são isentas de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, exatamente o instrumento utilizado para a concessão dos benefícios fiscais.

- Incluir, além das micro e pequenas empresas, aquelas que pagam o Imposto de Renda com base no lucro presumido, pois, as empresas que atualmente estão inseridas no PAT são aquelas que trabalham com o lucro real.

Outras propostas foram colocadas visando a ampliação do universo de pessoas atendidas pelo PAT como a adoção de incentivos específicos às empresas; diminuição da contribuição por parte do trabalhador para 5% do custo com a alimentação (ao contrário dos atuais 20%); inclusão dos aposentados no público alvo do PAT (o que incluiria 14 milhões de pessoas) e desempregados, através da inclusão obrigatória na indenização a ser paga por ocasião da rescisão, do fornecimento antecipado de seis meses de vales-refeição; ampliação do limite de custo da refeição de 3 UFIR's (o equivalente a R\$ 3,00); ampliação da parcela paga pelos trabalhadores que ganham acima de cinco salários-mínimos para 30%, permitindo a diminuição da parcela paga por aqueles com salários menores e aumento do abatimento do imposto devido das empresas de 4% para 15% ("O PAT e o Fome Zero", 2003).

Vimos que todas as propostas continuam sendo feitas como uma ferramenta para aumentar a renda real das pessoas e mesmo como forma de inclusão social. Porém, durante o seminário houve discordância entre os segmentos envolvidos no que se refere a obrigatoriedade de adesão ao PAT por parte das empresas, proposta aceita por todos os representantes dos trabalhadores através das sessões sindicais, com exceção da Central Única dos Trabalhadores, ponderando que essa medida poderia resultar em aumento da informalidade nas relações de trabalho, já que só os trabalhadores do mercado formal têm direito ao Programa ("O PAT e o Fome Zero", 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Observa-se, ao longo do tempo, um gradativo aumento tanto de empresas beneficiárias quanto de trabalhadores beneficiados desde a implantação do PAT. Em relação à modalidade de serviço, a refeição-convênio, alimentação-convênio e cestas de alimentos têm a preferência por parte das empresas beneficiárias. Vale ressaltar que estas modalidades são as de maior dificuldade de avaliar o benefício da alimentação para o trabalhador, visto que há grande rede de estabelecimentos envolvida na distribuição das refeições ou alimentos, sendo quase impossível saber se os trabalhadores estão fazendo uso correto do benefício, além dos problemas ocorridos na operacionalização de concessão do mesmo, como a transformação dos vales em moeda corrente.

Apesar das críticas, o Programa traz vantagens para as empresas participantes, pois, as mesmas tornam-se mais competitivas, os trabalhadores trabalham mais motivados, podendo levar ao aumento da produtividade. Porém, tem-se que considerar que o Programa não tem sido devidamente avaliado, principalmente em indicadores qualitativos, observando-se ao longo do tempo o afastamento cada vez maior da educação nutricional, prática quase inexistente, suplantada pela cultura dos baixos custos e altos lucros das

empresas, além da diversificação de produtos, levando às unidades de alimentação e nutrição a oferecerem diferentes formas de distribuição das refeições, como por exemplo o sistema *self-service* e comida a peso, entre outros, em que há um estímulo ao consumo exagerado de alimentos (LANZILLOTTI, 2000), podendo contribuir para o aumento de sobrepeso, obesidade, doenças cardiovasculares, dentre outras.

Cabe também questionar a cooperação técnica entre o MTE e o CFN junto a estabelecimentos de refeições coletivas, devido à dificuldade em avaliar o impacto nutricional do PAT, principalmente nas modalidades de serviço terceirizado em que a empresa prestadora do serviço perde o contato com o trabalhador, como é o caso do fornecimento de alimentação por meio de refeição e alimentação-convênio.

Há que se pensar em um novo modelo de desenvolvimento do Programa, visto que atinge somente trabalhadores do mercado formal e, principalmente de regiões mais desenvolvidas onde se concentram mais as indústrias.

Por fim, há necessidade de maior envolvimento de entidades interessadas na área de alimentação coletiva, como Conselhos (Federal e Regionais) e Associações de Nutricionistas, empresas fornecedoras e prestadoras de serviços de alimentação coletiva, Delegacias Regionais do Trabalho e Sindicatos laborais e patronais, com o intuito, não só de melhorar a fiscalização do Programa de Alimentação do Trabalhador, mas também de fazer com que o Programa contribua para a melhoria das condições de saúde dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS/REFERENCES

- AMANCIO, R.M.A. Contribuição das refeições oferecidas em uma indústria têxtil Cearense para o atendimento das recomendações nutricionais de seus funcionários. In: *Alimentos 91*, São Paulo: ABERC, 1991. p.37-60.
- BARROS, S.C.R. Má alimentação pode gerar acidentes do trabalho. *Revista CIPA*, São Paulo, v.119, p.20-36, 1989.
- BRASIL. CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS (CFN). Ministério do Trabalho e Emprego vai iniciar fiscalização conjunta do Programa de Alimentação do Trabalhador ainda este ano: entrevista com o Ministro do Trabalho e Emprego, Paulo Jobim Filho. *Revista do Conselho Federal de Nutricionistas*, Brasília, v.7, p.8-9, 2002.
- BURLANDY, L.; ANJOS, L. A. dos. Acesso a vale-refeição e estado nutricional de adultos beneficiários do Programa de Alimentação do Trabalhador no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.17, n.6, p.1457-64, nov/dez. 2001.
- FREIRE, R.B.M.; SALGADO, R.S. Avaliação de cardápios oferecidos a trabalhadores horistas. *Mundo da Saúde*, São Paulo, v.22, n.5, p.298-301, 1995.
- GAMBARDELLA, A.M.D. *O Programa de Alimentação do Trabalhador frente às recomendações nutricionais para esse segmento específico de população: área metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1990. 87p.

- GOMES, J.R.G. *Dispêndio energético e reposição calórica em algumas funções da Indústria automobilística*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1978. 109p.
- LANZILLOTTI, H. S. *Contribuição ao estudo da alimentação coletiva no capitalismo fordista*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2000. 223p.
- MAGALHÃES, S.G. *Comissão Tripartite do Programa de Alimentação do Trabalhador- CTPAT: processo decisório. Um estudo exploratório – 1977/2001*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública - FIOCRUZ, 2002. 259p.
- MANILLIER, P.; JACQUINET-SALORD, M.C.; RAVELONANOSY, M.J.; FOURIAUD, C. Mode de restauration des salariés de petites et moyennes Entreprises de la région parisienne. *CAMIP*, Paris, v. 4, p. 277-284, 1993.
- MARCON, M.C. *As novas propostas de organização do trabalho e a participação do trabalhador: um estudo de caso, desenvolvido junto a uma unidade de alimentação e nutrição tipo concessionária, sob um enfoque ergonômico*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 1997. 134p.
- MAZZON, J.A. O Programa de Alimentação do Trabalhador e o sistema de refeições convênio. *ABRH/ASSERT*, São Paulo, v.11, p.2, 1992.
- MEALE, M.M.S.; ARENA, U.F.; TRENAHI, V.M.M.; SANTANA, C.S.; SANTOS, J.F.; FARIAS, M.S.L.F. Perfil nutricional de indivíduos participantes de um plano de condicionamento físico em empresa privada. *Rev. Soc. Cardiol.* São Paulo, v.6 (1, Supl. A), p.13-17. 1996.
- MENEZES, M.F.G. *A prática educativa do nutricionista nas áreas de alimentação coletiva e nutrição clínica: um estudo em dois hospitais públicos no município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1997. 121p.
- MOURA, J.B. Avaliação do Programa de Alimentação do Trabalhador no Estado de Pernambuco, Brasil. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v.20, n.2, p.115-128, 1986;
- O PAT é definitivo. *Cozinha Industrial*. São Paulo, v.47, p.16-22, 1994.
- O PAT e o fome zero. São Paulo. *Seminário*. Instituto Cidadania; DIEESE. 28 de abril de 2003. (mimeo) 3p.
- PAT, o resgate. *Cozinha Industrial*. São Paulo, v.30, p.16-25, 1993.
- PAT, 20 anos por comemorar. *Cozinha Industrial*. São Paulo, p.32-42, 1996.
- PROENÇA, R.P.C. *Inovação tecnológica na produção de alimentação coletiva*. Florianópolis: Insular, 1997. 136p.
- PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR (PAT). [online]. Disponível na Internet via <http://www.mte.gov>. Arquivo capturado em 18/07/2002.
- _____. [online]. Disponível em <http://www.mte.gov>. Arquivo capturado em 24/03/2003.
- SILVA, M.H.O. *O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT): Estudo do desempenho e evolução de uma política social de alimentação e nutrição*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ, 1998. 145p.
- SILVA, N.F. *Auxílio alimentação: do papel à cédula, uma nova estratégia de utilização: uma proposta de restaurante em universidade pública*. Niterói: Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, 2002. 94p.
- VELOSO, I.S.; SANTANA, V.S. Impacto nutricional do Programa de Alimentação do Trabalhador no Brasil. *Rev. Panam. de Salud Publica*, v.11, n.1, p.24-31, 2002.