

NOTA PRÉVIA

Na organização das referências bibliográficas foram adoptados alguns critérios de organização resultantes da diversidade de fontes consultadas. As referências de *sites* de internet (Referências *Cibergráficas*) consultados estão organizadas pela ordem em que aparecem ao longo da dissertação e de forma numerada, ou seja, a cada *site* consultado corresponde um número. Ao longo da dissertação será encontrado o número do site que corresponde à citação, ou fonte a que pertence nos locais correspondentes.

As restantes referências bibliográficas foram organizadas utilizando o nome do autor por ordem alfabética, podendo consultar-se tanto a bibliografia referenciada como toda a bibliografia consultada.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos os professores, colegas, família e amigos que de alguma forma contribuíram, ou não, para a realização e conclusão deste trabalho.

RESUMO

A fome compromete a saúde, a produtividade da população e os seus esforços para fugir à pobreza. Actua como um travão ao potencial de desenvolvimento económico e social de todas as comunidades.

As questões de Segurança Alimentar têm vindo a ganhar importância nas últimas décadas e muito tem sido feito com o intuito de melhorar a segurança alimentar mundial, revelando-se esta, fortemente dependente de medidas políticas e económicas.

A presente dissertação tem como objectivo principal analisar os programas e políticas públicas no Brasil designadamente a “Estratégia Fome Zero”, que inclui o estudo de caso – Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família caracteriza-se pela transferência directa de rendimentos e condiciona a utilização do benefício financeiro às famílias, relacionando direitos sociais nas áreas da saúde e da educação. Contribui, assim, para a erradicação da extrema pobreza, na conquista da cidadania e da qualidade de vida da população mais vulnerável.

É realizada uma análise de dados permitindo caracterizar a Situação Alimentar no ano de 2002/2003, período anterior à implementação do programa Bolsa Família. Esta permitirá no futuro estudar as alterações ocorridas e que certamente vão ser muito influenciadas pela “Estratégia Fome Zero”.

Palavras-Chave: Brasil; Estratégia Fome Zero; Políticas públicas; Programa Bolsa Família; Qualidade de Vida; Segurança Alimentar.

ABSTRACT

Hunger undermines health, the productivity of individuals and their efforts to escape poverty. It is an impediment on the potential economic and social development of all communities.

Food security issues have been gaining importance in the past few decades and a lot has been done to improve world food security. These issues have been proven to depend heavily on economic and political measures.

The present dissertations primary objective is to analyze strategies and public policies in Brazil like the "Zero Hunger" strategy which includes the case study – “Bolsa Família” Program.

The “Bolsa Família” program is characterized by direct income transfer and conditional financial benefits to families relating social rights in health and education. Therefore, it contributes to the eradication of extreme poverty, the achievement of citizenship and quality of life for the most vulnerable portion of the population.

The data analysis allows characterization of the Food Situation for the year 2002/2003, the period before the implementation of the “Bolsa Família” program. Hence, It will allow for the study of changes that occur and that will certainly be strongly influenced by the "Zero Hunger" strategy.

Keywords: “Bolsa Família” Program; Brazil; Food Security; Public Policies; Quality of Life; “Zero Hunger” Strategy.

EXTENDED ABSTRACT

Hunger undermines health, the productivity of individuals and their efforts to escape poverty. It is an impediment on the potential economic and social development of all communities.

Fighting hunger has been a major discussion subject for several decades, but currently the number of people suffering from this problem remains consistently high.

Food security issues have been gaining importance in the past few decades and a lot has been done to improve world food security. These issues have been proven to depend heavily on economic and political measures. In order to support the above statement, numerous examples of food security programs throughout the three regions that suffer most from hunger problems are presented in this dissertation. These are: Africa, Asia and Latin America (and the Caribbean).

In Brazil, the themes: justice and equality social, hunger and poverty, have been gaining a prominent place on the agenda and public actions, given the alarming number of social problems that have been faced in recent years.

The present dissertations primary objective is to analyze strategies and public policies in Brazil like the "Zero Hunger" strategy which includes the case study – "Bolsa Família" Program.

The "Zero Hunger" strategy was driven by the federal government of Brazil in 2003 with the mission of ensuring the right to adequate food for population with limited access to it. The strategy visions an integrated set of actions and is part of the promotion of food security and nutrition, seeking social inclusion and achievement of citizenship rights of the portion of population that is most vulnerable to hunger, in a dignified, regular and sustainable way. The conceptual design of the program has four components which include access to food, income generation, support to family farming and articulation, mobilization and social control.

The "Bolsa Família" program is part of the "Zero Hunger" strategy and is included in the axis that addresses the issues related to food access. It is characterized by direct income transfer and conditional financial benefits to families relating social rights in health and education. Therefore, it contributes to the eradication of extreme poverty, the achievement of citizenship and quality of life for the most vulnerable portion of the population.

In relation to social programs preceding the "Bolsa Família" program, this one represents a significant advance in the fight against hunger in Brazil. It has enabled a noticeable improvement of many poor families in Brazil benefited from the program.

Programs of conditional cash transfers such as the “Bolsa Familia” program, contribute more efficiently to the nutritional well-being when combined with other types of intervention and supplemental programs that positively affect the ability of families in the utilization of the resources. The effects of impact are only achieved in medium to long term implementation and depend on the regularity and length of the program, transfer value, family size and availability of goods and services, including access to health programs and nutrition.

For the poorest and most vulnerable, public programs to fight hunger are often the only hope for a life free from poverty and chronic malnutrition. An appropriate mix of incentives and support can be difficult to achieve. The food security programs that combine interventions in alimentation, nutrition, education and health into one, can have more success stories by improving the capacity of families to escape poverty in a sustainable way.

The data analysis allows characterization of the Food Situation for the year 2002/2003, the period before the implementation of the “Bolsa Familia” program. Hence, it will permit the study of changes that occur and that will certainly be strongly influenced by the "Zero Hunger" strategy.

Habits and characteristics of the consumer were also examined in the 2002/2003 period, the year before the implementation of the “Bolsa Familia” program. Regarding the consumption of foods analyzed, it can be concluded that, for rice and beans, income is mildly related to these. In turn, the consumption of milk appears more directly linked to income levels, but the fact is that not only income is the limiting factor. Investment in education can be an important element in improving the food situation, even with large budgetary constraints.

Investment in food security with an integrated view of nutrition, food, health and education is one strategy to be adopted by governments seeking to reduce and eliminate malnutrition levels of the population and promote sustainable development that needs to begin in the household and with the satisfaction of basic needs.

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	i
AGRADECIMENTOS	ii
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
EXTENDED ABSTRACT	v
ÍNDICE	vii
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xii
INTRODUÇÃO	1
I – SEGURANÇA ALIMENTAR	3
1. Evolução do conceito – Segurança Alimentar (<i>Food Security</i>)	3
2. Insegurança Alimentar no Mundo	5
2.1. Insegurança Alimentar na América Latina	7
3. Factores que influenciam a Segurança Alimentar	8
3.1. Mudanças Climáticas	8
3.2. Bioenergia	9
3.3. Aumento do preço dos alimentos	10
4. Considerações finais	13
II – PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR	15
1. Os programas	15
2. Detalhes dos programas	16
2.1. África	16
2.1.1. Quênia: Projecto de Nutrição Aplicado - Distrito de Makueni	16
2.1.2. Madagáscar: Programa de Vigilância e Educação Ampliadas de Escolas e Comunidades em Matéria de Alimentação e de Nutrição (SEECALINE) ...	18
2.1.3. Zimbábwe: Programa de Alimentação e Nutrição Comunitária (CFNP)	19
2.2. Ásia	20
2.2.1. Bangladesh: Programa integrado de Nutrição (BINP)	20
2.2.2. Sri Lanka: Programa Nacional para Alívio da Pobreza (Samurdhi)	21
2.3. América Latina	22
2.3.1. Honduras: Programa de Desenvolvimento Rural do Sul de Lempira (PROLESUR)	22
2.3.2. México: Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)	23

2.3.3. Brasil: Programa Bolsa Família	24
3. Resumo dos programas	25
3.1. Análise das principais características	26
4. Análise global dos programas.....	27
4.1. Situação geral do país	27
4.2. Comunidade	29
4.3. Desenho do programa	30
4.4. Sustentabilidade	30
5. Considerações finais	31
III – SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL.....	32
1. Início das políticas sociais brasileiras	32
2. Governo Lula.....	34
3. Programa Fome Zero	36
3.1. Caracterização do Programa Fome Zero.....	37
4. Programa Bolsa Família	43
4.1. Caracterização do Programa Bolsa Família.....	43
4.2. Critérios	45
4.3. Benefícios.....	45
4.4. Condições bases do programa	48
4.5. Controlo Social – Participação da sociedade	49
4.6. Fiscalização.....	49
4.7. CadÚnico.....	50
5. Avaliação de conteúdos do Programa Bolsa Família	51
5.1. Focalização	51
5.2. Sanções	52
5.3. Descentralização e Intersectorialidade	53
5.4. Condições de acesso vs. Salário mínimo	53
5.5. Controlo social e mecanismos de participação social	55
5.6. Uso político directo e indirecto.....	56
5.7. Direitos humanos.....	57
6. Considerações Finais	58
IV – PADRÕES DE CONSUMO ALIMENTAR NO ANO DE 2002/2003	60
1. Pesquisa de Orçamentos Familiares	60
2. Tratamento de dados.....	63
3. Análise	66
3.1. Análise dos valores médios - Consumo calórico.....	66
3.2. Análise dos valores médios - Consumo proteico	68

3.3. Modelos Econométricos	70
3.3.1. Consumo de arroz.....	70
3.3.2. Consumo de Feijão	71
3.3.3. Consumo de Leite	73
3.3.4. Consumo de calorias.....	74
3.3.5. Consumo de proteínas	75
4. Discussão de Resultados	76
V – CONCLUSÕES.....	78
VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
VII – REFERÊNCIAS CIBERGRÁFICAS.....	85
VI – ANEXOS.....	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo dos sete programas em estudo	25
Quadro 2 – Análise das características dos sete programas em estudo.....	26
Quadro 3 – Orçamento (social) da União, 2000-2005.	35
Quadro 4 – Cálculo do valor do benefício para famílias com rendimento mensal inferior a R\$ 60,00 <i>per capita</i>	46
Quadro 5 – Cálculo do valor do benefício para famílias com rendimento mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 <i>per capita</i>	47
Quadro 6 – Classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar e respectivo número e tamanho médio das famílias entrevistadas.	62
Quadro 7 – Classes de rendimentos e respectivo número de famílias	64
Quadro 8 – Ponderadores - Zona urbana e rural.....	64
Quadro 9 – Factores nutricionais.....	65
Quadro 10 – Quantidade média de calorias consumidas, por alimento e por classes de rendimento (kcal / capita / dia).....	66
Quadro 11 – Quantidade média de calorias consumidas, por alimento e por região (kcal / capita / dia).....	67
Quadro 12 – Quantidade média de proteínas consumidas, por alimento e por classes de rendimento (g / capita / dia).....	68
Quadro 13 – Quantidade média de proteínas consumidas, por alimento e por região (g / capita / dia).....	69
Quadro 14 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de consumo de arroz (n=30)	71
Quadro 15 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de consumo de feijão (n=30)	72
Quadro 16 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de consumo de feijão (n=30)	73
Quadro 17 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de quantidade de calorias consumidas (n=30).....	75
Quadro 18 – Resultados da Regressão Linear múltipla para a quantidade de proteínas consumidas (n=30).....	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Número de pessoas desnutridas no mundo (milhões), 2003-2005.	6
Figura 2 – Evolução dos preços dos alimentos, dos metais e do petróleo, 1970-2008.	11

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AIBF – Avaliação do Impacto Bolsa Família
- BINP – Bangladesh Integrated Nutrition Programme (Programa integrado de Nutrição)
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- BVJ – Benefício Vinculado ao Jovem
- CadÚnico – Cadastramento único
- CEPAL – Centro de Estudos Parapsicológicos da América Latina
- CFNP – *Community Food and Nutrition Programme* (Programa de Alimentação e Nutrição Comunitária)
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação)
- FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
- HIV – *Human Immunodeficiency Virus* (Vírus da Imunodeficiência Humana)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICS – Instâncias de Controlo Social
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
- NIS – Número de Identificação Social
- ONG – Organizações Não Governamentais
- PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
- PAT – Plano de Alimentação do Trabalhador
- PBF – Programa Bolsa Família
- PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PFZ – Programa Fome Zero
- PNAE – Plano Nacional de Alimentação Escolar
- PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

PROGRESA – *Programa de Educación, Sallud y Alimentación* (Programa de Educação, Saúde e Alimentação)

PROLESUR – *Proyecto de Desarrollo Rural del Sur de Lempira* (Programa de Desenvolvimento Rural do Sul de Lempira)

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT – Partido dos Trabalhadores

SEECALINE – *Sécurité Alimentaire et Nutrition Élargie* (Segurança Alimentar e Nutricional Alargada)

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Sisvan - Sistema de vigilância alimentar e nutricional

INTRODUÇÃO

O conceito de segurança alimentar surgiu na década de 1970, no decorrer dos debates sobre problemas internacionais relacionados com a crise mundial de abastecimento de alimentos. Sendo um conceito amplo e flexível, tem vindo a sofrer algumas alterações ao longo dos anos com o intuito de torná-lo cada vez mais completo e de acordo com a actualidade. Um dos conceitos que no geral mais se adequa define-se como:

“Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm a todo o momento acesso físico, social e económico a alimentos inócuos e nutritivos em quantidade suficiente para satisfazer as suas necessidades nutricionais e preferências alimentares a fim de levar uma vida activa e saudável. A segurança alimentar de um agregado familiar é a aplicação deste conceito ao nível da família, sendo os indivíduos dentro do contexto das famílias, o foco de preocupação” [1].

Actualmente, estimativas da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação - FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) indicam que o número de pessoas que sofrem com fome no mundo é de 923 milhões (dados 2007) (FAO, 2008)_d.

Ao longo século XX a insegurança alimentar no mundo tem sido alvo de grande atenção/preocupação e de uma conjugação de esforços por parte das comunidades para quebrar a perpetuação desta condição. Surgiram, assim, inúmeros programas e políticas públicas em alguns países com o objectivo de erradicar a fome e a pobreza, dois temas intimamente ligados à insegurança alimentar. O investimento numa melhor nutrição é uma estratégia importante a adoptar pelos governos que pretendem reduzir os níveis de pobreza da sua população.

Existem factores que influenciam fortemente a segurança alimentar, tais como as mudanças climáticas, provocando alterações na gestão hídrica e nos solos; a Bioenergia, que por um lado revitaliza o sector agrícola, mas se não for gerida de forma sustentável poderá estar a desviar recursos necessários à agricultura; e o aumento dos preços dos alimentos, que associado à desigualdade de distribuição de rendimentos entre as comunidades torna-as mais vulneráveis.

Algumas famílias vivem/sobrevivem num ambiente de insegurança alimentar mesmo sem “passar fome”. A sua alimentação pode não ser a mais adequada do ponto de vista sanitário, nutricional ou cultural (quando programas distribuem alimentos que não são adequados à cultura alimentar) ou quando os gastos com a alimentação comprometem o acesso a outras necessidades essenciais. Assim, é importante que os programas tenham uma abordagem integrada, sendo essencial articular a dimensão alimentar – produção, comercialização e consumo, e a dimensão nutricional – utilização do alimento pelo organismo e, principalmente a sua relação com a saúde.

Alguns exemplos desses programas são descritos e discutidos ao longo desta dissertação, são eles o Projecto de Nutrição Aplicada, no Quênia; Programa de Vigilância e Educação Ampliadas de Escolas e Comunidades em Matéria de Alimentação e Nutrição, no Madagáscar; Programa de Alimentação e Nutrição Comunitária, no Zimbábue; o Programa Integrado de nutrição, no Bangladesh; o Programa Nacional para Alívio da Pobreza, no Sri Lanka; o Programa de Desenvolvimento Rural do Sul de Lempira, nas Honduras; o Programa de Educação, Saúde e Alimentação, no México; e por último, com um capítulo inteiramente dedicado, ao Programa Bolsa Família, no Brasil.

O Brasil tem vindo a enfrentar nas últimas décadas um número alarmante de problemas sociais. O Programa Bolsa Família (PBF) surgiu no seguimento de outros programas sociais e caracteriza-se pela transferência directa de rendimentos com condicionantes impostas aos seus beneficiários, sendo estes, as famílias em situação de pobreza e indigência.

O programa merece destaque pela sua velocidade de implementação, pois em Dezembro de 2003 beneficiava 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e em Dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões (Burlandy *et al.*, 2007). Em Maio de 2006, o PBF estava implementado em 99,9 % dos municípios brasileiros, beneficiando cerca de 11,1 milhões de famílias, compreendendo um total de 47 milhões de cidadãos brasileiros (Marques & Mendes, 2006).

A situação alimentar e nutricional das famílias brasileiras no ano anterior à implementação do programa Bolsa Família é caracterizada através de uma análise de dados provenientes da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) cuja colheita de dados foi realizada no período entre o ano 2002 e 2003. Esta caracterização permitirá no futuro estudar as alterações que ocorreram até a actualidade (espera-se a todo o momento novos dados, uma vez que esta base de informação está a ser actualizada) e que certamente vão ser muito influenciadas pela "Estratégia Fome Zero" implementada pelo governo Lula no Brasil.

I – SEGURANÇA ALIMENTAR

A segurança alimentar é um conceito flexível como provam as muitas tentativas de definição na investigação e em utilizações de ordem política. Até uma década atrás, havia cerca de 200 definições publicadas. Quando se encontra o conceito introduzido num título de um estudo ou nos seus objectivos, é necessário observar atentamente para compreender a definição explícita ou implícita.

O conceito de segurança alimentar surgiu na década de 1970, no decorrer dos debates sobre problemas internacionais num momento de crise mundial de abastecimento de alimentos. O foco de atenção inicial foi principalmente os problemas de garantia de disponibilidade de alimentos básicos e estabilidade dos seus preços.

Os problemas de escassez, da fome e da crise de alimentos foram também amplamente examinados, após os acontecimentos nos anos 1970. O resultado foi uma redefinição da segurança alimentar, que reconheceu que a prevalência de pessoas potencialmente vulneráveis e afectados pela crise dos alimentos é um aspecto bastante crítico.

1. Evolução do conceito – Segurança Alimentar (*Food Security*)

Mediante as preocupações e debates mundiais em 1974, cujo foco principal era o volume e a estabilidade da distribuição dos alimentos, o conceito de segurança alimentar foi definido na Cimeira Mundial da Alimentação (*World Food Summit*), como:

“Availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices” [1].

Em 1983, a FAO expandiu o seu conceito incluindo a garantia de acesso pelas pessoas mais vulneráveis às fontes disponíveis, evidenciando que esta deve ser equilibrada entre a procura e a oferta:

“Ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need” [1].

Em 1986, o influente relatório do Banco Mundial "*Poverty and Hunger*" centrou-se na dinâmica da insegurança alimentar. Introduziu a distinção amplamente aceite entre a insegurança alimentar crónica, associada a problemas de continuidade ou à pobreza estrutural e de baixos rendimentos, e a insegurança alimentar transitória, que envolve os períodos de intensificação da pressão causada por desastres naturais, colapso económico ou de conflito. Este conceito de segurança alimentar está longe de ser o mais elaborado:

“Access of all people at all times to enough food for an active, healthy life” [1].

Na década de 1990 a segurança alimentar foi reconhecida com significativa preocupação, partindo de um espectro individual para um nível global. Contudo, o acesso agora envolvia alimentos suficientes, indicando a constante preocupação com a desnutrição proteica e energética. A definição foi alargada para incluir a segurança e qualidade alimentar (*Food Safety*) e o equilíbrio nutricional, reflectindo preocupações com a composição dos alimentos, micronutrientes e exigências nutricionais para uma vida activa e saudável. Passou-se também a ter em consideração as preferências alimentares, social ou culturalmente determinadas.

A Cimeira Mundial da Alimentação em 1996 adoptou uma definição ainda mais complexa:

“Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” [1].

A definição é novamente alterada sensivelmente na terceira edição do documento com o título - *The State of Food Insecurity in the World 2001*:

“Food security [is] a situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” [1].

Finalmente, a segurança alimentar pode ser descrita como um fenómeno multi-dimensional. Trata-se do estado nutricional de um indivíduo ou agregado familiar e do risco associado a este estatuto – segurança alimentar. É o estatuto ideal, tornando-se difícil de alcançar e protege-lo de maneira a que não seja prejudicado. Este último risco descreve a vulnerabilidade das populações inseridas num ambiente de insegurança alimentar que conforme as definições pode ser um fenómeno crónico ou transitório. São descritas em seguida duas definições para segurança alimentar. Os conceitos variam um pouco entre si mas o valor agregado é significativamente idêntico.

“Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. Household food security is the application of this concept to the family level, with individuals within households as the focus of concern” [1]. Em português pode-se traduzir como: Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm a todo o momento acesso físico, social e económico a alimentos inócuos e nutritivos em quantidade suficiente para satisfazer as suas necessidades nutricionais e preferências alimentares garantindo uma vida activa e saudável. A segurança alimentar de um agregado familiar é a aplicação deste conceito ao nível da família, sendo os indivíduos dentro do contexto das famílias, o foco de preocupação.

“De uma forma simples entende-se por segurança alimentar de uma população a possibilidade de se ter garantia de disponibilidade de alimentos, de poder ter acesso a esses alimentos de forma física e económica satisfazendo as necessidades básicas, sem qualquer impacte negativo para a saúde. Isto é, trata-se de uma questão que tem essencialmente a ver com diminuição de riscos ao nível da disponibilidade de alimentos, do acesso das pessoas a esses alimentos e, no consumo propriamente dito, não incorrer em problemas (diminuir riscos) para a saúde satisfazendo as necessidades nutricionais de forma completa. É assim que podemos caracterizar o estudo da segurança alimentar no contexto de pelos menos 4 tipos de riscos: físicos, químicos, biológicos e económicos” (Carvalho, 2006).

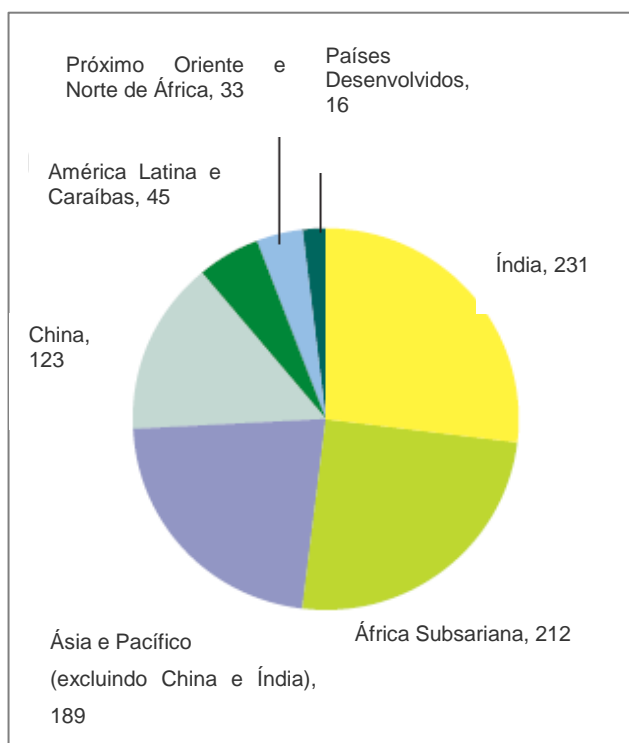
Cada país deverá adoptar uma estratégia em conformidade com os seus recursos e capacidades para alcançar os seus objectivos e cooperar para dar soluções colectivas aos problemas inerentes à insegurança alimentar. Somente com o esforço conjunto na construção de alianças pontuais, poder-se-á romper o perverso ciclo vicioso da pobreza – insegurança alimentar.

2. Insegurança Alimentar no Mundo

As estimativas recentes da FAO indicam que o número de pessoas que sofrem com fome no mundo é de 923 milhões (dados 2007), um aumento de 80 milhões desde o período de 1990-1992 (FAO, 2008_d).

A grande maioria das pessoas que sofre de “fome crónica” vive em países em desenvolvimento, e entre 2003-2005 estes eram o lar de 832 milhões de pessoas (FAO, 2008_d). Desse total, 65 % vive em apenas sete países: Índia, China, República Democrática do Congo, Bangladesh, Indonésia, Paquistão e Etiópia. Sendo países com grande número de habitantes, os progressos alcançados por estes têm obviamente um grande impacto na redução global da fome. A China é um grande exemplo, na medida em que tem alcançado progressos significativos na redução da fome ao longo dos últimos anos onde se verificou um rápido crescimento económico.

A proporção de pessoas que ainda sofrem com fome permanece bastante alta na África subsariana, onde uma em cada três pessoas sofre de fome crónica (*chronically hungry*). A América Latina, norte de África e o Próximo Oriente (compreende a região da Ásia próxima ao mar Mediterrâneo, a oeste do rio Eufrates, incluindo: Síria, Líbano, Israel, Palestina e Iraque), continuam a fazer bons progressos na redução da fome. Estas regiões mantêm alguns dos níveis mais baixos de desnutrição dentro do conjunto dos países em desenvolvimento, como pode ser observado na Figura 1. Estas regiões apresentam números bastante inferiores, 45 milhões e 33 milhões, respectivamente, de pessoas que sofrem de desnutrição quando comparadas às outras regiões cujos valores são superiores em três vezes ou mais.



Adaptado: FAO (2008)_d

Figura 1 – Número de pessoas desnutridas no mundo (milhões), 2003-2005.

2.1. Insegurança Alimentar na América Latina

A região da América Latina e Caraíbas abrange 6% da população com problemas de mal nutrição no conjunto dos países em desenvolvimento e 11% do total mundial (FAO, 2006_e).

A região continua a fazer progressos, variando de país para país, com o objectivo de reduzir a percentagem de população com problemas de fome, precisando ainda de acelerar o ritmo apesar da diminuição verificada desde 1990-1992 e 2001-2003, onde os números passaram de 59 milhões para 52 milhões de pessoas afectadas, segundo números da FAO (2006)_e.

A maioria dos países da América Latina fizeram óptimos progressos, mas um aumento do problema foi registado em países como a Venezuela, Guatemala e Panamá. O Haiti inicialmente registou uma diminuição no número de pessoas que sofrem com a fome, mas continua a ser o país mais problemático nesta temática.

A região é bastante urbana comparativamente a outras regiões com países em desenvolvimento, mas em alguns países a percentagem de população rural ainda é bastante elevado. Além disso, os casos de extrema pobreza e insegurança alimentar agravam-se mais nas áreas rurais que nas urbanas. Tem-se verificado ao longo dos anos que há migração das zonas rurais para as zonas urbanas, como medida de fuga à pobreza e à fome que caracteriza essas zonas. Consequentemente, este movimento da população tem vindo a agravar as situações de fome e pobreza nas zonas urbanas.

O desenvolvimento da agricultura rural desempenha um papel fundamental para aliviar as situações de fome e pobreza extrema, principalmente junto das comunidades de pequenos produtores e comunidades indígenas, muito características de alguns países da América Latina.

Alguns países da região também são bastante afectados pela vulnerável flutuação de preços internacionais das *commodities*, principalmente os países com maior dependência da agricultura e actividades relacionadas com alto grau de exportação. Um exemplo é o caso do café, cujo declínio do preço teve repercussões dramáticas e bastante negativas na segurança alimentar dos países da América Central.

Muitos países da região são susceptíveis a desastres naturais que intensificam o grau de vulnerabilidade da população mais pobre. São exemplo o fenómeno *El Niño*, os furacões *Georges* e *Mitch* que destruíram vidas, culturas e infra-estruturas em alguns países da América Latina e Caraíbas.

3. Factores que influenciam a Segurança Alimentar

3.1. Mudanças Climáticas

A gestão da água é fundamental para manter a estabilidade da produção mundial de alimentos. O acesso fiável à água aumenta os rendimentos agrícolas, prevê um fornecimento estável para os produtos agrícolas e permite rendimentos mais altos nas áreas rurais, que são o lar de três quartos da população mundial com fome. Sem uma associação e gestão sustentável de água em bacias hidrográficas, lagos e aquíferos subterrâneos, a segurança alimentar local, regional e mundial estará em risco.

A seca é a causa natural mais comum da grave escassez de alimentos nos países em desenvolvimento. As enchentes constituem mais uma das principais causas responsáveis pelas emergências alimentares. Sempre que se verificam mudanças climáticas extremas a variabilidade da precipitação aumenta e a segurança alimentar estará em risco.

Segundo FAO (2008)^a, as mudanças na precipitação, na evaporação da água do solo e na transpiração (vapor de água emitido pelas plantas) irão reduzir o escoamento superficial¹ até 2060 em algumas partes do mundo, como o Oriente, América Central, norte do Brasil, margem ocidental do Sahara e da África Austral. Em contrapartida, o escoamento irá aumentar, por exemplo, na Europa Setentrional, norte da China, África Oriental e Índia.

O escoamento superficial é importante para repor a água dos rios e lagos, sendo também importante para a irrigação e manutenção dos ecossistemas, nomeadamente, para a agricultura.

A agricultura de sequeiro será a mais atingida e abrange 96 % da terra cultivada na África subsariana, 87 % na América do Sul e 61 % na Ásia (FAO, 2008^a). Nas zonas semi-áridas com períodos de seca prolongada, o risco de fracasso das culturas aumentarão. A estabilidade da produção não poderá ser assegurada e eventualmente as pessoas serão forçadas à migração.

A irrigação nas bacias e deltas dos grandes rios também estão em risco devido a uma combinação de escoamento reduzido, aumento da salinidade, inundações e aumento do nível do mar, da poluição urbana e industrial. Estas tensões, mesmo em algumas das terras mais produtivas, irão reduzir a produção agrícola, a biodiversidade e a capacidade natural dos ecossistemas para recuperar.

¹ **Escoamento Superficial** - Designa-se pelo movimento da água superficial terrestre até aos oceanos, principalmente sob a forma de rios, lagos e riachos.

Com o objectivo de diminuir os efeitos nefastos sobre as áreas afectadas, é necessário melhorar o armazenamento de água, a sua gestão e produtividade. Os sistemas de irrigação terão de ser maiores e adaptados às mudanças dos regimes de abastecimento de água, terá que haver flexibilidade entre culturas de sequeiro e culturas com maior gasto de água para uma melhor gestão da água, de forma a promover o conhecimento e a partilha de boas práticas entre os países e regiões.

3.2. Bioenergia

Os riscos para a segurança alimentar, tendo como consequência o aumento dos preços dos alimentos, são maiores em locais onde a bioenergia é baseada em culturas alimentares e quando os recursos utilizados (terra e água) para a produção de bioenergia, se não tivessem esse destino, iriam para a produção de alimentos.

Esta competição é mais visível na produção de biocombustíveis líquidos comparativamente à produção de biomassa para a criação de calor e energia. Com base na tecnologia actual, a rápida expansão dos biocombustíveis líquidos está a contribuir significativamente para o aumento dos preços dos alimentos. Por um lado, essa situação beneficia os produtores rurais com excedentes para vender, mas prejudica os consumidores, nomeadamente os mais pobres que têm de realizar esforços maiores para comprar alimentos.

As pressões sobre o aprovisionamento de alimentos podem ser minimizadas através de tecnologias que usam terras degradadas, com pouco valor ou marginalizadas, da intensificação da produção de forma sustentável, da integração dos sistemas de produção de alimentos e energia, e de práticas agrícolas adequadas.

A segurança alimentar pode sempre ser melhorada em locais onde a procura de matérias-primas gera investimento na agricultura, cria emprego e oportunidades de mercado para os pequenos produtores, revitalizando a economia rural.

As políticas têm um papel importante no sentido de garantir que a produção de bioenergia é desenvolvida de forma sustentável, garantindo a segurança alimentar e assegurando que os seus benefícios também atingem a população mais pobre e vulnerável. As prioridades da política devem incluir o mercado e promoção de tecnologia, processos participativos e protecção social.

Segundo a FAO (2008)^b, o Brasil apresenta casos de sucesso a partir do momento em que uniu os pequenos produtores (agricultores) e os grandes produtores de biocombustível. Os produtores brasileiros podem beneficiar da produção de biocombustíveis através do programa Selo Combustível Social. Aquando da produção de biodiesel, a matéria-prima é comprada às pequenas explorações familiares em regiões pobres, com a vantagem de pagar menos impostos federais e, ao mesmo tempo ter acesso a financiamentos do banco de desenvolvimento brasileiro.

Até ao final de 2007, 400 000 pequenos agricultores aderiram ao programa, tendo sido organizados em cooperativas, e recebendo formação de técnicos de extensão. Durante o leilão de biodiesel da Agência Nacional de Petróleo, em Dezembro de 2007, 99 % do combustível vendido era proveniente de empresas com o Selo Combustível Social.

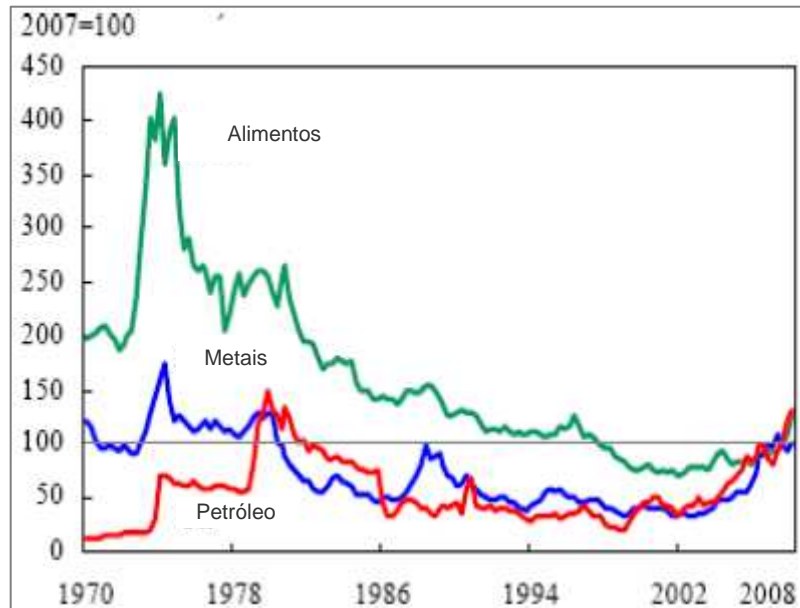
A bioenergia apresenta tanto oportunidades como riscos para a segurança alimentar. Pode revitalizar o sector agrícola, aliviar a pobreza e promover o desenvolvimento rural, pelo menos na melhoria do acesso à energia sustentável. Se não for gerida de forma sustentável, poderá ameaçar seriamente a segurança alimentar, dificultando o acesso aos alimentos, principalmente para a população mais carente.

3.3. Aumento do preço dos alimentos

A subida dos preços dos alimentos, em conjunto com os do petróleo e de outras matérias-primas, foi no decorrer de 2008, um dos temas principais de maior relevância nas agendas internacionais, tanto ao nível de governos, como agências internacionais e meios de comunicação.

Quando se regista uma subida dos preços dos alimentos os riscos aumentam para a população mais pobre e vulnerável, tornando-se uma ameaça que afecta os países de diversas formas mediante as condições e características de cada um.

O aumento dos preços de matérias-primas agrícolas verificada em 2008 não é uma situação inédita. Faz parte de um ciclo com períodos de aumento de preços, seguido de baixas de preços recorrente no comércio internacional de alimentos. Verificou-se nos anos 70 uma subida de preços muito maior, tanto ao nível dos alimentos, como do petróleo e metais (Figura 2). Na situação actual, os níveis de preços alcançados por essas matérias são mais convergentes, isto é, aproximam-se de um nível de custo quase idêntico para todas as matérias (FAO, 2008^c), como se pode observar pela seguinte figura.



Adaptado: FAO(2008).

Figura 2 – Evolução dos preços dos alimentos, dos metais e do petróleo, 1970-2008.

Outra característica notável desta actual situação é a extensão do problema a uma vasta gama de produtos alimentares, tanto os utilizados para consumo humano directo, como os utilizados para a produção animal. Apresenta grande instabilidade nos preços altos, principalmente no caso dos cereais e dos óleos.

A mudança na estrutura dos preços dos alimentos provoca transformações nos padrões alimentares, influenciando a segurança alimentar, na medida em que aumenta o consumo de alimentos mais acessíveis economicamente, não incentivando a variedade da alimentação nem elogiando o valor nutritivo. Surgem assim, problemas de subnutrição ou até obesidade. A população fica seriamente limitada na escolha dos alimentos para uma alimentação equilibrada.

Esta situação agrava-se nas famílias cujos rendimentos são mais baixos, pois verifica-se que quanto menor for o rendimento do agregado familiar, maior é a percentagem do mesmo gasto na alimentação. Manter a qualidade de vida sentida anteriormente face ao aumento dos preços dos alimentos torna-se cada vez mais difícil e insustentável para as famílias mais pobres e vulneráveis.

Nos países da América Latina, o tema também alcançou grande importância, com a particularidade de existir nesta região uma proporção significativa da população que está a ser afectada com o aumento dos preços, ao ponto de alterar os seus níveis de vida e nutricionais, que em alguns casos já eram precários. Esta situação torna-se mais premente, uma vez que se trata de uma grande zona de produção e exportação de alimentos.

O artigo *Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe* da FAO (2008)^c, afirma que a disponibilidade de alimentos na América Latina e Caribe é de 40 % superior à necessária para satisfazer as necessidades nutricionais de toda a sua população. No entanto, existem importantes sectores da sociedade com falta de recursos devido à desigualdade de rendimentos patente nesta região, condicionando a capacidade de acesso aos alimentos ultrapassando os problemas de produção e oferta dos produtos.

Alimentos mais caros poderão significar maior pobreza, como é o caso da América Latina, pois não se trata de uma região com problemas de oferta alimentar, mas sim com problemas de acesso aos alimentos (físico e/ou económico). A região produz alimentos suficientes para alimentar toda a população e não se justifica crises de abastecimento, excepto em locais onde eventualmente tenham ocorrido desastres naturais. Dados da FAO (2008)^c afirmam que a produção de cereais esperada para esta região em 2008 era superior a 2007 em 5,7 % (189 milhões de toneladas), um ritmo superior ao mundial estimado em apenas 2,8 %. Em todo o caso, este aumento não garantiu um maior acesso aos alimentos, e conseqüentemente uma melhoria na segurança alimentar da América Latina.

Em Julho de 2008, o Banco Interamericano do Desenvolvimento estimou que o número de pessoas em situação de pobreza poderia rondar os 26 milhões como resultado do aumento de preços dos alimentos. O CEPAL (Centro de Estudos Parapsicológicos da América Latina) estimou que a pobreza e a miséria extrema poderiam aumentar 3 % em relação ao ano anterior de 2007 a partir de uma hipótese de um aumento de 15 % dos preços dos alimentos e dos valores dos rendimentos familiares constantes. Esta hipótese implicaria um aumento do número de pessoas incapazes de aceder a uma cesta básica de alimentos, e ainda uma proporção passaria de uma situação de pobreza para uma situação de extrema miséria, onde o rendimento da família não seria suficiente para cobrir as despesas com a alimentação.

A situação de carência alimentar evidencia a necessidade de fortalecer a protecção dos mais pobres, mas também revela uma oportunidade para a recuperação da agricultura familiar, sempre que esta recebe o apoio necessário.

Potenciar a agricultura familiar e empresarial, associada ao crescimento agrícola, com a redução da pobreza e a gestão sustentável dos recursos naturais, representa uma grande oportunidade de transformar o problema em parte numa solução. É uma actividade ociosa de recursos e mão-de-obra, essenciais para aumentos significativos de produtividade num curto prazo, custos mais baixos e facilidades de mais e melhor distribuição de alimentos nas regiões.

Ao nível de alguns países, os preços elevados apresentam-se como uma oportunidade para aqueles que exportam grandes quantidades de alimentos, como é o caso do Brasil, que entre 2001 e 2004 viu as suas exportações agrícolas duplicarem segundo o artigo FAO (2008)^c. Esta oportunidade beneficia especialmente o sector d agronegócio, que dispõe de incentivos e capacidade para continuar a aumentar a produção de produtos básicos e exportá-los para o mercado internacional.

4. Considerações finais

Existe uma preocupação em diminuir o número de pessoas que sofrem com fome e escassez de alimentos, uma vez que este se mantém persistentemente alto.

A maior subida deste número ocorreu no período 2003-2005 e em 2007 coincidindo este último com um período de subida do preço dos alimentos. Este facto é responsável por expor milhões de pessoas às condições de insegurança alimentar, uma vez que a sua maioria encontra-se em situações de desigualdade de rendimentos face à realidade económica em que estão inseridas.

Na realidade existe a ideia de que o aumento de preços pode ser visto como uma oportunidade para a agricultura, nomeadamente para os pequenos produtores dos países em desenvolvimento devidamente acompanhados por provisões e rendas públicas. Possibilitando o desenvolvimento da economia dos meios rurais tirando partido dos preços altos e, ao mesmo tempo, gerando emprego.

Os governos, os donatários, as nações unidas, as organizações não governamentais, a sociedade civil e o sector privado têm que reunir esforços de forma a encontrar estratégias conjuntas no sentido de minorar o impacto do recente aumento de preço dos alimentos relacionado com a fome. Estas medidas incluem esforços conjuntos para activar o sector agrícola, principalmente a agricultura familiar, impulsionando a produção de alimentos, facilitando aos produtores o acesso a sementes, fertilizantes, ração animal e outros *inputs*, melhorando assim o abastecimento de alimentos e possivelmente baixar os seus preços no mercado local; criar ligações seguras e programas de protecção social para os mais vulneráveis, com maiores problemas de segurança alimentar e nutricional, assegurando a capacidade de acesso a alimentos essenciais fomentando uma vida saudável.

Uma crise desta natureza e magnitude requer uma resposta urgente, coerente, coordenada e sustentável de forma a assegurar alimentos e uma boa nutrição, especialmente nos países em desenvolvimento.

II – PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Os programas de segurança alimentar espalhados por todo o mundo possuem objectivos semelhantes e consistem na redução da prevalência da desnutrição, melhorar a segurança alimentar e a segurança alimentar familiar, com objectivos mais específicos relativamente a um único micronutriente ou a uma única actividade de nutrição, tal como a promoção da amamentação.

O investimento numa melhor nutrição é uma estratégia importante a adoptar pelos governos que pretendem reduzir os níveis de pobreza da sua população. O êxito por si só não satisfaz as necessidades, é necessário alcançar um êxito sustentável de maneira a criar estabilidade a todos os níveis.

O objectivo desta análise é compreender o que funciona, como e porquê, de que maneira os programas podem ser ampliados, reforçados e redesenhados, se necessário. Para compreender estas relações é necessário implementar novos focos a partir das realidades já estudadas.

1. Os programas

A escolha dos programas reside num estudo de caso por país, dois ou três países por região (África, Ásia e América Latina). São regiões com alta incidência de pobreza, insegurança alimentar e, principalmente elevada prevalência de má nutrição infantil.

A selecção dos programas seguiu alguns critérios: programas cujos objectivos são ao nível da nutrição e segurança alimentar, o que significa que as acções a serem levadas a cabo e/ou apoiadas pelo programa tenham impacto nas condições de nutrição e/ou de segurança alimentar da população; programas que estão a trabalhar no mínimo há cinco anos ou mais, e deste modo acumularam experiências significativas e continuam a funcionar ou que terminaram há pouco tempo; programas que têm ou mantiveram parcerias com alguns sectores (sector da agricultura e da saúde, ou da saúde e da educação); programas que apoiam acções, actividades e/ou projectos a nível comunitário, com alguma participação da comunidade; programas com cobertura de grande escala respectivamente à população alvo (normalmente isto significa programas a nível departamental, provincial ou nacional); programas que podem dar ideias de processos, em relação à sua coordenação e colaboração de instituições, seja de tipo horizontal (entre agencias governamentais, instituições do governo e da sociedade civil), e/ou do tipo vertical (organizações de

comunitárias e de base, nível municipal, provincial/departamental e nacional); programas que atingiram uma melhoria significativa e visível na população-alvo e registos que provem esse melhoramento.

Nenhum dos seguintes programas cumpre todos os critérios e a informação detalhada nem sempre se encontra disponível. As experiências de cada programa são seleccionadas de forma a fornecer ideias substantivas sobre os diferentes factores macrocontextuais e ao nível comunitário, sobre os processos de execução, os impactos dos programas e suas interações, assim como retirar destes importantes lições.

Os programas são os seguintes:

- África:

Quênia: Projecto de Nutrição Aplicada – Distrito de Makueni

Madagáscar: Programa de Vigilância e Educação Ampliadas de Escolas e Comunidades em Matéria de Alimentação e de Nutrição (SEECALINE)

Zimbabwe: Programa de Alimentação e Nutrição Comunitária (CFNP)

- Ásia:

Bangladesh: Programa integrado de Nutrição (BINP)

Sri Lanka: Programa Nacional para Alívio da Pobreza (Samurdhi)

- América Latina:

Honduras: Programa de Desenvolvimento Rural do Sul de Lempira (PROLESUR)

México: Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)

Brasil: Programa Bolsa Família

2. Detalhes dos programas

2.1. África

2.1.1. Quênia: Projecto de Nutrição Aplicado - Distrito de Makueni

O Projecto encontra-se em execução desde 1983, após um grave período de seca e de fome e tem como foco principal a nutrição compreendendo as zonas áridas e semi-áridas deste país.

Makueni continua a ser uma das áreas mais pobres do Quênia, sofre de secas periódicas e conseqüentemente, escassez de alimentos, bem como altos níveis de infecção pelo HIV. Apesar de todas as ameaças, o projecto executado ajudou as comunidades participantes a parar a deterioração do seu estado nutricional e alcançar progressos modestos. Segundo a FAO (2003)⁹, entre 1994 e 1997, houve uma redução de 13 % de casos de crianças com atraso de crescimento.

Os objectivos principais do programa estão relacionados com a produção de alimentos e com a alimentação, mas não é explícito quanto a metas no melhoramento da nutrição, e por outro lado não faz menção aos objectivos de participação comunitária. O financiamento foi feito através de agências bilaterais, Organizações Não Governamentais (ONG), mas também de comunidades e do governo. Se algum dia o financiamento terminar, é possível assegurar a sustentabilidade de algumas actividades, pois muitas delas estão a ser institucionalizadas nas comunidades.

Inicialmente o projecto forneceu serviços de nutrição e saúde através de grupos móveis, e posteriormente algumas comunidades construíram postos de saúde permanentes. O governo proporciona o pessoal e os serviços de saúde, enquanto o financiamento é providenciado pelas mesmas comunidades. Outras actividades dedicam-se à produção de alimentos e à geração de rendimentos através da introdução de cultivos resistentes às secas, grupos de bancos de sementes, gado, crédito, e melhoramentos no abastecimento de água.

As estruturas tradicionais existentes nas comunidades são utilizadas como ponto de entrada, grupos de mulheres (*Mwethya*) e os concelhos de aldeias que possuem as tomadas de decisões da comunidade (*Baraza*). Apesar da falta de menção específica de participação comunitária nos objectivos do programa, esta é a forma utilizada para a execução do projecto.

O projecto não reuniu sistematicamente nenhuma informação sobre o impacto na nutrição, mas sondagens em algumas comunidades mostram que pelo menos a situação não se agravou, apesar da situação da seca ter piorado.

O êxito do projecto reside essencialmente na produção de alimentos ao nível local, à utilização das estruturas existentes na comunidade e à pretensão de dar tempo para a institucionalização das actividades. A sua maior debilidade regista-se na componente de educação para a nutrição por falta de apoios.

2.1.2. Madagascar: Programa de Vigilância e Educação Ampliadas de Escolas e Comunidades em Matéria de Alimentação e de Nutrição (SEECALINE)

O programa é composto por duas fases de acção. A primeira fase foi de 1993 a 1997 e segunda fase decorre desde 1998. Nesta mesma data, expandiu-se a nível nacional com o financiamento principal do Banco Mundial. O pressuposto incluía uma contribuição do Programa Mundial de Alimentos, para que fosse assegurada à população vulnerável uma alimentação completa. O governo comparticiparia com 3,7 % do total e o restante seria com a contribuição do trabalho dos beneficiários.

O programa tem objectivos específicos de nutrição (os quais são quantificados e dignos de elogio) e objectivos de inclusão da comunidade. Possui quatro componentes principais: nutrição na comunidade, nutrição na escola, preparação e informação sobre os desastres naturais, educação e comunicação.

Na realidade, a participação é débil e passiva colocando em dúvida a sustentabilidade das actividades, com pouca reflexão ou esforço dirigido no sentido de institucionalizar as actividades.

O foco é de curto prazo e as suas maiores realizações localizam-se no campo da sensibilização e no desenho de uma ampla integração de instituições e agências. Por outro lado, existem dificuldades de colaboração e adequação da supervisão, o que conduz a um fraco controlo das actividades.

Os dados do programa referentes ao seu crescimento e continuidade sugere uma melhoria substancial da nutrição, mas tendo em conta a escassa assistência e o baixo nível de actividades comunitárias, estes dados acabam por ser questionáveis.

A documentação que apoia o programa é considerada boa, e o SEECALINE beneficiou de várias evoluções e revisões.

Análises feitas verificaram que o retorno é positivo relativamente à exposição das populações ao projecto. As comunidades com um adicional de dois anos de exposição ao projecto têm taxas de sub-nutrição inferiores (7 - 9 %) às comunidades com menos tempo de exposição; e o impacto é maior nas comunidades mais pobres. Além disso, para as comunidades com apenas um ano adicional de exposição, o impacto é limitado e direccionado apenas a crianças até um ano de idade. As melhorias para as crianças dos 12 aos 36 meses de idade só são observadas para períodos longos de exposição adicional (The World Bank, 2008).

Contudo, há poucas evidências de que as recomendações destes exercícios tenham sido usadas para modificar o programa, uma vez que este beneficiou de apoio político e de um controlo favorável. O financiamento supostamente terminou em 2003 e não foram planeadas mais actividades para o futuro.

2.1.3. Zimbabwe: Programa de Alimentação e Nutrição Comunitária (CFNP)

É um programa nacional que foi implementado em 1987. Focalizado fortemente na melhoria da produção de alimentos e de acesso a nível local. Tem raízes num programa precedente, o Programa de Alimentação Completa, estabelecido pouco depois da independência, como programa de emergência para cobrir a escassez de alimentos depois da seca.

O governo financiou em parte este programa, mas quando o investimento externo terminou, não aumentou a sua parcela de contribuição.

Uma vez que não há evidências de actividade por iniciativa da comunidade, o programa usou um método tradicional (*Zundae raMambo* – parcela de terreno plantada e cuidada pela comunidade). Tratou-se de uma experiência positiva mas não implicou necessariamente a participação activa da comunidade na tomada de decisões. Este método tradicional é visto também, como um ponto de encontro entre o chefe político e a população de maneira a controlar a população e garantir a sua segurança. A participação no *Zunde* é uma expressão de posse associada a obrigações sociais e morais. No entanto, o principal objectivo do programa concentra-se na participação comunitária, melhoria da segurança alimentar e da nutrição, mas não especifica metas nutricionais.

O programa não recolheu informações para demonstrar o impacto nutricional, mas as sondagens nacionais sugerem uma melhoria nos anos recentes, correspondendo à tendência económica do país.

2.2. Ásia

2.2.1. Bangladesh: Programa integrado de Nutrição (BINP)

O BINP está em execução desde 1995, e é um programa com objectivos dedicados à nutrição. É financiado principalmente pelo Banco mundial, e declara que teve um impacto positivo muito significativo no estado nutricional da população e na incidência de baixo peso à nascença.

Segundo a FAO (2005)⁶, este caso é um exemplo interessante de colaboração entre Organizações Não Governamentais e o governo.

Inicialmente o programa dispunha de duas modalidades e actividades em alguns *thanas* (subdistritos) conduzidas pelo governo com assistência de uma ONG e actividades em outros *thanas* dirigidas apenas pela ONG, sendo contratada para todos os serviços do programa, incluindo administrá-lo. Recentemente, as actividades em todos os *thanas* foram delegadas às ONG.

Em geral, o programa beneficiou de um ambiente macro favorável (políticas, compromissos, instituições nacionais); contudo, a sustentabilidade é questionável dado que grande parte do financiamento depende do investimento vindo do exterior, e o governo na sua totalidade não tem capacidade de suportar.

O programa inclui três fortes componentes sendo eles, as actividades de nutrição a nível nacional, o desenvolvimento do programa entre sectores para incluir os aspectos de nutrição em outros planos de desenvolvimento sectorial e as intervenções ao nível de nutrição comunitárias (seguimento do crescimento das crianças e alimentação completa).

O programa transmite a sensação de que todas as actividades foram pré-seleccionadas e desenhadas ao mais alto nível hierárquico, com uma participação limitada da comunidade. Contudo o programa ajudou a “organizar” as comunidades, e depois de organizadas (principalmente as que permanecem há mais tempo no programa) estão agora a começar a ganhar valor e a tomar decisões. O programa está a fortalecer intencionalmente a comunidade, e pode ainda estar a melhorar a sua sustentabilidade.

2.2.2. Sri Lanka: Programa Nacional para Alívio da Pobreza (Samurdhi)

Iniciado em 1994, o programa Samurdhi (palavra que significa prosperidade) é um programa nacional de alívio da pobreza financiado totalmente pelo governo, e administrado pelo Ministério *Samurdhi* estabelecido especificamente para o programa. Criaram-se também outras organizações, uma equipa especial e vários bancos *Samurdhi*, o que indica um nível elevado de compromisso e probabilidade de sustentabilidade.

A sua missão consiste em implementar políticas direccionadas à redução da pobreza, supervisão e coordenação com instituições relevantes para a implementação das mesmas, incluindo investigação, capacidade de treino e desenvolvimento, tendo sempre como objectivo o melhoramento do programa, e acabar com a deterioração actual dos mais pobres melhorando o seu nível de vida [2].

Os objectivos do programa não mencionam especificamente a nutrição mas realça que a nutrição e saúde estão implícitas. A participação comunitária é claramente uma estratégia do programa, com um foco particular na juventude, nas mulheres e noutros grupos mais desfavorecidos. O programa combina um foco de assistência social (apoio com rendas às famílias mais pobres), com actividades de desenvolvimento que incluem voluntários, fornecimento de crédito para as actividades geradoras de rendimentos, numerosas actividades de desenvolvimento social e infra-estruturas. Nestas áreas o programa parece ter feito progressos notáveis.

Não há registos de informação para avaliar o impacto do programa na saúde e nutrição. O êxito para alcançar a participação voluntária é variável, oscilando entre uma participação activa e interactiva, com uma participação quase inexistente, dependendo da resolução da organização estabelecida pelo programa na localidade ou aldeia.

A colaboração entre os diferentes sectores, apesar de tudo, é actualmente débil, e no momento não há vínculos com outros programas ou actividades (por exemplo na área de saúde ou nutrição).

O programa usufrui de um forte apoio político e conseqüentemente, de um ambiente político bastante favorável para ser executado. O foco da assistência social pode não ser o melhor a longo prazo, uma vez que acaba por criar uma certa dependência e falta de vontade de desenvolver estratégias e aplicá-las. Contudo, é bastante importante para os mais pobres, no sentido de ajudar a cobrir as necessidades básicas de subsistência.

2.3. América Latina

2.3.1. Honduras: Programa de Desenvolvimento Rural do Sul de Lempira (PROLESUR)

O projecto começou em 1988 como projecto de emergência para dar resposta à severa seca em que se encontrava o país e aos problemas de segurança alimentar nos municípios do departamento de Lempira.

O seu financiamento provém do Governo de Honduras (22 %), através da Secretaria da Agricultura e *Ganadería* (produtores de gado), conjuntamente com os Governos dos países baixos (78 %) através da FAO.

Trata-se primordialmente de um programa de desenvolvimento rural com o objectivo de melhorar a qualidade de vida da população através de novas técnicas agrícolas e de conservação dos solos, e oportunidades de emprego. Os objectivos específicos não tem em conta melhoramentos na nutrição da população, mas mencionam a participação comunitária.

O programa parece ter tido um impacto maior na produção de alimentos (milho e feijão) e na capacidade de armazenamento, ao ponto da região ter sido capaz de resistir ao impacto devastante do furacão *Mitch*, exportando actualmente alimentos para outras partes das Honduras. Foi possível verificar também que o programa teve um impacto positivo no meio ambiente e no conteúdo da água e fertilidade dos solos. Apesar de tudo, não são encontrados dados disponíveis sobre o impacto destas melhorias no estado nutricional da população-alvo.

O programa beneficiou de um bom apoio técnico, utilizando outra estratégia do programa que foi bem recebida. A conversão de cinco escolas secundárias em institutos de capacitação agrícola, pela Secretaria da Educação.

O programa goza ainda de um forte apoio governamental, que se tem mantido apesar de mudanças no governo, sugerindo sustentabilidade, pelo menos durante o tempo do financiamento disponível. Apesar de tudo, não é garantido que o governo mantenha o nível actual de financiamento quando o financiamento exterior terminar.

No início a participação comunitária foi menos rica, mas recentemente foram estabelecidos alguns grupos dentro das comunidades que começaram os seus próprios processos de planificação, sugerindo um desenvolvimento e consolidação do processo de potencialização por parte da comunidade.

2.3.2. México: Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)

O PROGRESA é um programa financiado por fontes nacionais que tendem a romper com os ciclos de pobreza e privação, desde 1997. É dirigido a famílias de baixos rendimentos que vivem em localidades pobres, tanto rurais como urbanas. O objectivo geral é o de melhorar o bem-estar e a qualidade de vida das famílias. Os objectivos específicos incluem uma melhoria na cobertura educacional, cuidado com saúde e nutrição e a promoção da participação das famílias no processo e nas actividades da comunidade.

O programa beneficia de um elaborado e bem executado sistema de acompanhamento e avaliação exigido por lei. O sistema é realizado através da participação de instituições de investigação nacionais e internacionais. É através destes que se consegue obter informação detalhada sobre a cobertura dos diversos componentes e também de alguns indicadores de impacto.

O programa registou substancialmente melhorias nos progressos académicos dos alunos, assim como na prestação de cuidados na área da saúde, e no crescimento em altura das crianças que usufruíram de uma alimentação completa, existindo ainda melhorias reportadas aos valores de hemoglobina e de vitamina A.

O programa inclui um sistema completo de selecção das localidades e, consequentemente das famílias participantes. Estas estão habilitadas a aceder ao subsídio educativo (especialmente para o sexo feminino) como incentivo de ingresso à escola e compensar as famílias pela perda dos salários infantis. As famílias podem ainda receber alimentos gratuitos dos centros de saúde e uma renda suplementar de forma a melhorar a quantidade e qualidade da disponibilidade de alimentos a consumir.

Todos estes benefícios (subsídio educativo, renda e alimentos) são fornecidos mediante determinadas condições. É necessário que a família participe inteiramente em todos os aspectos do programa, tais como, assistência escolar, assistência ao dispensário, frequência ao estabelecimento onde são prestados cuidados e medicamentos gratuitos aos doentes carenciados que também podem ser tratados no domicílio, e educação sanitária. Parece existir um controlo rigoroso no cumprimento destas condições.

A componente de participação comunitária é bastante deficitária, representada unicamente por uma promotora comunitária. A responsabilidade primordial é promover o PROGRESA, motivar as famílias e assegurar a conformidade das informações, ou seja, actua como um representante do PROGRESA junto da população. Apesar das limitações, algumas promotoras tomaram a iniciativa de dar início a alguns projectos geradores de rendimentos, mas estes não têm o devido apoio do PROGRESA.

O programa usufrui de um forte apoio político, com a participação de sólidas instituições nacionais. Nesta fase, ainda não se consegue avaliar a sua sustentabilidade dado o pouco tempo de funcionamento do programa. Quem sabe se a sustentabilidade não reside na sua filosofia: rompendo o ciclo de pobreza e miséria é possível reduzir rapidamente o número de famílias em pobreza extrema e possivelmente não será necessário um programa como o PROGRESA.

No momento é um programa dispendioso, do tipo dos programas de beneficência, e uma das fortes críticas que recebe é que os custos administrativos e de acompanhamento das actividades são muito elevados. Por outro lado, nada garante que se o financiamento terminar, será assegurada a continuidade de uma assistência escolar e fornecimento de serviços de nutrição e de saúde.

2.3.3. Brasil: Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi implementado a nível nacional pelo governo federal brasileiro em Outubro de 2003. O seu grande objectivo é combater a pobreza e a fome no Brasil, promovendo inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social. Pretende quebrar o ciclo de reprodução da pobreza e configurar-se como uma “porta de saída” para este problema social.

Encontra-se vinculado ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais especificamente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) constituindo uma das prioridades do Governo Federal para a área social.

Tratando-se do principal estudo de caso do presente trabalho, possui o capítulo 3 inteiramente dedicado.

3. Resumo dos programas

No Quadro 1 estão representados sete estudos de caso analisados anteriormente, tendo em conta os pilares principais de um programa social. A sustentabilidade dos programas depende fortemente do financiamento (actual), da contribuição da comunidade, da sua duração, da cobertura (local, regional, nacional), e das agências, associações e instituições que executam o programa.

Quadro 1 – Resumo dos sete programas em estudo

	Quênia	Madagáscar	Zimbabwe	Bangladesh	Sri Lanka	Honduras	México
Financiamento (actual) ¹	Externo + Interno	Externo + Interno*	Interno	Externo + Interno*	Interno	Externo + Interno	Interno
Contribuição da Comunidade ²	Sim	Sim	Sim	Informação não disponível	Informação não disponível	Sim	Sim
Duração (anos)	18	8	14	6	7	13	4
Cobertura	Limitada	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Média	Nacional
Objectivos ³	A	N, A, PC	A, PC	N, PC	PC	A, PC	N, PC
Agencia de execução ⁴	ONG (AMREF)	Comité programa do escritório do Primeiro-ministro	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde (actualment e grande parte é	Ministério Samurdhi (criado para o programa)	Ministério da Agricultura	Ministério do Desenvolvimento Social
Associações ⁵	ONG; MG; INCI	ONG; MG	ONG; MGR	ONG; MG; INCI; Agencias internacionais	Sem informação	Ministério da Educação; ONG	Ministério da Saúde; Educação; INCI; III

Fonte: FAO (2005)_f

Notas:

1 - O financiamento interno é responsabilidade do governo.

* O financiamento interno destes programas é pequeno em relação ao financiamento conjunto do banco mundial.

2 - A contribuição é geralmente uma contribuição em géneros (trabalho, materiais) ou pago aos voluntários da comunidade.

3 - N = Objectivos específicos de nutrição (por exemplo, melhorar o estado nutricional).

A = Objectivos sobre alimentação ou relacionado (por exemplo, melhorar as dietas de lactantes, aumentar a produção de alimentos).

PC = Objectivos relacionados com a participação da comunidade ou desenvolvimento.

4 - AMREF – African Medical and Research Foundation

5 - ONG = Organização Não Governamental

MG = Ministério do Governo designado para as actividades

NCI = Instituição Nacional de Capacitação e Investigação

III = Instituto Internacional de Investigação

3.1. Análise das principais características

Analisando o impacto positivo no estado nutricional da população alvo verifica-se que a maioria dos países apresenta uma resposta afirmativa (Quadro 2).

Quadro 2 – Análise das características dos sete programas em estudo

	Quênia	Madagáscar	Zimbabwe	Bangladesh	Sri Lanka	Honduras	México
Impacto positivo no estado nutricional	Sim	Sim	Sim	Sim	Informação Indisponível	Informação Indisponível	Sim
Ambiente Político	1	2	3	3	3	2	3
Colaboração intersectorial	3	1	4	1	1	2	2
Foco do programa	2	1	3	2	2	3	1
Nível de participação comunitária	4	3	4	3	3	4	4
Nível de institucionalização	3	2	4	3	4	4	2

Fonte: FAO (2005)_f

Notas:

Ambiente político - 1= Débil; 2= Médio; 3= Fraco

Colaboração intersectorial - 1= Débil ou nenhuma; 2= Boa só a nível central; 3= Boa só a nível local; 4= Boa a todos os níveis.

Foco do programa - 1= De cima para baixo; 2= Ambos; 3= Em grande parte, baseada na comunidade (com apoio de cima)

O ambiente político no Quênia e nas Honduras é debilitado, no Madagáscar é de nível médio, apesar de no Madagáscar ter sido inicialmente muito fraco, melhorou à medida em que as actividades do programa foram progredindo; os restantes países contam com um apoio político forte.

Relativamente à colaboração intersectorial no Madagáscar, no Bangladesh e no Sri Lanka está classificada como débil, e por vezes considerada inexistente. As Honduras e o México têm uma boa colaboração a nível central, enquanto o Quênia tem uma boa colaboração a nível local. O Zimbabwe é elogiado por uma boa colaboração intersectorial a todos os níveis.

O foco do programa é feito de cima (altos postos hierárquicos) para baixo (comunidade) como é o caso de países como Madagáscar e México; no caso do Quênia, do Bangladesh e do Sri Lanka o foco é feito em ambos os sentidos; no Zimbabwe e nas Honduras acontece na maioria das vezes o foco do programa a partir da procura pela comunidade (com apoio vindo de cima).

O nível de participação comunitária vai desde o nível 1 que significa uma participação passiva, onde nenhum dos casos analisados se inclui, até ao nível 6, mobilização independente. Os casos que mais distantes se encontram do nível 6 são o Madagáscar, o Bangladesh e o Sri Lanka com o nível 3.

Por último, o nível de institucionalização varia entre 1 (não se encontra institucionalizado) até 5 (bem institucionalizado). O Madagáscar e o México são os casos que apresentam mais dependência do financiamento externo, com pequena contribuição do governo, e ainda com limitação a alguns recursos técnicos disponíveis. O Quênia e o Bangladesh apresentam maioritariamente dependência do financiamento externo com pequena contribuição do governo. Os casos mais favoráveis são o Zimbabue, Sri Lanka e as Honduras com o nível 4 que corresponde a uma boa contribuição do governo com ou sem financiamento externo e também bons recursos técnicos.

4. Análise global dos programas

O êxito, o impacto, a credibilidade, a durabilidade e tantos outros bons adjectivos que se podem dar a programas sociais dependem do bom funcionamento de vários factores, individuais e em conjunto. De seguida, é feita uma análise de quatro factores importantes para a funcionalidade de um programa, sendo eles, a situação geral do país (ambiente político e o funcionamento ao nível dos departamentos, instituições, etc.); a comunidade; o desenho do programa; e a sustentabilidade do mesmo.

4.1. Situação geral do país

Um ambiente com um forte apoio político é decisivo para o êxito e para a sustentabilidade de um programa nacional comunitário. Contudo, a mera existência de uma política de nutrição a nível nacional, ou o facto de o governo ser assinante de declarações internacionais e códigos não são factores que garantem o êxito. É necessário um compromisso e uma consciencialização pública da importância da segurança alimentar e nutricional. Sem compromisso e sem um financiamento agregado, as declarações continuam a ganhar pó nas estantes dos ministérios do governo. Será necessário assumir a importância da nutrição como indicador de desenvolvimento e progresso; um pré-requisito importante para o desenvolvimento nacional.

O papel das agências internacionais e dos doadores passa por ajudar a criar uma consciência sobre a necessidade de canalizar a ajuda para os problemas da nutrição. O plano de financiamento tem que ser bem planeado desde o início e ter em conta os custos dos programas e a sua duração.

A colaboração entre sectores é uma característica essencial de um programa integrado de nutrição com êxito, desde que o compromisso político seja forte e motive a colaboração intersectorial.

A nutrição é um tema transversal, com uma focagem multi-sectorial. A colaboração e coordenação dos vários sectores a nível local têm mais sucesso, pois os comités ao nível da comunidade têm uma melhor visão do desenvolvimento, investindo os seus esforços nas reais necessidades que possuem, nomeadamente numa melhor nutrição, através do aumento da produção de alimentos. Fomentam uma alimentação completa para a população mais vulnerável e desenvolvem acções que indirectamente contribuem para uma melhor nutrição, como por exemplo, acesso aos mercados, abastecimento de água potável, saneamento, cuidados com a saúde e oportunidades de emprego.

O programa não ficará completo sem as competências exercidas pelos mais altos níveis hierárquicos (Governo, Ministérios) que contribuem com as habilitações técnicas, financiamento, estrutura e recursos humanos, no sentido de alcançar uma colaboração multi-sectorial. Desta forma será facilitada a formação de vínculos de colaboração com outros programas de associações ou instituições externas ao sector governamental.

Eventos a nível nacional ou internacional, tais como a recessão económica, a instabilidade política, a guerra ou desastres naturais afectam sempre os resultados que o programa pretende atingir. No entanto, existem casos que ditam o contrário, como em *Lempira* nas Honduras que foi capaz de sobreviver aos efeitos de um desastre natural, o furacão Mitch, graças ao programa implementado na região.

As Organizações Não Governamentais podem dar uma valiosa contribuição aos objectivos do programa e à sua sustentabilidade, pelo menos no início, mas cada vez mais se observa ONG nacionais ou locais a intervir nas acções do seu país, tendo em vista o seu desenvolvimento e deixar as situações de emergência para as ONG internacionais.

4.2. Comunidade

Um programa de nutrição pela sua natureza está dirigido à comunidade e não apresentando necessariamente um enfoque participativo. Os membros da comunidade são frequentemente denominados de beneficiários, mais do que participantes. Contudo, alguns programas de nutrição são também de natureza participativos envolvendo a comunidade na tomada de decisões e na selecção das actividades de forma a responder às necessidades.

Tendo em vista um foco totalmente participativo, torna-se difícil desenhar e executar um programa onde é necessário conciliar os limites de duração do mesmo, assim como as actividades que vão ser executadas para que se possam definir custos.

Existem no entanto factores importantes que influenciam o tempo de desenvolvimento de projectos com participação da comunidade, tais como, o estado de desenvolvimento da comunidade no começo do exercício; o nível de alfabetização; a posição das mulheres; as condições económicas da comunidade (uma comunidade mais pobre luta para sobreviver e não considera ter tempo para se dedicar a esforços comunitários); a existência de um grupo anterior representativo da comunidade; uma cultura de trabalho em parceria; o grau de homogeneidade da comunidade (económico, principalmente); o grau de isolamento social ou geográfico da comunidade.

A participação da comunidade não funciona por si só, irá sempre precisar de uma orientação do ambiente à sua volta, isto é, remete-nos à questão analisada anteriormente, a situação geral em que o país se encontra. Um contexto político favorável facilita o acesso a concelhos técnicos competentes, tornando desta forma a participação comunitária mais eficiente. As comunidades têm uma riqueza de conhecimento local que não deveria ser ignorada e trabalhar com grupos comunitários já existentes, desde que sejam activos, pode ser uma mais valia, contrariamente à imposição de novos grupos. A falta de conhecimento aliada à inexperiência em determinadas áreas necessita ser focado pelo programa.

As práticas culturais locais e o conhecimento podem ser pontos de partida para a acção comunitária, como o exemplo do Zimbabwe com o método tradicional *ZundaeraMambo*.

4.3. Desenho do programa

A dificuldade que existe em formalizar o esquema conceptual (desenho) de um programa delimita o esquema de acção, pois integra um número grande de acções a desenvolver.

São planeados objectivos relacionados com a alimentação que podem ter em conta a nutrição mas não alcançam necessariamente uma melhor nutrição a menos que outras variáveis entrem na equação tais como saúde, abastecimento de água e saneamento, entre outras.

O esquema do programa e o acompanhamento das acções têm que contar com muitos outros aspectos importantes, tais como, as relações com outros programas; a focalização; a geografia do país em questão; as áreas vulneráveis e as suas características; o perfil socioeconómico; a capacidade para provisão de serviços básicos.

É muito importante para o programa que haja um acompanhamento e avaliação das acções, para se obter informações sobre o processo, no sentido de melhorar a sua administração. Assim, no início do programa deve ser identificada a frequência e a metodologia para a recolha da informação.

O desafio de uma boa gestão é estabelecer uma estrutura que promova a transparência, defina claramente os papéis e as responsabilidades com o objectivo de se obter respostas rápidas com limites definidos sobre procedimentos burocráticos e que ao mesmo tempo, seja capaz de controlar o uso incorrecto dos recursos do programa e o tempo dedicado para que este não seja excessivo.

4.4. Sustentabilidade

Quando se refere sustentabilidade do programa inclui-se a sustentabilidade dos êxitos alcançados pelo mesmo. Não é diferente das outras variáveis dependendo fortemente do financiamento, principalmente se este se mantém ou não e também do ambiente político vigente.

Reconhecer que a segurança alimentar e uma nutrição adequada são elementos essenciais ao desenvolvimento de todos faz com que a consciência pública e política identifique a necessidade de uma focagem integrada na nutrição e o compromisso de alcançar o objectivo de uma população bem alimentada e sã. Estes são os elementos mais importantes da sustentabilidade.

5. Considerações finais

O futuro dos programas de nutrição promete grandes desafios, alguns dos quais vão mais além do controle de nutricionistas e dos seus programas, mas todos requerem flexibilidade, aproximação, boa vontade e habilidade em aceitar novas situações, inovação das tecnologias e mudanças nas estruturas institucionais e administrativas.

Muitos países estão numa fase de experiência na mudança do perfil sobre problemas de nutrição. É visível que os problemas de desnutrição foram geralmente reduzidos, no entanto persiste um aumento da obesidade que conseqüentemente gera mais um problema ao nível da saúde da população.

Actualmente, estes países enfrentam uma dupla carga, pois além das mortes e doenças ligadas à má nutrição, começam a surgir prevalência de mortes por doenças cardiovasculares e um aumento acelerado de casos de cancro (FAO, 2005₉).

O aumento da esperança média de vida fez disparar a proporção de adultos e idosos na população. A maioria dos programas estão primordialmente dirigidos para lactantes, bebés e mulheres grávidas, logo para alguns países parece ter chegado o momento de redireccionar os seus programas de nutrição e mostrar flexibilidade nas suas acções. Outro fenómeno característico dos países em desenvolvimento é a urbanização massiva e a complexidade de problemas que esta situação traz. Tendo em conta que a maioria dos programas analisados são dirigidos para as comunidades rurais, verifica-se uma necessidade urgente de desenvolver estratégias para as comunidades urbanas.

A subnutrição é um impedimento ao desenvolvimento e a sua presença indica que as necessidades fisiológicas básicas não foram satisfeitas. O que se observa como subnutrição não é só o resultado de uma alimentação inapropriada ou insuficiente, mas também uma consequência de outras condições, tais como um fraco abastecimento de água potável, de saneamento e uma elevada prevalência de doenças.

Reverter estes procedimentos é complexo, devido a aspectos que necessitam de ser acompanhados simultaneamente. Cada situação é diferente, pelo que não há soluções para todos. Só se pode propor uma orientação geral de caminhos a seguir.

A experiência mostra que é necessário tempo considerável para mudar uma situação (dez anos ou mais), um ambiente político coeso e de políticas fortes, sendo crucial um largo período de execução (FAO, 2005₁).

III – SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

No Brasil, os temas: justiça e igualdade social, fome e pobreza, têm vindo a ganhar lugar de destaque na agenda e acções públicas, face ao número alarmante de problemas sociais que o Brasil tem vindo a enfrentar nos últimos anos.

Para regular e estabelecer direitos sociais são criadas políticas ou acções que estabelecem as referências legais e normativas para preservar a própria sociedade. Trata-se de construir uma “autoridade pública”, através do estado, que garante a sobrevivência da sociedade e seus cidadãos, a começar pelo direito ao trabalho e ao emprego, assim como as demais necessidades para se viver socialmente (Druck & Filgueiras, 2006).

Os programas de transferência condicionada de rendimentos integram políticas de protecção social, combate à pobreza e fome em diferentes países, inclusive no Brasil.

1. Início das políticas sociais brasileiras

Foi na década de 1980 que as críticas ao carácter das políticas sociais, no contexto da redemocratização do país, altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, excludente e de baixa eficiência social (Burlandy *et al.*, 2007) ganharam força.

Sobressaíram duas questões chave que tinham de ser enfrentadas. Tendo em conta que são os segmentos mais pobres os que normalmente tem maior dificuldade de acesso aos bens e serviços sociais, verifica-se a persistência da desigualdade social, da falta de interacção entre os diferentes sectores do governo e a sociedade, evidenciando-se à partida uma má coordenação entre as acções desenvolvidas.

Na década de 1990, surgiram acções institucionais de forma a garantir que os programas sociais fossem também alcançados pelos segmentos mais vulneráveis. Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994) foi fundado o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), que representa um órgão composto por representantes do governo e da sociedade civil, tornando-se um organismo de consulta e de coordenação das políticas governamentais no âmbito da segurança alimentar e do combate à fome.

A adopção de programas de combate à fome e à pobreza a nível municipal através da introdução de programas de transferência de rendimentos tiveram como base a proposta do senador Eduardo Suplicy (Partido Trabalhista), apresentada em 1991, ao determinar uma renda mínima para todos os cidadãos brasileiros. Este projecto abriu novos caminhos e deu origem a iniciativas locais no distrito federal e em municípios como Vitória (Espírito Santo), Campinas e Ribeirão Preto (São Paulo) e cujo objectivo era combater a pobreza, sobretudo através da eliminação do trabalho infantil, do aumento da escolaridade das crianças e adolescentes.

Tomando como modelo essas iniciativas, o governo federal a partir de 2001, criou os programas de transferência de rendimentos para as famílias mais pobres, como o Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação e o Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) apostou, durante o seu primeiro mandato, na estabilização da economia como forma de combater a fome e a pobreza no Brasil. Para Zimmermann (2006) durante esse período, qualificou-se simbolicamente os impactos da estabilização económica através do aumento de consumo de produtos, nomeadamente, géneros alimentícios como frango e iogurte. Devido a essa prioridade política governamental, os avanços na construção de uma política de segurança alimentar posteriormente perderam força.

A partir do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, verifica-se uma mudança de orientação, dando este grande relevância às políticas de segurança alimentar. Dentro da vasta gama de programas públicos, destaca-se a criação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).

Em 1996 foi lançado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com o objectivo de eliminar o trabalho de crianças e adolescentes em carvoarias, pedreiras, sisais, canaviais, laranjeiras e olarias. Em 1997, após vários debates, foi lançado o Programa de Garantia de Renda Mínima, que foi vinculado a acções socioeducativas, começando a operar em 1999. O programa foi reformulado em 2001 e foi nesta data que passou a chamar-se Bolsa Escola vinculado ao Ministério da Educação. Em 2001, foram implementados outros programas tais como Programa Agente Jovem e Bolsa Alimentação, ligados ao Ministério da Saúde. Em 2002 foi implementado o Programa Auxílio Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia.

O governo federal antes de implementar todos estes programas mantinha um programa de distribuição de cestas básicas (primeiramente denominado Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA, e posteriormente rebaptizado de Cesta de Alimentos) direccionado para o atendimento de diversos segmentos da população em situação de risco, tais como, famílias em condições de indigência, vítimas das consequências da seca; trabalhadores rurais sem terra e populações indígenas em estado de carência alimentar. O programa atingiu o auge em 1998, quando chegou a distribuir cerca de 30 milhões de cestas básicas para 3,9 milhões de famílias, medida tomada, segundo Zimmermann (2006), tendo em vista as eleições presidenciais daquele período. Em 2001 o programa foi desactivado e os programas de transferência directa de renda tomaram o seu lugar, apesar de não ter havido continuidade na acção, isto é, os beneficiários da cesta básica não receberam de imediato o benefício da transferência directa de rendimentos.

Nos últimos dois anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, os projectos foram implementados por diferentes ministérios e secretarias, não havendo acções coordenadas e muitas vezes os programas concorreram entre si para o requerimento de recursos. Desta forma, impede-se a optimização das acções e os resultados mostraram alto custo operacional, e pouca eficiência.

2. Governo Lula

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, presidente eleito para o mandato de 2003 a 2006, teve como principal meta a implementação do Projecto Fome Zero (PFZ).

Ao tomar posse do cargo presidencial, Lula criou um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cujo objectivo era formular e coordenar a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

No entanto, após um ano de existência, em 23 de Janeiro de 2004, o ministério foi extinto, dando lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Após uma avaliação do governo Lula (2003-2006) verificou-se a adopção de duas políticas que à partida possuíam interesses antagónicos. Enquanto por um lado a política económica do governo Lula favoreceu o capital financeiro nacional e internacional e do *agribusiness*, por outro lado a implementação de programas e políticas sociais (iniciadas no governo de Fernando Henrique) direccionadas à população brasileira mais pobre e vulnerável ganhou relativa importância.

O modelo de uma dada política ou programa social é resultado de um complexo processo, com interação de interesses representados das mais variadas formas organizacionais, e com diferentes graus de poder de influência na agenda governamental.

O Quadro 3 que se segue apresenta as diversas áreas dos gastos sociais (período 2000-2005), segundo as participações relativamente à parte social do orçamento da União (governo), excluindo os gastos com a previdência social², cuja maior parcela é custeada pelas receitas provenientes dos impostos de trabalhadores e empresários.

Quadro 3 – Orçamento (social) da União, 2000-2005.

Orçamento Realizado	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saúde	45,20	46,80	45,62	44,31	43,46	42,25
Educação	23,67	23,04	23,71	23,20	19,15	18,75
Assistência Social	9,90	10,49	11,68	13,73	18,28	18,30
Trabalho	13,93	14,73	15,20	15,49	14,12	14,75
Organização Agrária	2,44	2,63	2,48	2,33	3,45	4,15
Cultura	0,53	0,55	0,43	0,38	0,43	0,57
Desporto e Lazer	0,39	0,59	0,48	0,26	0,36	0,49
Habituação e Saneamento	3,94	1,17	0,40	0,30	0,75	0,76
Gastos Sociais*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

*Com exclusão de Previdência Social

Fonte: Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal: www.stn.fazenda.gov.br referido em Druck & Filgueiras, 2006

Depois de analisar o Quadro 3 é possível verificar os gastos sociais que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam relativa importância no orçamento ao longo do tempo. Por outro lado, os gastos com a assistência social, cujo montante tem participação fundamental do programa Bolsa Família, duplicaram a sua participação entre 2000 e 2005 (9,9 % para 18,3 %), o que poderá indicar um maior interesse do governo pela política social. Segundo Druck & Filgueiras (2006) os recursos gastos com esse programa foram de R\$ 3,3 mil milhões em 2003 e aumentaram 94 % para R\$ 6,4 mil milhões em 2005.

² **Previdência Social** - no Brasil, é um seguro social, mediante contribuições, com a finalidade de prover subsistência ao trabalhador, em caso de perda de sua capacidade laboral.

3. Programa Fome Zero

O Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu e cresceu aplicando a retórica da defesa dos pobres, que acabou por influenciar decisivamente a eleição do seu líder máximo, Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república e criou na sociedade brasileira a expectativa de que, no poder, finalmente se desenvolveriam políticas públicas capazes de satisfazer a necessidade social. Eleito em 2003, Lula anunciou o Programa Fome Zero como bandeira da política social do seu governo.

No entanto, após sete meses de mandato, prazo em que o presidente eleito já teria tido tempo de mostrar o trabalho realizado nesta área, a percepção que o governo Lula deixava transparecer sobre o Fome Zero não confirmava as expectativas geradas na sociedade em relação às políticas sociais apresentadas no seu programa de governo.

À partida o governo Lula mostrou-se incapaz de apresentar resultados palpáveis, afirmando que apenas no futuro, o Fome Zero ampliaria o número de famílias abrangidas pelos programas sociais do governo. Segundo Moura (2007) o erro teve origem num problema de natureza ideológica, relacionado com as teorias socialistas de transformação social, dominantes no imaginário dos quadros do PT. Se esta linha de pensamento estiver correcta trata-se de um erro comum praticado - a super valorização da forma em detrimento do conteúdo.

A ideia do projecto Fome Zero parece ter surgido mais como uma marca ou ideia de marketing, do que propriamente amparada numa concepção teórica e estratégica que deveria orientar políticas públicas consistentes (Moura, 2007). Constatada a crescente imagem negativa do Programa Fome Zero impôs-se a necessidade de o governo implementar estratégias para contrariar essa tendência.

O primeiro passo foi substituir a ministra Benedita da Silva (Promoção Social) e o ministro José Graziano (Segurança Alimentar) dos cargos que ocupavam nestas áreas estratégicas para manter a imagem pública do presidente e do seu governo. Depois, era importante voltar a dar ênfase à “marca” Fome Zero, uma vez que ainda era entendida como imagem do governo Lula, conferindo-lhe algum conteúdo. Tendo em conta a opinião de Moura, (2007), essa tentativa revelou-se infrutífera, uma vez que a guerra com a comunicação social já estava perdida a nível nacional.

A partir daqui, entra em campo o discreto ministro Patrus Ananias (Desenvolvimento Social e Combate a Fome), que passa a coordenar, distante da comunicação social, a operação política e administrativa de substituição do Programa Fome Zero pelo Bolsa Família (Moura, 2007). Trabalhando em silêncio, Patrus Ananias unificou todos os programas sociais do governo anterior, ampliou o número de famílias beneficiadas e, o que é mais importante, atribuiu-lhes uma única marca – Bolsa Família, com ampla visibilidade nacional. Em apenas dois anos de distribuição de rendimentos pela população pobre, o governo conseguiu melhorar as estatísticas sociais do país.

Uma vez reconstruídas as relações do governo Lula com esta parcela do eleitorado era previsível a sua reeleição em 2006, apesar dos escândalos de corrupção que o seu governo esteve envolvido.

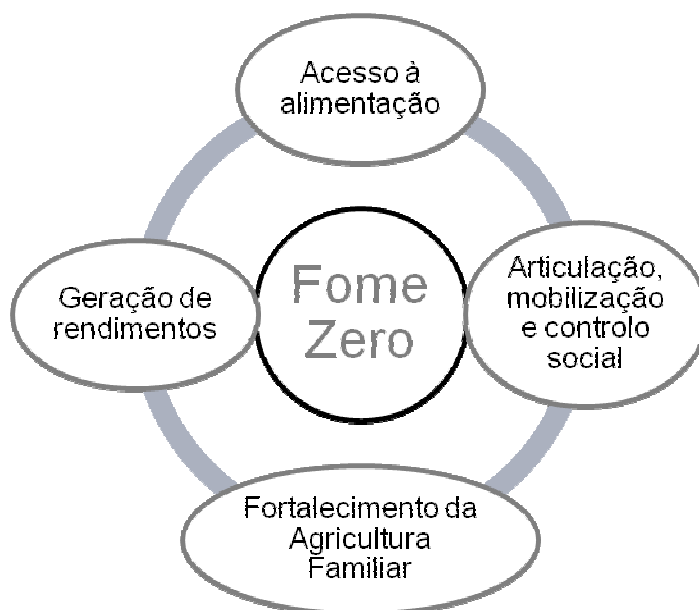
3.1. Caracterização do Programa Fome Zero

O conceito do programa trata-se de uma estratégia impulsionada pelo governo federal do Brasil para assegurar o direito a uma alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. A estratégia insere-se na promoção da segurança alimentar e nutricional procurando a inclusão social e a conquista dos direitos de cidadania da população mais vulnerável à fome [3].

O programa pretendia uma acção integrada dos ministérios responsáveis pela implementação das políticas fortemente vinculadas às directrizes do Fome Zero. Desta forma possibilitava uma acção planeada e articulada com a intencionalidade de assegurar o acesso à alimentação, à expansão da produção, ao consumo de alimentos saudáveis, à geração de ocupação e rendimentos, à melhoria da escolarização, da área da saúde, no acesso ao abastecimento de água e tudo isto sob a óptica dos direitos de cidadania da população.

Através do envolvimento de diversos ministérios, tais como, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Ministério da Fazenda, o governo federal ambiciona articular políticas sociais com estados e municípios. Pretende ainda, com a participação da sociedade, implementar programas e acções que procuram superar a pobreza e conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes de uma forma digna, regular e sustentável.

O diagrama do programa possui quatro eixos que incluem os temas abordados. São eles, Acesso à alimentação; Geração de rendimentos, Fortalecimento da agricultura familiar e Articulação; Mobilização e controlo social.



O eixo 1 - acesso à alimentação inclui os programas e acções de transferência de rendimentos, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação.

Bolsa família – É considerado o principal do Fome Zero. Associado a este benefício financeiro está o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social.

Alimentação escolar (PNAE) – Oferece pelo menos uma refeição ao dia, tendo em conta as necessidades nutricionais dos estudantes durante a permanência na escola, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Alimentos a grupos populacionais específicos – Amplia o acesso aos alimentos básicos dos povos indígenas, comunidades quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados, *catadores* de lixo e outros que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Cisternas – É uma acção desenvolvida para a população rural do semi-árido, com vista a melhoria das condições de vida e de acesso à água.

Restaurantes populares – São espaços comunitários administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, saudáveis e a preços acessíveis à população que se alimenta fora de casa.

Bancos de alimentos – Recebe doações de alimentos considerados impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo. Os alimentos são entregues a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que produzem e distribuem refeições, gratuitamente, a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

Agricultura urbana/Hortas comunitárias - Produção de alimentos de forma comunitária visando a inclusão social, a geração de rendimentos e a melhoria da alimentação. Além do auto-consumo, os alimentos podem abastecer restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

Sistema de vigilância alimentar e nutricional (Sisvan) – É uma acção de atenção básica à saúde que tem como objectivo sistematizar a monitorização do estado nutricional, descrevendo as tendências de saúde e nutrição e situações de insegurança nutricional, ao nível individual ou colectivo, formando indicadores para avaliação de políticas públicas do Sistema Único de Saúde, visando a melhoria das condições de saúde da população.

Distribuição de vitamina A – É destinado a prevenir e/ou controlar a deficiência de vitamina A, com vista ao auxílio na redução da gravidade das infecções e, conseqüentemente, na redução da mortalidade materno-infantil. É voltado para crianças dos 6 aos 59 meses de idade e mulheres no pós-parto imediato, pertencentes às áreas endémicas, como Região Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais.

Distribuição de ferro – É uma estratégia voltada para prevenir e/ou controlar a anemia por deficiência de ferro nos grupos mais vulneráveis (crianças dos 6 aos 18 meses, gestantes e mulheres no pós-parto), cujos estudos apontam prevalências de 50% em crianças e 40% em gestantes, o que traz sérias conseqüências para o pleno desenvolvimento físico, mental e social desde a infância até à fase adulta.

Alimentação e nutrição de povos indígenas – É uma acção que realiza o registo dos povos indígenas, garantindo a sua inclusão nos instrumentos governamentais compatível com seus valores culturais, visando também à implementação de acções intersectoriais de segurança alimentar e nutricional, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas.

Educação alimentar, nutricional e para consumo – Desenvolve acções de promoção da alimentação saudável que visam estimular a sociedade através de actividades educativas e de comunicação, combater a fome e adoptar hábitos alimentares saudáveis.

Alimentação saudável/Promoção de hábitos saudáveis – Promove a alimentação saudável no ciclo de vida, previne e controla os distúrbios nutricionais, assim como as doenças relacionadas com a alimentação e nutrição no âmbito do Sistema Único de Saúde. Subsidiaria acções de educação alimentar e nutricional junto à população, através da divulgação de materiais educativos.

Alimentação do trabalhador (PAT) – Tem como objectivo melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, com repercussões positivas para a qualidade de vida, redução de acidentes de trabalho e aumento da produtividade

O eixo 2 – fortalecimento da agricultura explora o desenvolvimento de acções específicas na agricultura familiar promovendo a geração de rendimentos no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo.

Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) – Valoriza e divulga a agricultura familiar como a actividade económica fundamental para o desenvolvimento socioeconómico sustentável no meio rural.

Garantia Safra – É uma das acções do PRONAF que visa à tranquilidade e segurança para o exercício da actividade agrícola na região semi-árida brasileira, possibilitando ao agricultor receber um benefício no período de seca e garantir o sustento da família por seis meses.

Seguro da agricultura familiar – Garante a cobertura de 100% do financiamento, mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo(a) agricultor(a) familiar.

Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) – Incentiva a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, a formação de *stocks* e a distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Os produtos também são distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

O eixo 3 – geração de rendimentos incentiva a economia solidária e desenvolve acções de qualificação da população com baixos rendimentos, no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho.

Qualificação social e profissional – Promove a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador, articulada com as demais acções de promoção da integração no mercado de trabalho e aumento da escolaridade.

Economia solidária e inclusão produtiva – Disponibiliza aos trabalhadores beneficiários acções do Sistema Público de Emprego e acções de economia solidária com oportunidades de qualificação social (reflexão sobre cidadania, fortalecimento e o mundo do trabalho), profissional (fundamentos técnico-científicos da ocupação) e ocupacional (actividades específicas à ocupação, dimensão técnico-gerencial, cooperativista e associativa), em articulação com as acções de microcrédito, geração de emprego, rendimentos e economia solidária.

Consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local – É uma iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do país, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e rendimentos, como estratégia principal para a emancipação socioeconómica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza nessas regiões.

Organização produtiva de comunidades – Promove a inclusão social de desempregados, comunidades pobres, urbanas e rurais e trabalhadores de empresas em processo de desestruturação produtiva, organizando-os em empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis.

Desenvolvimento de cooperativas de *catadores* – Apoia a organização sustentável e o desenvolvimento de cooperativas, em especial as de *catadores* para triagem do lixo, em consonância com um novo modelo de tratamento integrado de resíduos e a erradicação dos lixos.

Microcrédito produtivo orientado – Concede crédito para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de actividades produtivas de pequeno porte, utilizando uma metodologia baseada no relacionamento directo com os empreendedores no local onde é executada a actividade económica.

O eixo 4 – articulação, mobilização e controle social tem como proposta estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional

Casa das famílias – centro de referência de assistência social (CRAS) – É um serviço continuado de protecção social básica, desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social. Estes centros são espaços físicos localizados estrategicamente em áreas com maior índice de vulnerabilidade de risco social e pessoal. Prestam atendimento sócio-assistencial, articulam os serviços disponíveis em cada localidade, potencializando, coordenando e organizando a rede de protecção social básica, intersectorialmente com políticas de qualificação profissional, inclusão produtiva, cooperativismo e outras políticas públicas e sociais em busca de melhores condições de vida para as famílias.

Mobilização social e educação para a cidadania – Actua na capacitação, logística, elaboração e reprodução de material didáctico e informativo, entre outras acções relacionadas com a formação para a cidadania. Propõe-se a formar cidadãos nos municípios brasileiros, iniciando pelas áreas prioritárias do Fome Zero e posteriormente, abranger as famílias em situação de insegurança alimentar; sensibilizando e organizando iniciativas mobilizadoras do *Mutirão*³ da Sociedade pela Segurança Alimentar e Nutricional. Ao mesmo tempo dá prioridade à organização ou reforço dos Fóruns de Segurança Alimentar e Nutricional;

Capacitação de agentes públicos e sociais – Promove oficinas, cursos e eventos, visando a ampliação da capacidade dos agentes públicos e sociais para monitorização e avaliação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, ao aperfeiçoamento da gestão dessas políticas à luz dos resultados obtidos e ao aumento da transparência da acção governamental.

Mutirões e doações – É um grande movimento nacional de solidariedade. O acto de doar vai muito além da oferta de alimentos ou dinheiro. Torna-se importante que a sociedade se envolva nas acções do programa. Existem muitas formas de fazer doações, seja em dinheiro, alimentos, seja em parcerias.

Parcerias com empresas e entidades – São projectos executados pelos parceiros do Fome Zero, que servem de apoio às políticas sociais do Governo Federal. As empresas/instituições que desejam fazer parcerias com o Fome Zero devem actuar prioritariamente com foco nas suas acções estruturantes.

Controle social – conselhos da área social – É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das acções do Fome Zero.

³ **Mutirão** – é o nome dado no Brasil a mobilizações colectivas para lograr um fim, baseando-se na ajuda mútua prestada gratuitamente.

4. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi implementado pelo governo federal brasileiro em Outubro de 2003 com objectivo de combater a pobreza e a fome no Brasil, promovendo inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social. Pretende quebrar o ciclo de reprodução da pobreza e configurar-se como uma “porta de saída” para o problema social existente. Este programa reuniu quatro programas de transferência de rendimentos já existentes em anteriores governos – Bolsa Escola (Ministério da Educação), Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energias) e Cartão Alimentação (ex-Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome), sob gestão unificada. Substituiu ainda outro tipo de intervenções, como a distribuição de alimentos e programas de cupão alimentação implementados em alguns estados do país. O objectivo desta união foi a redução dos gastos administrativos, a partir de uma gestão coordenada e integrada intersectorialmente, evitando a fragmentação e permitindo maior clareza em relação aos órgãos públicos responsáveis.

Encontra-se vinculado ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais especificamente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e constitui umas das prioridades do Governo Federal para a área social.

O programa merece destaque pela sua velocidade de implementação, pois em Dezembro de 2003 beneficiava 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e em Dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões (Burlandy *et al.*, 2007). Em Maio de 2006, o PBF estava implementado em 99,9 % dos municípios brasileiros, beneficiando cerca de 11,1 milhões de famílias compreendendo um total de 47 milhões de cidadãos brasileiros (Marques & Mendes, 2006; [4]).

4.1. Caracterização do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) caracteriza-se pela transferência directa de rendimentos com condicionantes impostas aos seus beneficiários, sendo estes, famílias em situação de pobreza (com salário mensal por pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e de extrema pobreza (com salário mensal por pessoa inferior a R\$ 69,00), de acordo com a lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 e o Decreto n.º 5.209, de 17 de Setembro de 2004 [4].

O PBF faz parte da estratégia Fome Zero que tem como objectivos garantir o direito humano à alimentação adequada, fomentando a segurança alimentar e nutricional, contribuindo assim, para a erradicação da extrema pobreza, na conquista da cidadania e qualidade de vida por parte da população mais vulnerável à fome.

Esta iniciativa apoia-se em três fortes pilares de dimensões essenciais para eliminar a fome e a pobreza, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS):

- Transferência de rendimentos às famílias proporcionando um alívio imediato da pobreza;

- Contribuição para a quebra do ciclo de pobreza das famílias, uma vez que há o reforço do exercício dos direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação através das condições de permanência no programa;

- Coordenação entre programas complementares cujo objectivo é promover o desenvolvimento das famílias através da potencialização dos impactos proporcionados pela transferência de capital. As acções desenvolvidas são promovidas por três esferas (A União, os Estados e os Municípios) e procuram aumentar a sua eficiência tendo sempre em conta a realidade local e as especificidades da população onde actuam. São exemplos, o Programa Brasil Alfabetizado, Projovem, Projecto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Geração de Trabalho e Renda.

Os principais resultados são descritos pelo MDS que afirma que o PBF responde a mais de 11,1 milhões de famílias [4] em todos os municípios brasileiros. Declara que este já apresenta resultados muito importantes tal como, um sistema focalizado, isto é, chega à população que dele necessitam e que se encontram dentro dos critérios estipulados pela lei, contribuindo para a redução da extrema pobreza e desigualdade, melhorando a situação alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.

4.2. Critérios

O programa responde segundo determinados critérios de inclusão e selecção. As famílias que obedecem aos critérios recebem um rendimento mensal por pessoa do agregado familiar de valor inferior ou igual a R\$ 137,00. As famílias têm que estar devidamente “cadastradas”, isto é, devidamente inscritas no Sistema de Cadastro Único para programas sociais, denominado CadÚnico (tema desenvolvido mais adiante).

O rendimento mensal por pessoa é calculado através da soma total dos rendimentos por mês das pessoas que constituem o agregado familiar (como salários, reformas, pensões), dividido pelo número de pessoas que vivem na mesma casa, obtendo-se assim, o rendimento *per capita* dessa família. O PBF procura incorporar um conceito de família mais amplo, pois considera que a família é mais do que a tradicional familiar nuclear, sendo uma unidade nuclear ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade vivendo sobre o mesmo tecto.

As famílias cujo rendimento se adequa aos limites de rendimento fixados pelo PBF devem dirigir-se ao sector responsável pelo programa no seu município, com os seus documentos pessoais e proceder ao preenchimento do formulário do CadÚnico. Este recenseamento por si só não implica a selecção imediata da família no programa.

A partir do CadÚnico o PBF selecciona as famílias que irão receber o benefício, baseando-se nas informações contidas no sistema do CadÚnico em cada município. A selecção é feita de forma automática pelo MDS e as famílias seleccionadas serão incluídas no programa mensalmente. Um dos primeiros critérios a ser avaliado é o rendimento *per capita* e as primeiras famílias a serem incluídas são as que possuem rendimentos de menor valor.

4.3. Benefícios

O valor dos benefícios pagos pelo PBF às famílias varia entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00, de acordo com o rendimento mensal *per capita* e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Existem três tipos de benefícios, o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao adolescente.

O valor do benefício básico é de R\$ 62,00 e é pago às famílias consideradas extremamente pobres, ou seja, com rendimentos mensais *per capita* de R\$ 69,00 mesmo que estas não tenham crianças ou adolescentes. O benefício variável é de R\$ 20 e é pago às famílias pobres, ou seja, que possuam um rendimento inferior a R\$ 137,00 desde que tenham crianças e/ou adolescentes até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis (até R\$ 60,00). O benefício vinculado ao adolescente (BVJ) é de R\$ 30,00 e é pago às famílias que tenham adolescentes de 16 ou 17 anos a frequentar a escola. Neste caso, cada família pode receber até dois benefícios, ou seja, R\$ 60,00. Os próximos quadros (Quadro 4 e Quadro 5) apresentam todas as modalidades possíveis e os respectivos cálculos dos valores dos benefícios.

Quadro 4 – Cálculo do valor do benefício para famílias com rendimento mensal inferior a R\$ 60,00 *per capita*

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Fonte: MDS – Benefícios e Contrapartidas referido em [5]

Quadro 5 – Cálculo do valor do benefício para famílias com rendimento mensal de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 *per capita*

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe	-
1	0	1 variável	R\$ 20,00
2	0	2 variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Fonte: MDS – Benefícios e Contrapartidas referido em [5]

O PBF gere os seus benefícios através de um conjunto de processos e actividades que garantem a continuidade das transferências. É responsável pelas acções de bloqueio, desbloqueio, suspensão, cancelamentos e reversões em conformidade com a legislação vigente.

O departamento da Gestão de Benefícios foi regulamentado pela portaria GM/MDS n.º 555, de 11 de Novembro de 2005 [4]. A gestão é realizada de forma descentralizada por meio da conjugação de esforços entre as federações. Esta directriz consta da lei n.º 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 que instituiu o programa. O seu desafio é articular com os diferentes agentes políticos, na vertical e na horizontal, em torno da promoção e inclusão social das famílias mais vulneráveis.

O pagamento às famílias é feito através do Agente Operador CAIXA⁴ (caixa económica federal). Preferencialmente, o programa Bolsa Família transfere o benefício para a mulher residente no domicílio, seja ela a responsável pelo domicílio (pessoa de referência) ou a cónjuge. O reflexo disto é uma maior qualidade na distribuição dos recursos para os filhos residentes no domicílio.

⁴ CAIXA – Banco Brasileiro, principal agente das políticas públicas do governo.

A hipótese básica é que há uma relação positiva entre o poder de barganha (poder de decisão) das mulheres e uma melhor distribuição dos recursos para os membros mais vulneráveis dos domicílios, que são, primordialmente, as crianças (Equipe Pesquisa AIBF, 2007).

4.4. Condições bases do programa

Para receber o benefício PBF é necessário assumir um compromisso e cumprir as condições bases do programa que consistem em educação, saúde e assistência social.

Na área da educação a frequência escolar mínima é de 85 % para crianças e adolescentes (entre 6 e 15 anos) e mínima de 75 % para adolescentes entre 16 e 17 anos. Relativamente à saúde tem de haver um acompanhamento do calendário de vacinação, do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos, pré-natal de gestantes e acompanhamento de mulheres na faixa etária dos 14 aos 44 anos. Existem ainda serviços socioeducativos para crianças e adolescentes até 15 anos consideradas em situação de risco ou retiradas de trabalho infantil e requer uma frequência mínima de 85 % da carga horária.

O cumprimento destas condições são da responsabilidade das famílias e não tem como objectivo punir os beneficiários, mas sim alertar para a importância destas áreas nas suas vidas. É também uma forma de responsabilizar o poder público que deve procurar identificar os motivos do não cumprimento e implementar estratégias de acompanhamento às famílias.

O acompanhamento dos processos é feito em parceria pelos Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde e da Educação. Os órgãos responsáveis monitorizam o cumprimento das condições, garantem a prestação e acesso aos serviços, identificam os casos de incumprimento das famílias mais vulneráveis e orientam acções para solucionar os problemas. Registam todas as informações em sistemas específicos disponíveis em casa município e de fácil acesso à internet.

O acompanhamento na área da saúde e da educação é feito a partir de um calendário estipulado, que define o período em que o município faz o acompanhamento e registo das informações relevantes.

As famílias que contrariam as condições estabelecidas estão sujeitas a consequências segundo a Portaria GM/MDS n.º 321, de 29 de Setembro de 2008.

Os efeitos das consequências são graduais e vão desde a primeira advertência (não afectando ou alterando o recebimento do benefício) à segunda advertência onde receberá uma sanção e o benefício será bloqueado por 30 dias, recebendo acumulado no mês seguinte; à terceira advertência, o benefício será suspenso por 60 dias; ao quarto registo o benefício é suspenso por 60 dias e nesses dois períodos a família fica sem o receber. À quinta advertência, a família poderá ver o seu benefício cancelado.

No caso de sanções, como a suspensão ou cancelamento do benefício de famílias com jovens de 16 ou 17 anos são apenas relativas ao benefício do jovem que não cumpriu.

4.5. Controlo Social – Participação da sociedade

O programa incentiva a participação da sociedade civil no planeamento, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização do programa, em conjunto com as acções do estado. Esta acção conjunta apoia-se em vários eixos, tais como, a partilha de responsabilidades, oferecendo transparência às acções do poder público local e garante o acesso às transferências de renda para famílias mais vulneráveis.

As Instâncias de Controlo Social (ICS) para o acompanhamento da gestão local do Bolsa Família, nos municípios e no distrito federal, foram estabelecidas pela portaria n.º 426, de 20 de Maio de 2005, como uma das condições para a adesão. São intersectoriais, pois integram diferentes áreas (saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, etc.) e procuram integrar o mesmo número de agentes do governo e da sociedade civil.

As ICS têm a seu cargo acções, segundo a Instrução Normativa n.º 1, de 20 de Maio de 2005 sendo estas a observação das famílias mais pobres relativamente ao seu recenseamento e à adição de novas informações; verificar se as famílias beneficiadas recebem acompanhamento por parte do Sistema de Benefícios ao Cidadão, e se os serviços vinculados ao programa (saúde e educação) estão activos e acessíveis.

4.6. Fiscalização

As acções de fiscalização, *in loco* e à distância, têm como objectivo assegurar a eficiência e transparência do programa, garantido a chegada dos benefícios às famílias que respondem aos critérios do programa. São realizadas auditorias aos serviços, aos dados e às instituições pelo MDS e pela ICS.

Existe, também, um sistema de averiguação de denúncias que as recebe através de atendimento pessoal, cartas, e-mail, central de atendimento Fome Zero e ICS.

A coordenação geral de fiscalização do departamento de operações de secretaria nacional de renda de cidadania examina as denúncias recebidas e actua de acordo com as especificações.

4.7. CadÚnico

O CadÚnico (*Cadastramento Único para Programas Sociais*) é um instrumento de recolha de dados cuja finalidade é reunir informações e identificar as famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza, disciplinado pelo Decreto n.º 6.135, de 26 de Junho de 2007, e regulamentado pela Portaria n.º 376, de 16 de Outubro de 2008.

As famílias com baixos rendimentos (inferior a meio salário mínimo) devem-se recensear no CadÚnico, e aí receberão um Número de Identificação Social (NIS) de carácter único, pessoal e intransmissível. A base de dados contém informações que podem ser utilizadas pelos governos municipais, estaduais e federal, com o objectivo de obterem o diagnóstico socioeconómico das famílias. A base agrupa informações sobre as famílias, tais como, características do domicílio (número de quartos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número, existência de pessoas com deficiência); identificação e documentação de cada elemento da família, qualificação escolar, profissional e situação no mercado de trabalho, renumeração e despesas familiares (aluguer, transporte, alimentação, e outros). O recenseamento de povos e comunidades tradicionais (povos indígenas e comunidades quilombolas) é feito com formulários específicos para cada caso.

Ao usar o CadÚnico os cidadãos habilitam-se a tirar partido de algumas vantagens, uma vez que é através dele que o governo federal identifica e selecciona o público-alvo que irá beneficiar do programa bolsa família e de outros programas complementares; também é utilizado para conceder a isenção de pagamento da taxa de inscrição em concursos públicos, realizados no âmbito do poder executivo federal, conforme dispõe o Decreto n.º 6.593, de 2 de Outubro de 2008.

O artigo 9º do Decreto 6.135, de 26 de Junho de 2007 define que Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “adoptará medidas periódicas para a verificação permanente da consistência das informações cadastrais”. A comparação entre base de dados tem como principal objectivo a qualificação das informações prestadas pelas famílias.

5. Avaliação de conteúdos do Programa Bolsa Família

O PBF, como estratégia da política pública do governo, é alvo de muitas críticas, sendo a principal relacionada com o facto de se tratar de uma política assistencial, não constituindo assim um direito dos cidadãos brasileiros. A continuidade deste programa fica dependente das prioridades do governo ou presidente que estiver no poder.

As críticas dirigem-se a diferentes campos de acção do programa que serão enumeradas de seguida:

5.1. Focalização

Admitindo que o valor do rendimento é o único critério de acesso das famílias ao programa bolsa família, o programa acaba por ser alvo de várias críticas na medida em que o rendimento não determina a situação de pobreza. Trata-se de um fenómeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como, saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação do rendimento.

A decisão de estipular um valor *per capita* limite muito baixo, impossibilita que as famílias cujo rendimento é um pouco superior a esse valor tenham acesso ao programa, mesmo que se encontrem em situações de pobreza. Excluir a população “quase-pobre” dos mesmos direitos da população pobre pode levá-los futuramente à condição de pobreza. Nos programas anteriores ao PBF, o valor estava vinculado a fracções do salário mínimo vigente.

A verdade é que a tarefa de impor limites de acesso e critérios de selecção aos grupos sociais que poderão vir a beneficiar é bastante difícil. Os mecanismos serão mais eficientes, quanto maior for a capacidade de ter em conta as diferentes vulnerabilidades da população alvo.

O Bolsa Família amplia até certo ponto, a sua área de intervenção e ao contrário de outros programas de transferência de renda anteriores, permite o acesso a famílias sem filhos, gestantes ou mulheres em fase de amamentação, desde que se encontrem em situação de pobreza extrema.

5.2. Sanções

Os municípios assinam um termo de adesão ao programa comprometendo-se a oferecer os serviços básicos previstos nas condições de permanência. Por outro lado, a legislação prevê apenas ações de responsabilização e punição às famílias, deixando os municípios impunes quando não cumprem os acordos estabelecidos.

Segundo Burlandy *et al.* (2007), a principal polêmica em torno das condicionantes do PBF é que por um lado, estas têm um potencial para pressionar a procura dos serviços de saúde e educação, que de certa forma pode representar uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população ao circuito de ofertas de serviços sociais. Por outro lado, Burlandy *et al.* (2007) é da opinião de que ao ser exigido o cumprimento de obrigatoriedades como condição para o exercício de um direito social, ameaça os próprios princípios de cidadania. Na minha perspectiva, não concordo com este ponto de vista uma vez que as condições vinculadas são o grande mérito do programa diferenciando-o dos programas anteriores.

Acredita-se que para os idealizadores do programa, a exigência no cumprimento das condições seria uma forma de ampliar o exercício do direito à saúde e à educação ainda incompleta entre os cidadãos brasileiros. No entanto, é necessário ter em consideração a realidade em que o programa está inserido para pôr em prática assuntos tão importantes como a saúde e a educação. O alcance desse objectivo exige a implementação de mecanismos consistentes e mais eficientes, no que diz respeito ao acompanhamento social das famílias beneficiárias (termos que não estão previstos no PBF), pois só assim será possível a conversão dessa exigência, tornando-a numa oportunidade de inserção social.

Acontece que alguns municípios ainda não se encontram preparados ao nível da saúde e da educação, de forma as famílias poderem cumprir a condições impostas no programa. Assim, o estado não deve punir ou excluir essas famílias, mas sim responsabilizar os órgãos governamentais para que assumam a tarefa de oferecer à população condições dignas no cumprimento dos requisitos.

5.3. Descentralização e Intersectorialidade

A descentralização e a intersectorialidade, em conjunto com o controlo social, são os principais centros organizadores do processo de implementação, pois o desenho do programa depende da acção coordenada entre os três níveis do governo (união, estados e municípios) e de diversos sectores governamentais e não governamentais.

As profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afectam a sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos, resultando assim nas desigualdades existentes no Brasil. A continuação desta situação deve-se, possivelmente, à insistência de relações intergovernamentais em vez de interacções cooperativas.

A descentralização provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais do governo, favorecendo a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiencias inovadoras em relação aos programas sociais.

No caso do programa Bolsa Família o acordo de coordenação conjunta entre o MDS, os estados e os municípios favorece a execução do programa e a possibilidade de complementariedade dos recursos financeiros transferidos às famílias. Embora o governo federal tenha, recentemente, privilegiado a indução do processo descentralizador, Burlandy *et al.* (2007) afirma que a concepção presente do Programa Bolsa Família representa uma preocupação quando recusa enfrentar a fragmentação interventiva do estado na área social.

5.4. Condições de acesso vs. Salário mínimo

A condição mínima de acesso que beneficia as famílias que possuem um rendimento mensal *per capita* inferior a 60 reais (sessenta reais) não tem em conta o parâmetro salário mínimo, bastante debatido durante o governo de Lula. Por exemplo, um beneficiário que tenha como rendimento mensal de 50 reais (cinquenta reais) e um agregado familiar de quatro pessoas (duas crianças com idades inferiores a 15 anos) totaliza uma bolsa família de 102 reais (cento e dois reais), com um rendimento mensal total de 152 reais (cento e cinquenta e dois reais). Verifica-se que este valor fica muito abaixo do valor do salário mínimo, isto é, 465 reais (quatrocentos e sessenta e cinco) de Abril de 2009.

Ao considerar-se a definição de salário mínimo presente na Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV que diz: Salário mínimo necessário: Salário mínimo de acordo com o preceito constitucional "salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" [6].

Os autores Marques & Mendes (2006) verificam que a condição mínima de acesso não tem em conta esta definição, pois para ter acesso ao programa bolsa família o rendimento *per capita* mensal tem de ser oito vezes inferior ao salário mínimo. Estes autores afirmam que *“o salário mínimo perdeu seu sentido primeiro de constituir um piso salarial legal, abaixo do qual qualquer pagamento seria considerado imoral pela sociedade, capaz de prover a manutenção do trabalhador e sua família, o fato do Bolsa Família não tê-lo como referencial implica que o governo Lula não considera o direito de todos poderem contar com igual renda mínima”*.

Um dos méritos do PBF é ter impactos significativos na pobreza, distribuição de rendimentos e educação com poucos gastos para o orçamento do governo. O mesmo não acontece com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) - “É um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. O BPC também encontra amparo legal na Lei 10.741, de 1º de Outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. O benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), compete a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)” [7]. Foi instituído constitucionalmente e é dirigido a portadores de deficiência e a idosos com um baixo rendimento. Neste caso, os critérios de acesso são a deficiência, a idade e possuir um rendimento *per capita* inferior a 25 % do salário mínimo. A diferença entre as condições de acesso ao programa Bolsa Família (PBF) e o BPC sob o ponto de vista de Marques & Mendes (2006) é “...esse último, que se constitui em direito, estar fundamentado na ideia do trabalho, tratando-se de um valor de base dirigido a quem se retirou do mercado de trabalho, isto é, corresponde à cobertura do risco velhice”. No caso do PBF a ideia de trabalho também está presente e é presumível às famílias procurarem trabalho para completar os seus rendimentos, com a contrapartida de que se o valor for superior ao estipulado pelas condições de acesso ao programa, a bolsa será cancelada.

Assim, o governo não trata do PBF como um direito mas sim como uma política assistencial que está em vigor enquanto o governo assim o permitir. “*Contudo, no lugar de chamar o Bolsa Família de assistencial, melhor seria transformá-lo em renda mínima, a que toda família deveria ter direito*” (Marques & Mendes, 2006). Não concordo totalmente com os autores, uma vez que este programa não deve (e não tem) como objectivo a perpetuação das transferências de rendimento. Por outro lado, é verdade que é um programa à mercê das políticas dos governos vigentes e a sua continuidade fica dependente das prioridades do governo ou do presidente que estiver no poder.

A pobreza familiar exerce uma grande influência sobre a entrada precoce de crianças no mercado de trabalho, uma vez que os custos de frequência à escola são muito elevados. Assim, as crianças tornam-se adultos com mais experiência no mercado de trabalho, mas devido à baixa escolaridade acabam por ter trabalhos precários e conseqüentemente um salário baixo. Estes adultos contribuem para o ciclo vicioso da reprodução da pobreza, uma vez que a pobreza de hoje gera a pobreza de amanhã.

Desta forma, os programas exigem como condição de permanência no programa a estadia das crianças na escola e existem autores, como Zimmermann (2006) que consideram outro ponto de vista, afirmando que esse tipo de política reforça os velhos mecanismos de dependência e da falta de provisão de autonomia aos pobres nas políticas sociais brasileiras.

5.5. Controlo social e mecanismos de participação social

O controlo parece ser uma das facetas mais frágeis do programa pois foi alvo de várias críticas e denúncias, difundidas pela comunicação social, sobre casos de corrupção nos processos de recenseamento no CadÚnico em diversos municípios.

O decreto que regulamenta o programa definiu que o controlo social é constituído por um conselho com participação igual das duas partes, governo e sociedade civil, incluindo representantes dos beneficiários. Também tem de incluir representantes das diferentes áreas de intervenção, com carácter deliberativo e intersectorial. O que aconteceu foi que no início da implementação, estes conselhos ainda não tinham sido construídos e os mecanismos de controlo social do PBF foram delegados, temporariamente, aos comités gestores do programa Fome Zero e aos conselhos Municipais de Assistência Social, e só em Maio de 2005 é que houve definições mais detalhadas sobre o controlo social do PBF.

O trabalho realizado por Hevia (2007) mostrou as limitações das instâncias de controlo social e da participação dos cidadãos. O argumento central baseia-se no esforço deliberado por parte do PBF para estabelecer relações directas entre beneficiários, inibindo a presença de intermediários sociais e governamentais.

Os resultados do seu trabalho revelaram que alguns municípios possuem efectivamente ICS, mas funcionam com limites nas suas acções uma vez que apenas se dedicam ao acompanhamento e monitorização do programa, ou seja, não fazem parte da tomada de decisões. Existem casos de municípios com ICS em funcionamento mas ainda sem um rumo definido e pró-activo, uma vez que não há informação e contacto com os beneficiários.

Os beneficiários respondem que não têm confiança suficiente nas capacidades das instâncias, não revelando informações, logo as ICS possuem uma grande lacuna de informação, desconhecem a realidade e não podem actuar.

No geral o que acontece é que estas organizações não geram verdadeiramente processos de intermediação entre o programa e os beneficiários, principalmente quando estes não têm capacidades reais de incidir de alguma forma no controlo social do programa, e partem da premissa que este não existe.

5.6. Uso político directo e indirecto

O uso político indirecto está relacionado com o padrão de crescimento de beneficiários do programa durante as campanhas eleitorais municipais (Março-Agosto de 2004) e presidenciais (Maio-Junho de 2006) como verificou Hevia (2007). O autor constatou que nos municípios estudados (São Paulo, São Paulo e Salvador, Bahia) os padrões de crescimento de beneficiários aumentavam em época de campanha eleitoral. Também mostrou que depois das eleições não ocorreram crescimentos significativos nos padrões, e até em São Paulo verificou-se uma leve descida em finais de 2006. Já em Salvador, a partir de 2006 constatou-se uma pequena subida, provavelmente relacionada com o início da presença do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo e município.

O uso político indirecto diferencia-se do uso político directo (compra e coação de voto) pelo facto de não existir uma relação cara a cara com o beneficiário e os mecanismos de controlo sobre os potenciais “clientes” são mais difíceis de efectivar. Não impediu no entanto que, a nível municipal, sobretudo no início dos processos de “cadastro”, alguns políticos, nomeadamente vereadores, tivessem ido buscar fichas de inscrição para o programa e distribuído pela população a fim de ganhar simpatizantes. Não impede ainda que a distribuição municipal ou regional do programa tenha uma intencionalidade político-eleitoral.

O uso político directo inclui a oferta de bens e serviços em troca de votos e a coação implica desde ameaças, condicionamento de apoios e serviços por votos, até violência e roubo de cartões de identidade. Felizmente não são as situações mais comuns dentro da realidade brasileira, mas acontecem na maior parte das vezes, dentro de um contexto social mais pobre e pouco instruído. Segundo o autor Hevia (2007), com a criação de novas instituições intermediárias, nomeadamente as instâncias de controlo social, a percepção da população em relação ao uso político do programa diminuiu, com a excepção do uso directo de compra e coação de votos, mantendo-se a assimetria do poder beneficiário/político.

5.7. Direitos humanos

Estudos realizados mostram que o Bolsa Família representa um apoio significativo na garantia da alimentação mínima para muitas famílias brasileiras, mas o autor Zimmermann (2006) acredita que o PBF apresenta uma série de obstáculos sob o ponto de vista dos direitos humanos.

O autor refere que o programa não é baseado na concepção dos direitos humanos, pois o acesso ao programa não é garantido de forma incondicional aos portadores de um direito, ou seja, o acesso é restrito pois existe uma limitação da quantidade de famílias a beneficiadas por município. Assim, uma vez atingida a quota máxima de inscrições, as famílias, mesmo que vulneráveis, não serão incluídas no programa. O autor dá exemplos de moradores de rua, indígenas, quilombolas⁵, “catadores” de lixo e outros grupos extremamente vulneráveis que continuam ainda fora do programa.

⁵ **Quilombolas** – Designação comum aos escravos refugiados em quilombos, ou descendentes de escravos negros cujos antepassados no período da escravidão fugiram dos engenhos de cana-de-açúcar, fazendas e pequenas propriedades onde executavam diversos trabalhos braçais para formar pequenos vilarejos chamados de quilombos.

Citando o autor Zimmermann (2006): *Na concepção dos direitos, o Bolsa Família deve garantir o acesso ao Programa e ao direito humano à alimentação como um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios a todos aqueles que estão em estado de vulnerabilidade. Da mesma forma, não deve haver a provisão de um tempo máximo de acessibilidade ao Programa, ao contrário, o mesmo deve ser concebido para atender as pessoas enquanto houver um quadro de vulnerabilidade, se necessário, a vida toda.*

Apesar da realidade actual verificar que algumas famílias necessitando desta assistência não recebem o benefício, a verdade é que o PBF não tem como objectivo perpetuar-se na vida dos cidadãos brasileiros. O programa é uma porta de saída para o ciclo de reprodução de pobreza que se encontra no Brasil, e não é um rendimento vitalício.

Sob o meu ponto de vista, o que acontece é que muitas famílias principalmente, a população enumerada acima pelo autor Zimmermann (2006), não tem acesso à informação, nem conhece maneira de a obter e não têm iniciativa própria para a procurar. Desta forma não vejo a situação como um desrespeito aos direitos humanos por parte do programa, mas será necessário tentar encontrar veículos estratégicos para que a população na sua totalidade tenha acesso a este tipo de informação.

6. Considerações Finais

Em relação aos programas sociais anteriores ao Bolsa Família, este representa um avanço significativo no combate à fome no Brasil. Tem possibilitado uma melhoria na alimentação de muitas famílias pobres brasileiras.

Apesar de todos os limites de concepção do programa, é visível que abordar os temas relativos à pobreza como questão social a ser enfrentada pelo poder público, indica uma perspectiva promissora para a confrontação dos problemas. Todavia, ainda são muitos os obstáculos que se colocam nesta direcção, tendo em conta a magnitude e a complexidade da questão social e a história da fragilidade do estado brasileiro em dar respostas capazes e eficientes.

Algumas avaliações mostraram que é mais vantajoso a transferência de renda directa, pois os custos administrativos do programa são menores e existe menor incidência de fraudes e desvios. Permite ainda a liberdade de escolha dos produtos por parte dos beneficiários, isto quando comparada ao programa de distribuição de alimentos (Lavinás, 2000 citado em Burlandy *et al.*, 2007).

Apesar das mudanças, os mecanismos de sobrefocalização dos beneficiários mantiveram-se em algumas regiões onde algumas famílias recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, enquanto outras nas mesmas condições financeiras e de miséria não recebiam qualquer benefício, além de um baixo controlo social e cobertura do programa.

O desenho do programa Bolsa Família privilegia o estabelecimento de relações directas com os beneficiários, inibindo a presença de intermediários, sem por isso eliminar a participação colectiva.

A relação PBF e os seus beneficiários pode caracterizar-se como relação directa, não mediada, que gera como principal efeito intencional o baixo nível de “clientelismo político”, compra e coação de voto, gerando ainda efeitos não intencionais como a dificuldade em defender-se de abusos de poder e irregularidades de maneira colectiva.

No Brasil ainda é escasso ter análises de impacto deste e outros programas semelhantes. É necessário rever esta situação, pois limita as acções a desenvolver, uma vez que não é possível conhecer os efeitos que o programa está a ter na população alvo. Um bom exemplo a seguir seria o caso do programa mexicano PROGRESA (enunciado no capítulo 2) onde beneficiar de um elaborado sistema de acompanhamento e avaliação é lei.

IV – PADRÕES DE CONSUMO ALIMENTAR NO ANO DE 2002/2003

É importante caracterizar a Situação Alimentar no ano de 2002/2003, período anterior à implementação do programa Bolsa Família, designadamente porque permitirá no futuro estudar as alterações que se vieram a fazer e que certamente vão ser muito influenciadas pela "Estratégia Fome Zero" implementada pelo governo Lula. Este trata-se de um conjunto de medidas de segurança alimentar de carácter global e integradas num programa como é desejável e teoricamente correcto.

Neste capítulo são apresentados alguns dos dados da grande Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que decorreu no Brasil durante o período iniciado em Julho de 2002 até Junho de 2003. A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF visa mensurar as estruturas de consumo, dos gastos e dos rendimentos das famílias, possibilitando traçar um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise dos seus orçamentos domésticos.

O objectivo principal neste capítulo consiste em, através de modelos econométricos, responder a questões pertinentes sobre o perfil de consumo e nutricional da sociedade brasileira, tais como, de que maneira o consumo de arroz (kg / capita / ano) é influenciado pelo consumo de outros alimentos, como o feijão e a carne, como varia entre as diferentes regiões, o nível de rendimento das famílias e outras variáveis com informação disponível.

1. Pesquisa de Orçamentos Familiares

A base de informação disponível utilizada do consumo das famílias foi a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares). Esta base de informação para o Brasil está hoje a ser actualizada, esperando-se a todo o momento novos dados, e a mais recente informação que se utiliza refere-se ao período de 2002/2003. A análise e as estimativas de orçamentos familiares levam em consideração as alterações ao longo do ano nas despesas, nas quantidades de bens adquiridos e consumidos e ainda nos rendimentos. Assim, o tempo de duração da pesquisa foi definido em 12 meses.

A unidade de consumo é a unidade básica de investigação e de análise dos orçamentos, e é definida em termos de "unidade familiar". A definição de unidade de consumo compreende um único morador ou conjunto de moradores que compartilham da mesma fonte de alimentação, isto é, utilizam um mesmo *stock* de alimentos e/ou realizam um conjunto de despesas alimentares comuns (IBGE, 2004_c).

As despesas realizadas pelas famílias (unidade de consumo) correspondem às aquisições de bens e serviços utilizados para atender directamente às necessidades e desejos pessoais dos seus elementos no período da pesquisa. Estão organizadas segundo os seguintes agrupamentos: alimentação, habitação, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação, recreação e cultura, fumo, serviços pessoais e outras despesas diversas não classificadas anteriormente.

Para esta análise é importante conhecer os gastos efectuados por classes de despesa e incluem as seguintes dimensões que se passa a descrever abaixo:

- Alimentação: Aquisição total com alimentação realizada pela família, tanto a destinada e utilizada no domicílio quanto aquelas realizadas e consumidas fora do domicílio;

- Habitação: são despesas realizadas para pagamento de aluguer, serviços e taxas do domicílio único ou principal; também estão incluídas todas as despesas da família com a manutenção do domicílio, artigos de limpeza, mobiliários, electrodomésticos, equipamentos e artigos do lar; manutenção e consertos de electrodomésticos;

- Saúde: despesas com produtos e serviços relativos à saúde tais como: medicamentos, plano e seguro de saúde, consulta e tratamento dentário, consulta médica, tratamento ambulatorio, serviços de cirurgia, hospitalização, exames diversos, material de tratamento;

- Educação: Despesas efectuadas com mensalidades e outras despesas escolares com cursos regulares (pré-escolar, básico e secundário), curso superior de graduação, outros cursos (informática, cursos de idioma e outros), livros didáticos e revistas técnicas, artigos escolares, uniforme escolar, matrícula.

A análise dos rendimentos é fundamental para os estudos socioeconómicos, assim, a POF considerou como rendimento todo e qualquer tipo de ganho monetário recebido durante o período de referência de 12 meses anteriores à data de realização da colecta das informações.

As classes de rendimentos segundo o IBGE (2004)^b estão agrupadas em dez conjuntos (Quadro 6) e as famílias sem rendimentos monetários encontram-se incluídas no primeiro conjunto.

Quadro 6 – Classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar e respectivo número e tamanho médio das famílias entrevistadas.

Reais mensais (R\$)	Salários mínimos	Número de famílias	Tamanho médio da família
Até 400 ⁽¹⁾	Até 2	7 949 351	3,34
Mais de 400 a 600	Mais de 2 a 3	6 747 421	3,53
Mais de 600 a 1000	Mais de 3 a 5	10 181 484	3,68
Mais de 1000 a 1200	Mais de 5 a 6	3 528 908	3,73
Mais de 1200 a 1600	Mais de 6 a 8	5 086 643	3,72
Mais de 1600 a 2000	Mais de 8 a 10	3 349 073	3,70
Mais de 2000 a 3000	Mais de 10 a 15	4 571 410	3,80
Mais de 3000 a 4000	Mais de 15 a 20	2 416 195	3,72
Mais de 4000 a 6000	Mais de 20 a 30	2 236 892	3,72
Mais de 6000	Mais de 30	2 467 262	3,63

⁽¹⁾ Inclusive sem rendimentos

Adaptado: IBGE (2004)_c

O salário mínimo considerado foi de R\$ 200 (duzentos reais), salário mínimo vigente em 15 de Janeiro de 2003 (data referencial da pesquisa).

O planeamento da amostra adoptou um plano de amostragem com estratificação geográfica e estatística (a partir de variáveis que caracterizam os estratos socioeconómicos). A amostra garante a participação de todo o território brasileiro, distinguindo áreas urbanas e rurais, de cada Unidade de Federação, das cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste).

Os estados correspondentes a cada grande região são respectivamente, Norte – Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Para, Amapá, Tocantins; Nordeste - Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia; Sudeste - Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo; Sul - Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul; Centro-Oeste – Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal.

O tamanho da amostra foi obtido a partir da contagem da população em 1996 e do número esperado de domicílios com entrevista realizada, que foi de 44 248 domicílios (IBGE, 2004_c).

Relativamente à aquisição alimentar domiciliar, a recolha das informações, referentes aos alimentos adquiridos pelas famílias - alimentos e bebidas - e destinados ao consumo domiciliar, consistiu num registo diário, durante sete dias consecutivos, da descrição detalhada de cada produto adquirido, da quantidade, da unidade de medida e respectivo peso ou volume, quando pertinente, do valor da despesa monetária ou não monetária, do local de compra e da forma de obtenção do produto.

2. Tratamento de dados

Para se alcançar a base de dados a partir do qual se utiliza a informação para todos os modelos econométricos, a recolha e o tratamento dos dados passaram por diversas etapas.

Inicialmente, obtiveram-se dados relativamente à distribuição da despesa monetária e não monetária média mensal familiar, por classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar, segundo os tipos de despesa, a região incluindo a diferenciação entre zona rural e urbana (IBGE, 2004_c). Estes dados possuem classes de rendimento (em reais) organizadas em dez conjuntos, designadamente: até 400, mais de 400 a 600, mais de 600 a 1000, mais de 1000 a 1200, mais de 1200 a 1600, mais de 1600 a 2000, mais de 2000 a 3000, mais de 3000 a 4000, mais de 4000 a 6000, e mais de 6000.

A juntar à análise obtiveram-se dados sobre a aquisição alimentar domiciliar *per capita* anual, por classes de rendimento monetário e não monetário mensal familiar, segundo os produtos, e região (IBGE, 2004_b). Por sua vez, os dados de consumo alimentar encontram-se organizados em classes de rendimento (em reais) diferentes reunidos em seis conjuntos: até 400, mais de 400 a 600, mais de 600 a 1000, mais de 1000 a 1600, mais de 1600 a 3000, mais de 3000.

Tomou-se necessário processar a informação tratando os dados de maneira que a sua interpretação possa ser consistente. Assim, foram organizadas novas classes de rendimentos, a divisão entre zona rural e urbana foi retirada, construindo-se uma base de dados com informação sólida.

As novas classes de rendimentos são representadas no Quadro 7, e verifica-se que existe uma vantagem para a análise com este novo agrupamento de classes que consiste na homogeneização do número de famílias correspondente a cada classe de rendimentos.

Quadro 7 – Classes de rendimentos e respectivo número de famílias

Reais mensais (R\$)	Número de famílias
Até 400 ⁽¹⁾	7 949 351
Mais de 400 a 600	6 747 421
Mais de 600 a 1000	10 181 484
Mais de 1000 a 1600	8 615 551
Mais de 1600 a 3000	7 920 483
Mais de 3000	7 120 349

⁽¹⁾ Inclusive sem rendimentos

Adaptado: IBGE (2004)_c

Todos os dados relativamente à distribuição da despesa, cujas classes de rendimento eram diferentes destas, foram ponderados pelos cálculos de maneira a que todos os dados sejam considerados na análise.

Relativamente à eliminação da divisão entre zona rural e urbana foram pesquisados, através do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil em [8], ponderadores (Quadro 8) que mostram a percentagem de famílias que habitam as zonas rurais e as zonas urbanas. O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil é um programa que produz tabelas, gráficos, mapas e relatórios a partir de 125 indicadores sociais e económicos para os 5 507 municípios brasileiros e as 27 unidades da Federação, baseados nas informações dos Censos Demográficos de 1991 e de 2000, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Quadro 8 – Ponderadores - Zona urbana e rural

	Urbana	Rural
Norte	0,48	0,52
Nordeste	0,69	0,31
Sudeste	0,91	0,09
Sul	0,81	0,19
Centro-O.	0,87	0,13

Adaptado: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil ^[8]

Foi possível determinar os dados pretendidos (região representando o todo) tendo em conta a participação relativa da população que vive na zona rural e a que vive na zona urbana.

Uma vez que a aquisição alimentar domiciliar nos seus dados originais possui um extenso número de produtos adquiridos pelas famílias brasileiras, o critério adoptado consistiu em analisar os produtos que fazem parte da cesta básica segundo o DIEESE em [6].

A cesta básica consiste num conjunto formado por produtos de alimentação básicos que podem ser utilizados por uma família durante um mês, satisfazendo as necessidades nutricionais básicas. Os produtos considerados são exclusivamente os seguintes: arroz polido, feijão, tomate, batata, banana, farinha de trigo, pão, carnes, leite, açúcar, óleo de soja, manteiga e café. Para completar a análise, utilizando os dados dos produtos referidos anteriormente tendo em conta uma perspectiva nutricional, foram calculados através dos factores nutritivos (Quadro 9) o respectivo consumo em termos calóricos e proteicos.

Quadro 9 – Factores nutricionais

Alimentos	Calorias (kcal/g)	Proteínas (mg/g)
Arroz Polido	2,8	60
Feijão	3,41	221
Tomate	0,17	8
Batata	0,67	16
Banana	0,6	7
Farinha	3,63	84
Pão	2,39	82
Carnes	2,3	161
Leite	3,62	362
Açúcar	3,87	0
Óleo	8,84	0
Manteiga	7,17	9
Café	0,56	80

Adaptado: FAO (2009)_n - Factores nutritivos^[9]

O resultado encontra-se no Anexo II. Os dados encontram-se organizados segundo regiões e classes de rendimento (Linhas) e nas respectivas colunas dispõem-se a percentagem de rendimento gasto na alimentação, habitação, saúde e educação; a aquisição domiciliar dos produtos enumerados no Quadro 9, assim como a quantidade de calorias e proteínas consumidas a partir dos mesmos.

3. Análise

Antes de passar à análise dos modelos econométricos é importante conhecer o comportamento dos produtos consoante as classes de rendimentos em que os dados estão agrupados e a região de origem dos dados. Os quadros que se seguem foram conseguidos a partir dos dados presentes no quadro correspondente ao Anexo II e no Anexo I é possível consultar a lista de variáveis associadas e o seu significado.

3.1. Análise dos valores médios - Consumo calórico

Quadro 10 – Quantidade média de calorias consumidas, por alimento e por classes de rendimento (kcal / capita / dia)

Alimentos	Até 400	Mais de 400 a 600	Mais de 600 a 1 000	Mais de 1 000 a 1 600	Mais de 1 600 a 3 000	Mais de 3 000
Arroz	206,88	223,49	207,83	210,20	177,13	151,15
Feijão	118,24	115,17	119,86	114,79	96,93	100,04
Tomate	1,28	1,98	1,94	2,29	2,69	3,12
Batata	5,18	6,35	8,29	9,81	11,27	13,13
Banana	2,47	3,01	3,77	4,45	5,14	6,93
Farinha	173,06	194,50	178,89	159,52	144,74	93,02
Pão	51,21	63,95	80,21	97,52	116,28	134,43
Carnes	117,92	135,81	156,49	191,69	204,20	208,58
Leite	292,10	341,77	419,95	483,82	496,50	573,91
Açúcar	210,50	236,24	224,22	226,07	197,67	175,11
Óleo	204,48	211,63	196,71	214,10	203,06	200,31
Manteiga	28,52	36,52	39,63	45,48	43,17	47,72
Café	3,68	3,97	3,84	4,04	3,92	3,80
Total	1415,50	1574,39	1641,63	1763,78	1702,68	1711,25

Quadro 11 – Quantidade média de calorias consumidas, por alimento e por região (kcal / capita / dia)

Alimentos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Arroz	206,96	151,34	211,54	147,52	263,21
Feijão	95,90	161,72	106,43	94,33	95,81
Tomate	1,67	2,63	2,51	2,11	2,16
Batata	4,83	6,43	10,33	17,88	5,55
Banana	6,47	6,53	4,51	2,18	1,79
Farinha	337,56	152,85	55,15	189,56	51,30
Pão	85,11	106,05	102,49	92,81	66,53
Carnes	198,63	150,91	137,70	209,53	148,81
Leite	244,41	295,06	502,02	607,69	524,20
Açúcar	189,72	221,04	229,73	210,87	206,82
Óleo	182,25	148,14	223,66	206,89	264,30
Manteiga	31,01	41,44	36,48	62,04	29,90
Café	3,33	3,65	4,49	3,82	4,08
Total	1587,86	1447,80	1627,02	1847,23	1664,46

Os quadros apresentados reflectem os dados médios relativamente à quantidade de calorias consumidas por produto, *per capita*, por dia, consoante a classe de rendimentos (Quadro 10), e as regiões do Brasil (Quadro 11).

Verifica-se que o consumo do ponto de vista energético contabilizado através da quantidade de calorias consumidas aumenta com as classes de rendimento crescentes, até ao nível de 1600 reais/mensais, decrescendo ligeiramente nas classes superiores (revelando uma maior diversidade das dietas).

Os produtos que apresentam um comportamento semelhante são o tomate, a batata, a banana, o pão, as carnes, o leite e a manteiga. Este comportamento caracteriza-se pelo facto do número de calorias consumidas aumentar com o aumento do rendimento (classes de rendimento mais altas).

O consumo de arroz tem tendência a uma subida a mais baixos rendimentos (efeito rendimento positivo) com tendência decrescente a níveis mais elevados onde se espera diversificação da dieta.

O arroz em termos de hábitos de consumo nas diferentes regiões apresenta diferenças importantes. O nordeste e o sul são regiões onde existem alternativas à dieta do ponto de vista de alimentos energéticos, por exemplo com o consumo de batata no sul, apresentando um consumo de arroz significativamente mais baixo.

No caso do feijão, é impressionante a manutenção dos padrões de consumo nos vários estratos de rendimento, com ligeira diminuição para os níveis mais elevados de recursos. As comparações entre regiões também mostram uma enorme homogeneidade com uma única exceção que é a região do Nordeste, onde o consumo é cerca de 50 % maior do que no resto do país.

A farinha, o açúcar e o café são alimentos cujo comportamento consiste num aumento do valor de quantidade de calorias até às classes médias (600 a 1600 reais) e a partir daí os valores vão decrescendo.

O óleo de soja é o produto que apresenta um comportamento muito estável, que se destaca pela sua homogeneidade.

3.2. Análise dos valores médios - Consumo proteico

Quadro 12 – Quantidade média de proteínas consumidas, por alimento e por classes de rendimento (g / capita / dia)

Alimentos	Até 400	Mais de 400 a 600	Mais de 600 a 1 000	Mais de 1 000 a 1 600	Mais de 1 600 a 3 000	Mais de 3 000
Arroz	4,43	4,79	4,45	4,50	3,80	3,24
Feijão	7,66	7,46	7,77	7,44	6,28	6,48
Tomate	0,06	0,09	0,09	0,11	0,13	0,15
Batata	0,12	0,15	0,20	0,23	0,27	0,31
Banana	0,03	0,04	0,04	0,05	0,06	0,08
Farinha	4,00	4,50	4,14	3,69	3,35	2,15
Pão	1,76	2,19	2,75	3,35	3,99	4,61
Carnes	8,25	9,51	10,95	13,42	14,29	14,60
Leite	29,21	34,18	41,99	48,38	49,65	57,39
Açúcar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Óleo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Manteiga	0,04	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06
Café	0,53	0,57	0,55	0,58	0,56	0,54
Total	56,10	63,52	72,99	81,81	82,43	89,62

Quadro 13 – Quantidade média de proteínas consumidas, por alimento e por região (g / capita / dia)

Alimentos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Arroz	4,43	3,24	4,53	3,16	5,64
Feijão	6,22	10,48	6,90	6,11	6,21
Tomate	0,08	0,12	0,12	0,10	0,10
Batata	0,12	0,15	0,25	0,43	0,13
Banana	0,08	0,08	0,05	0,03	0,02
Farinha	7,81	3,54	1,28	4,39	1,19
Pão	2,92	3,64	3,52	3,18	2,28
Carnes	13,90	10,56	9,64	14,67	10,42
Leite	24,44	29,51	50,20	60,77	52,42
Açúcar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Óleo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Manteiga	0,04	0,05	0,05	0,08	0,04
Café	0,48	0,52	0,64	0,55	0,58
Total	60,51	61,90	77,17	93,46	79,03

Os quadros permitem observar como se comporta o consumo de proteínas nas diferentes classes de rendimento (das mais baixas para as mais altas) e suas diferenças consoante a região.

Verifica-se que relativamente às classes de rendimentos o consumo de proteínas aumenta aquando do aumento dos valores de rendimento. Os produtos que contribuem significativamente para este resultado são: o tomate, a batata, a banana, o pão, as carnes, o leite e a manteiga.

Interessantemente, o arroz, o feijão e a farinha têm comportamento diferente, com contribuição para o consumo proteico crescente nas classes de rendimento mais baixas demonstrando que as classes mais altas não obtêm grande parte da quantidade de proteínas a partir destes alimentos na mesma proporção das classes mais baixas, demonstrando a diversificação da dieta alimentar

Relativamente ao consumo de proteínas consoante a região é importante referir que os produtos que mais dão expressão ao total de cada região encontrado são as carnes e o leite, representando, juntos, 50 % do valor total. O Nordeste é a região que menos leite consome. A região que mais obtém proteínas a partir dos produtos enumerados é a região sul (93,46 g / capita / dia), e no outro extremo encontra-se a região norte apenas com 60,51 g / capita / dia.

Os produtos açúcar e óleo não têm expressão ao nível das proteínas como era esperado e pode ser confirmado pelo quadro dos factores nutritivos.

3.3. Modelos Econométricos

Os dados para os modelos que se seguem foram tratados estatisticamente através do programa *software* STATISTICA. A base de dados utilizada encontra-se em anexo com o título Anexo III, e é constituída por 30 observações (n=30) com base em dados médios por região (cinco regiões) e seis classes de rendimento.

3.3.1. Consumo de arroz

Para estudar o consumo de arroz, cereal básico da dieta alimentar da população do Brasil, explorou-se o conjunto de informação disponível através da POF, caracterizando variáveis e procurando modelar comportamentos e o consumidor de arroz. O modelo econométrico que melhor resultado apresentou está caracterizado abaixo:

Modelo Econométrico:

$$X_5 = \alpha + \beta_1 Y + \beta_2 x_6 + \beta_3 x_8 + \beta_4 x_{10} + \beta_5 x_{12} + \beta_6 d2 + \beta_7 d4 + \varepsilon$$

X_5 = Aquisição Domiciliar de arroz (kg / capita / ano)

Y = Rendimento (Ponto médio das classes de rendimento mensal) (Reais)

x_6 = Aquisição Domiciliar de feijão (kg / capita / ano)

x_8 = Aquisição Domiciliar de batata (kg / capita / ano)

x_{10} = Aquisição Domiciliar de farinha de trigo (kg / capita / ano)

x_{12} = Aquisição Domiciliar de carnes (kg / capita / ano)

$d2$ = *dummy* 2 – Região Nordeste

$d4$ = *dummy* 4 – Região Sul

α = Parâmetro a ser estimado

β_i = Parâmetro a ser estimado (i = 1, ..., 7)

ε = Resíduos

Sabemos que o consumo médio de arroz é actualmente de 25-30 kg / ano para o Brasil (media regional em 2002-2003 foi de 25,5 kg). Verifica-se que o rendimento da família não afecta de forma evidente os níveis de consumo, aliás como evidenciado no parâmetro da variável rendimento (Y) no modelo especificado. O consumo de feijão aparece positivamente relacionado ao consumo de arroz, embora de forma não significativa do ponto de vista estatístico. Já a batata e a farinha de trigo aparecem com efeito negativo na determinação dos níveis de consumo de arroz, de forma oposta ao consumo de carne a que se associa maiores níveis de consumo. O Nordeste distingue-se de forma clara e muito significativa, com padrões de consumo de arroz muito inferiores, acontecendo o mesmo para a região sul, embora de forma menos evidente.

Quadro 14 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de consumo de arroz (n=30)

Parâmetros	B	Std. Err. B	t statistic
α (intercepção)	24,378	5,496058	4,43554
Y	-0,0027	0,000672	-4,00458
x6	0,7012	0,38477	1,82242
x8	-1,5952	0,399532	-3,99256
x10	-0,3857	0,068323	-5,64468
x12	0,5389	0,146573	3,67637
dummy 2	-13,8736	2,858002	-4,8543
dummy 4	-2,951	2,719706	-1,08505

Adjusted R²=0,85196272

3.3.2. Consumo de Feijão

Para estudar o consumo de feijão, um dos principais alimentos que caracteriza a dieta brasileira, explorou-se o conjunto de informação disponível através da POF, caracterizando variáveis e procurando modelar comportamentos e o consumidor de feijão. O Modelo que melhor resultado apresentou está caracterizado abaixo:

Modelo Econométrico:

$$X_6 = \alpha + \beta_1 Y + \beta_2 x_5 + \beta_3 x_{12} + \beta_4 d_2 + \beta_5 d_4 + \beta_6 d_5 + \varepsilon$$

X_6 = Aquisição Domiciliar de feijão (kg / capita / ano)

Y = Rendimento (Ponto médio das classes de rendimento mensal) (Reais)

x_5 = Aquisição Domiciliar de arroz (kg / capita / ano)

x_{12} = Aquisição Domiciliar de carnes (kg / capita / ano)

$d2$ = *dummy* 2 – Região Nordeste

$d4$ = *dummy* 4 – Região Sul

$d5$ = *dummy* 5 – Região Centro-Oeste

α = Parâmetro a ser estimado

β_i = Parâmetro a ser estimado ($i = 1, \dots, 6$)

ε = Resíduos

Através do parâmetro da variável rendimento (Y) no modelo especificado verifica-se que a classe de rendimento da família não afecta os níveis de consumo de feijão, embora surja relacionado positivamente mas não é significativo do ponto de vista estatístico. O consumo de arroz aparece aqui positivamente relacionado ao consumo de feijão, e desta vez de forma significativa. O consumo de carne está negativamente relacionado com o consumo de feijão, embora esta relação seja pouco significativa estatisticamente. O nordeste distingue-se de forma clara e muito significativa, com padrões de consumo de feijão muito superiores, enquanto a região centro-oeste possui características opostas.

Quadro 15 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de consumo de feijão ($n=30$)

Parâmetros	B	Std. Err. B	t statistic
α (intercepção)	6,07233	2,435212	2,49355
Y	0,00024	0,000271	0,89361
x_5	0,24645	0,074872	3,29158
x_{12}	-0,0882	0,047592	-1,85334
<i>dummy</i> 2	8,10106	0,823112	9,84199
<i>dummy</i> 4	1,8307	0,929093	1,97041
<i>dummy</i> 5	-2,5775	0,821659	-3,13695

Adjusted $R^2=0,85928360$

3.3.3. Consumo de Leite

Para estudar o consumo de leite, um dos principais alimentos que deveriam fazer parte da alimentação infantil nos domicílios, explorou-se o conjunto de informação disponível através da POF, caracterizando variáveis e procurando modelar comportamentos e o consumidor de leite. O Modelo que melhor resultado apresentou está caracterizado abaixo:

Modelo Econométrico:

$$X_{13} = \alpha + \beta_1 Y + \beta_2 d1 + \beta_3 d2 + \varepsilon$$

X_{13} = Aquisição Domiciliar de feijão (kg / capita / ano)

Y = Rendimento (Ponto médio das classes de rendimento mensal) (Reais)

$d1$ = *dummy* 1 – Região Norte

$d2$ = *dummy* 2 – Região Nordeste

α = Parâmetro a ser estimado

β_i = Parâmetro a ser estimado ($i = 1, \dots, 3$)

ε = Resíduos

Através do parâmetro da variável rendimento (Y) no modelo especificado verifica-se que a classe de rendimento da família afecta positiva e significativamente o consumo de leite. As duas regiões diferenciadas através de variáveis "*dummy*" aparecem relacionadas negativamente com o consumo de leite, distinguindo-se claramente e de forma bastante significativa do ponto de vista estatístico. É importante reter que para além do rendimento disponível na unidade familiar existem outros factores a afectar o comportamento do consumidor na região Norte e Nordeste.

Quadro 16 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de consumo de feijão ($n=30$)

Parâmetros	B	Std. Err. B	t statistic
α (intercepção)	45,5142	2,411688	18,87233
Y	0,0059	0,000975	6,02485
<i>dummy</i> 1	-30,2719	3,677789	-8,23099
<i>dummy</i> 2	-25,1649	3,677789	-6,84241

Adjusted $R^2=0,81225793$

3.3.4. Consumo de calorias

Para estudar a quantidade de calorias consumidas, importante do ponto de vista alimentar e nutricional, explorou-se o conjunto de informação disponível através da POF, caracterizando variáveis e procurando modelar comportamentos de consumo. O Modelo que melhor resultado apresentou está caracterizado abaixo:

Modelo Econométrico:

$$X_{31} = \alpha + \beta_1 Y + \beta_2 x_5 + \beta_3 x_6 + \beta_4 x_{12} + \beta_5 x_{13} + \beta_6 x_{14} + \varepsilon$$

X_{31} = Quantidade de calorias consumidas total (kcal / capita / dia)

Y = Rendimento (Ponto médio das classes de rendimento mensal) (Reais)

x_5 = Aquisição Domiciliar de arroz (kg / capita / ano)

x_6 = Aquisição Domiciliar de feijão (kg / capita / ano)

x_{12} = Aquisição Domiciliar de carnes (kg / capita / ano)

x_{13} = Aquisição Domiciliar de leite (kg / capita / ano)

x_{14} = Aquisição Domiciliar de açúcar (kg / capita / ano)

α = Parâmetro a ser estimado

β_i = Parâmetro a ser estimado ($i = 1, \dots, 6$)

ε = Resíduos

Neste modelo verifica-se que o rendimento da família é a única variável que não afecta de forma positiva os níveis de consumo de quantidade de calorias, aliás como evidenciado no parâmetro da variável rendimento (Y) no modelo especificado. O consumo de arroz aparece positivamente relacionado e de forma significativa do ponto de vista estatístico. Já o consumo de feijão e açúcar, embora estejam relacionados de forma positiva com o consumo energético, trazem pouca capacidade explicativa às variações de consumo calórico. Os produtos carnes e leite destacam-se revelando relações positivas e bastante significativas estatisticamente.

Quadro 17 – Resultados da Regressão Linear múltipla para o modelo de quantidade de calorias consumidas (n=30)

Parâmetros	B	Std. Err. B	t statistic
α (intercepção)	537,5019	133,0416	4,0401
Y	-0,0299	0,0108	-2,76589
x5	4,8024	1,7899	2,68297
x6	0,4817	4,6663	0,10322
x12	18,3221	1,9183	9,55111
x13	7,1563	0,7898	9,06056
x14	10,5907	5,1935	2,03923

Adjusted R²=0,92114916

3.3.5. Consumo de proteínas

Para estudar a quantidade de proteínas consumidas, aspecto bastante importante do ponto de vista nutricional, explorou-se o conjunto de informação disponível através da POF, caracterizando variáveis e procurando modelar comportamentos de consumo. O Modelo que melhor resultado apresentou está caracterizado abaixo:

Modelo Econométrico:

$$X_{45} = \alpha + \beta_1 Y + \beta_2 x_5 + \beta_3 x_6 + \beta_4 x_{12} + \beta_5 x_{13} + \beta_6 x_{14} + \varepsilon$$

X_{45} = Quantidade de proteínas consumidas total (g / capita / dia)

Y = Rendimento (Ponto médio das classes de rendimento mensal) (Reais)

x_5 = Aquisição Domiciliar de arroz (kg / capita / ano)

x_6 = Aquisição Domiciliar de feijão (kg / capita / ano)

x_{12} = Aquisição Domiciliar de carnes (kg / capita / ano)

x_{13} = Aquisição Domiciliar de leite (kg / capita / ano)

x_{14} = Aquisição Domiciliar de açúcar (kg / capita / ano)

α = Parâmetro a ser estimado

β_i = Parâmetro a ser estimado (i = 1, ..., 6)

ε = Resíduos

O rendimento da família é a única variável que parece não afectar os níveis de consumo de quantidade de proteínas, como está evidenciado no parâmetro da variável rendimento (Y) no modelo especificado e na sua não significância estatística. O consumo de feijão, de carnes e leite apresentam uma relação bastante positiva e significativa do ponto de vista estatístico. O açúcar apresenta um comportamento semelhante ao consumo de arroz, relacionando-se positivamente, mas sem significado estatístico. Estes resultados estão consistentes com as expectativas e a natureza dos alimentos em causa.

Quadro 18 – Resultados da Regressão Linear múltipla para a quantidade de proteínas consumidas (n=30)

Parâmetros	B	Std. Err. B	t statistic
α (intercepção)	10,81988	2,931758	3,69058
Y	-0,00047	0,000238	-1,97156
x5	0,01071	0,039444	0,27151
x6	0,4619	0,102828	4,49193
x12	0,72429	0,042273	17,13369
x13	0,89103	0,017405	51,19424
x14	0,00506	0,114445	0,04423

Adjusted R²=0,99569923

4. Discussão de Resultados

O factor rendimento não é significativo relativamente ao comportamento do consumidor de arroz, uma vez que este alimento é consumido por razões ligadas aos seus benefícios nutricionais, mas também por uma questão cultural. É um dos produtos mais importantes da dieta brasileira. O consumo de feijão relaciona-se positivamente uma vez que se trata de um alimento que na dieta brasileira acompanha sem falta o arroz, o bastante conhecido prato “arroz com feijão”.

À semelhança do consumo de arroz, o consumo de feijão está ligado às questões culturais brasileiras do ponto de vista gastronómico, logo o consumo de feijão não é afectado pelo rendimento das famílias, e está intimamente ligado ao consumo de arroz - Prato "Arroz com Feijão".

A batata apresenta uma relação negativa com o consumo de arroz, pois trata-se de um alimento capaz de substituí-lo na alimentação da população brasileira, quando esta tem possibilidades para o fazer. Este fenómeno verifica-se intensamente no sul e sudeste brasileiro, uma vez que são regiões com os maiores índices de rendimento médio *per capita*. Assim, os resultados demonstram que no sul o consumo de arroz é inferior quando comparado com as outras regiões do país, excepto a região nordeste cujos consumos de arroz são baixos, mas certamente por razões diferentes, nomeadamente falta de acesso económico e físico por parte da população.

O consumo de carne relaciona-se negativamente com o consumo de feijão, uma vez que são produtos que se substituem. A principal razão do consumo de feijão em detrimento da carne é o factor rendimento, como acontece na região nordeste, uma região cujos rendimentos mensais familiares são dos mais inferiores do país e onde o consumo de feijão é bastante significativo.

O consumo de leite está positivamente relacionado com o rendimento, isto é, a classes de rendimento mais altas está associado um maior consumo de leite. Mas é importante referir que mesmo quando existe rendimento disponível nas unidades familiares mais pobres existem outros factores a afectar o comportamento do consumidor, nomeadamente na região nordeste e norte onde se encontram baixos níveis de consumo de leite. Tudo indica que nesta situação existe margem para a formação e educação no sentido da importância do leite, principalmente na infância e adolescência.

O rendimento não afecta o consumo calórico de forma positiva, isto é, a estratos de rendimentos superiores o consumo calórico é inferior, evidenciando assim uma diversidade na dieta e uma maior liberdade na escolha de produtos e tipo de alimentação a adoptar.

O consumo de arroz contribui positivamente para o consumo energético, ou seja, é um dos alimentos que mais contribui do ponto de vista nutricional para a ingestão de calorias. Outros alimentos com semelhante comportamento, são o feijão, o açúcar, as carnes e o leite, sendo estes dois últimos os que mais se destacam do ponto de vista de contribuição calórica.

Os alimentos que mais contribuem para o consumo proteico são as carnes, o leite e o feijão, como seria esperado devido a sua natureza nutricional. Tendo em conta que são três produtos com níveis de preços diferentes, uns mais baixos no caso do feijão e outros mais elevados, acabam por estar acessíveis a todas as classes de rendimentos. Assim, pode-se dizer que o consumo proteico não é influenciado pelos níveis de rendimentos das famílias.

V – CONCLUSÕES

Diminuir o número de pessoas que sofrem com fome e escassez de alimentos no mundo continua a ser uma preocupação actual, uma vez que apesar destes assuntos já serem uma preocupação constante da agenda política há algumas décadas o problema mantém-se persistentemente.

Para o mundo dos mais pobres e vulneráveis, os programas públicos de combate à fome são por vezes a sua única esperança para uma vida livre da indigência e subnutrição crónica. Uma combinação apropriada entre incentivos e apoios pode ser difícil de conseguir. Os programas de segurança alimentar que combinam as intervenções na alimentação, nutrição, educação e saúde num só, conseguem apresentar mais casos de sucesso melhorando a capacidade das famílias para escaparem à pobreza de forma sustentável.

A estratégia “Fome Zero” no Brasil implementada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva possui uma grande expressão nacional, mas principalmente internacional. No Brasil esta estratégia é maioritariamente conhecida através do Programa Bolsa Família, uma vez que o projecto com a denominação “Programa Fome Zero” começou com um percurso diferenciado no país muito associado à distribuição de alimentos (cestas de alimentos). A sua evolução levou à transformação de um projecto, que embora à escala nacional esteja apenas interligado a um pequeno número de intervenções, para uma estratégia nacional incluindo um conjunto alargado de intervenções, sejam de carácter social e de distribuição de rendimentos seja de carácter de ordenamento dos mercados e de intervenção pública nas cadeias de produção.

Esta evolução veio criar uma perspectiva promissora para confrontar os problemas e questões sociais intimamente ligados à subnutrição presente em todas as regiões do Brasil. Trata-se de um programa conceptualmente bastante completo, com uma visão integrada de segurança alimentar, que necessita de um número considerável de anos para ter o devido impacto em todas as dimensões da problemática contemplada.

O programa Bolsa Família, como programa de transferência condicionada de rendimentos, representa um avanço significativo no combate à fome e possibilita uma melhoria significativa na alimentação e qualidade de vida das famílias pobres brasileiras beneficiadas.

Os programas de transferência condicionada de rendimentos, como o programa Bolsa Família, contribuem mais eficientemente para o bem-estar nutricional quando combinada com outros tipos de intervenção, programas complementares que afectavam positivamente a capacidade de gestão das famílias na utilização dos recursos transferidos. Os efeitos do impacto só são alcançados a médio e longo prazo e dependem da sustentabilidade, regularidade e tempo de implementação do programa, além do valor transferido, do tamanho da família e da disponibilidade de bens e serviços, incluindo o acesso a programas de educação, saúde e nutrição.

Estes programas apresentam vários aspectos positivos, tais como, fortalecimento da economia local, baixos custos operacionais, autonomia dos beneficiários na utilização de recursos, entre outros. O aumento da procura pelos serviços de saúde e educação também se destacam, sendo maior nas regiões onde ocorreram maiores investimentos em criar infra-estruturas nestes serviços. Por outro lado, existem pontos a melhorar e desafios a ultrapassar no que diz respeito aos riscos de que os recursos monetários transferidos possam ser mal utilizados, designadamente sofrendo depreciação devido às perdas com a inflação, às diferenças no custo de vida, aos diferentes equipamentos e infra-estruturas disponíveis nas diferentes regiões do Brasil, ao preço de venda dos alimentos, às características e hábitos das famílias, à falta de conhecimento e educação na escolha do consumidor, entre outros aspectos.

Procurou-se também analisar os hábitos alimentares e características do consumidor no período de 2002/2003, ano anterior à implementação do programa Bolsa Família. Pode-se concluir que tendo em conta os alimentos analisados, para o arroz e feijão, o rendimento afecta ligeiramente o consumo destes. O consumo de leite é o produto que mais directamente aparece ligado aos níveis de rendimento, mas é facto que não só o rendimento é o factor limitante. O investimento em educação pode ser um importante elemento de melhoria da situação alimentar, mesmo com grandes restrições orçamentais.

O investimento na educação e formação é mais acessível aos estratos de rendimentos superiores, onde se verifica que possuem uma maior liberdade de escolha na sua alimentação. O nível de rendimento tem de facto influência nos hábitos alimentares, mas nem tudo depende dos níveis de rendimento.

O investimento na segurança alimentar, com uma visão integrada de nutrição, alimentação, saúde e educação, é uma estratégia a adoptar pelos governos que pretendem reduzir e eliminar os níveis de subnutrição da população e promover o desenvolvimento sustentável que deve começar pelas unidades familiares e na satisfação das suas necessidades básicas.

VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barros, G. *et al.* (2008) – *Biofuels, Food Security and Compensatory Subsidies*; CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo; Piracicaba, São Paulo, Brasil.

Basset, L. & Hoddinott, J. (2008) – *Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessment of Impacts and Strategies for Improvement*; International Food Policy Research Institute; Washington DC; 34 páginas.

Bleil, S. I. (1998) – *O padrão Alimentar Ocidental: considerações sobre a mudança de hábitos no Brasil*; Artigo publicado no Vol. VII/ 1998 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP; Campinas, São Paulo, Brasil.

Disponível em:

http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/O_Padrao_Alimentar_Ocidental.pdf

Burlandy, L. (2007) – *Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional*; Universidade Federal Fluminense (UFF); Rio de Janeiro, Brasil.

Burlandy, L. *et al.* (2007) – *Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?*; Universidade Federal Fluminense (UFF); Rio de Janeiro, Brasil.

Carvalho, B. P de (2008) – *Bioenergy, Food Security and sustainable Development*; SEDGES 14(2). Série de estudos de desenvolvimento e gestão de sistemas. CIAT-CD – DAIAT/Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa; Lisboa.

Carvalho, B. P de (2006) – *Desenvolvimento Sustentável e Segurança Alimentar*; SEDGES 12(3). Série de estudos de desenvolvimento e gestão de sistemas. CIAT-CD – DAIAT/Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa; Lisboa.

Druck, G. & Filgueiras, L. (2006) – *Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula*; Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.

Equipe Pesquisa AIBF (2007) - Sumário Executivo - Avaliação do Impacto Bolsa Família; Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação; Brasil.

Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas>

FAO (2008)_a – Climate change, water and food security; www.fao.org/foodclimate; artigo entregue na Conferência/Lição: “*Segurança Alimentar Mundial: Os Desafios das Alterações Climáticas e da Bioenergia*” – Dia Mundial da Alimentação; Escola Superior Agrária de Santarém; Santarém no dia 16 de Outubro de 2008.

FAO (2008)_b – Bioenergy and food security; www.fao.org/foodclimate; artigo entregue na Conferência/Lição: “*Segurança Alimentar Mundial: Os Desafios das Alterações Climáticas e da Bioenergia*” – Dia Mundial da Alimentação; Escola Superior Agrária de Santarém; Santarém no dia 16 de Outubro de 2008.

FAO (2008)_c - *Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe*; Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe; <http://www.rlc.fao.org/es/temas/precios/pdf/precios.pdf>

FAO (2008)_d – *The State of Food Insecurity in the World 2008 – High food prices and food security – threats and opportunities*; Roma, Itália.

FAO (2006)_e – *The State of Food Insecurity in the World 2006 – Eradicating world hunger – taking stock ten years after World Food Summit*; Roma, Itália.

FAO (2005)_f – Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios, examen de análisis de la experiencia; Suraiya Ismail e Maarten Immink (Consultores da FAO) e Irela Mazar e Guy Nantel (Direcção da Alimentação e Nutrição da FAO); Roma.

Disponível em: <http://books.google.pt/>

FAO (2003)_g – El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003 – Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del milénio; Itália.

Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j0083s/j0083s00.pdf>

Glewwe, P. & Kassouf, A. L. (2008) – *The Impact of Bolsa Escola/Família Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Drop Out Rates and Grade Promotion in Brazil*.

Hevia, F. (2007) – *Relaciones directas o mediadas? Participacion ciudadana y control social en el programa Bolsa Família*; 1º Prémio Nacional sobre estudos sobre o Bolsa Família entregue pelo Ministério de Assistência Social em Brasília, Brasil.

Hoffmann, R. (2007) – *Determinantes da Insegurança Alimentar no Brasil: Análise dos Dados da PNAD de 2004*; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação; Segurança alimentar e nutricional, Campinas, São Paulo, Brasil.

Disponível em:

http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/4_artigo_1415_Determinantes_da_Inseguranca_Alimentar.pdf

Hoffmann, R. (1994) – *A Insegurança Alimentar no Brasil*; Artigo publicado no Vol. II / 1994 da Revista Cadernos de Debate, publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP; Campinas, São Paulo, Brasil.

Disponível em:

http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/A_INSEGURANCA_ALIMENTAR_NO_BRASIL.pdf

IBGE (2006)_a – *Segurança Alimentar – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Rio de Janeiro, Brasil.

IBGE (2004)_b – *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 – Aquisição Domiciliar Per Capita – Brasil e Grandes Regiões*, Rio de Janeiro, Brasil.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002aquisicao/default.shtm>

IBGE (2004)_c – *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 – Primeiros Resultados, Brasil e Grandes Regiões*, 2ª Edição, Rio de Janeiro, Brasil.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pof/2002/default.shtm>

Kassouf, A. L.; Almeida, A. N. de; Pontili, R. M. & Rodrigues, F. A. (2004) – *Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil*; Brasília, Organização Internacional do Trabalho; Programa IPEC da América do Sul; 108 páginas.

Maluf, *et al.* (1996) – *Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil*; Artigo publicado no Vol. IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP; Campinas, São Paulo, Brasil.

Disponível em:

http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/Contribuicao_ao_Tema_da_Seguranca_Alimentar_no_Brasil.pdf

MDS (2007)_a – *Metodologias e Instrumentos de Pesquisas de Avaliação de Programas do MDS – Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional*; Rómulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Brasília, Distrito Federal, Brasil.

MDS (não disponível)_b – *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas: Resultados referentes à situação de Insegurança Alimentar*; Biblioteca Virtual Bolsa Família, Brasil.

Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/7M.pdf>

MDS (não disponível)_c – *A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família*; Biblioteca Virtual Bolsa Família, Brasil.

Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/24M.pdf>

MDS (não disponível)_d – *Desafios na gestão do Programa Bolsa Família em municípios de baixo IDH*; Biblioteca Virtual Bolsa Família, Brasil.

Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/40M.pdf>

Marques, R. M. & Mendes, Á. (2006) – *Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula*; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP); São Paulo, Brasil.

Moura, P. G. M. (2007) – *Bolsa Família: Projecto Social ou marketing Político?*; Universidade Luterana do Brasil (ULBRA); Rio Grande do Sul, Brasil.

Silva, M. O. da S. e (2007) – *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil*; Universidade Federal do Maranhão; Maranhão, Brasil.

The World Bank (2008) – *Africa's Future, Africa's Challenge – Early Childhood Care and Development in Sub-Saharan Africa*; Marito Garcia, Alan Pence, and Judith L. Evans, Editors.

Disponível em: <http://books.google.pt/>

United Nations Development Programme (2007) – *Human Development Report 2007/2008 – Fighting Climate Change: Human solidarity in a divided world*, Nova Iorque, Estados Unidos da América.

Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/>

Zimmermann, C. R. (2006) – *Os programas sociais sob óptica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil*; Goiânia, Brasil.

VII – REFERÊNCIAS CIBERGRÁFICAS

[1] FAO (2003)_i – Trade Reforms and Food Security (consultado em Outubro 2009):

Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e00.htm>

[2] Samurdhi (consultado em 15.10.2009):

Disponível em: <http://www.samurdhi.org/>

[3] Programa Fome Zero (consultado em 21.08.08):

Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/>

[4] MDS (Bolsa Família – consultado em 25.05.09):

Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

[5] MDS – Benefícios e Contrapartidas (consultado em 25.05.09):

Disponível em:

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas

[6] DIEESE (consultado em 25-05-2009):

Disponível em: <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminmai09.xml>

[7] MDS² (consultado em 02-06-2009):

Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>

[8] Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (programa utilizado em 2009)

Disponível em: http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/idh/atlas_idh.php

[9] FAO (2009)_h – Factores nutritivos:

Disponível em: <http://www.fao.org/economic/ess/publications-studies/publications/nutritive-factors/it/>

VI – ANEXOS