



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Pós-Graduação de Nutrição  
Programa de Pós-graduação em Nutrição Humana

**ELAINE MARTINS PASQUIM**

**IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS BOLSA ESCOLA, BOLSA  
ALIMENTAÇÃO E CARTÃO ALIMENTAÇÃO**

Brasília

2006

**ELAINE MARTINS PASQUIM**

**IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS BOLSA ESCOLA, BOLSA  
ALIMENTAÇÃO E CARTÃO ALIMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre em Nutrição Humana, Curso de Pós-Graduação em Nutrição Humana, Departamento de Nutrição, Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leonor Maria Pacheco Santos

Brasília

2006

FICHA CATALOGRÁFICA:

Pasquim, Elaine Martins.

Implementação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação/ Elaine Martins Pasquim – Brasília, 2006.

. 105 f.

Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília, 2006.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Leonor Maria Pacheco Santos.

Transferência de renda. 2. Política Pública. I. Santos, Leonor Maria Pacheco, orient. II. Título.

ELAINE MARTINS PASQUIM

Implementação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Nutrição Humana, Departamento de Nutrição, Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Nutrição Humana.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**PRESIDENTE:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Leonor Maria Pacheco Santos  
Departamento de Nutrição  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Universidade de Brasília

---

**2º MEMBRO:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Denise Oliveira  
Diretoria Regional de Brasília  
Fundação Oswaldo Cruz

---

**3º MEMBRO:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Stein  
Departamento de Serviço Social  
Universidade de Brasília

---

**4º MEMBRO:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kênia Mara Baiocchi de Carvalho  
Departamento de Nutrição  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de expressar aqui meus sinceros agradecimentos aos que colaboraram para a realização deste trabalho,

Em primeiro lugar à minha família por dedicarem seus conhecimentos e experiências para mais este desafio, em especial, a meu esposo pela paciência, a meu pai e a meu irmão pelas contribuições, a minha mãe e a minha irmã pelo apoio incondicional,

À minha orientadora, por ter sido também minha referência e meu suporte, que se ocupou em repassar seu conteúdo técnico, na busca pelo aprimoramento com valiosas contribuições. Suas mãos orientadoras e seu olhar criterioso me guiaram, de modo essencial, para alcançar meus objetivos,

Aos amigos, pela paciência, disponibilidade e grande apoio sem os quais o caminho teria sido mais difícil,

Em especial, pela compreensão à Aline Caldas, pelo apoio e troca de conhecimentos a Roseane Viana,

Aos sujeitos da pesquisa que me deram a honra de aprender com sua sabedoria,

Meu profundo agradecimento e desculpas a minha princesinha Sarah que passou comigo por essa fase tão turbulenta,

Finalmente, a todos que acreditaram em meu potencial.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACM</b>	Antônio Carlos Magalhães
<b>ACS</b>	Agentes Comunitários de Saúde
<b>BIEN</b>	Basic Income Earth Network/ Rede mundial de renda básica
<b>CADSUS</b>	Cadastro Nacional de Usuários do SUS
<b>CADÚNICO</b>	Cadastro Único
<b>CAIXA</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CIAN</b>	Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do CNS
<b>CNS</b>	Conselho Nacional de Saúde
<b>CONSADs</b>	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CPF</b>	Cadastro de Pessoa Física
<b>CPMF</b>	Contribuição Provisória de Movimentação Financeira
<b>DEC</b>	Decreto
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EN</b>	Escritório de Negócios da CAIXA
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>HIV/AIDS</b>	Human Immunodeficiency Vírus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICCN</b>	Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MESA</b>	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>MPAS</b>	Ministério da Previdência e Assistência Social
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>MS/GM</b>	Ministério da Saúde/ Gabinete do Ministro
<b>NIS</b>	Número de Identificação Social
<b>NUPENS</b>	Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PBA</b>	Programa Bolsa Alimentação
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PCA</b>	Programa Cartão Alimentação
<b>PETI</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PGRM</b>	Programa Garantia de Renda Mínima
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIS/PASEP</b>	Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
<b>PNBE</b>	Programa Nacional de Bolsa Escola
<b>PROAB</b>	Programa de abastecimento de alimentos básicos
<b>PRODEA</b>	Programa de distribuição emergencial de alimentos
<b>PRONAN</b>	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileiro

<b>PTR</b>	Programa de Transferência de Renda
<b>RH</b>	Recursos Humanos
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund/ Fundo das Nações Unidas para Crianças



## RESUMO

A transferência de renda, parte das obrigações do Estado na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, pode ser uma importante política de redução da pobreza e interrupção do ciclo vicioso da fome. Os resultados, apresentados em dois artigos, analisam a implementação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Foi realizada uma abordagem qualitativa das falas de atores relevantes, das atas de reuniões deliberativas de Conselhos e discursos de parlamentares no Congresso. As transferências de renda promovem um avanço ao adotar o pagamento do benefício diretamente aos beneficiários, pelo respeito à autonomia, possibilidade de melhoria da economia local e percepção da necessidade de ação nos determinantes mais profundos da pobreza e da fome. Observou-se, ainda, no estudo, a preocupação dos gestores dos programas com o monitoramento e avaliação, além da melhoria da infra-estrutura nos pequenos municípios. Os programas caracterizaram-se por critérios de acesso focalizadores e seletivos, excluindo indivíduos portadores de direito ao benefício ao restringir as cotas municipais, exigir identificação civil, comprovantes de residência e outras informações cadastro, gerando necessidade de priorização entre potenciais beneficiários. Desta forma, facilitou atos de clientelismo. Os programas tiveram fraca ou nenhuma participação de populações específicas, como quilombolas, indígenas e ribeirinhos, na fase de formulação das propostas e mesmo enquanto beneficiários. A falta de recursos humanos e materiais, assim como a dificuldade de relação com o agente pagador, a Caixa Econômica Federal, foram relatos frequentes. A grande diversidade de métodos de preenchimento do cadastro facilitou erros e fraudes, em uma fase essencial para o desenvolvimento das demais. A exigência de algumas condicionalidades precisa ser revista, pois culpabiliza as vítimas pela fome e pobreza que vivenciam. Os programas apresentaram semelhante priorização da região Nordeste. O Cartão Alimentação apresentou a maior velocidade de implantação, provavelmente por aproveitar capacitações e cadastros preenchidos pelos programas anteriores. O Bolsa Escola se destacou, principalmente, pelo elevado número de crianças beneficiadas, grande retorno de informações de condicionalidades e pela preocupação com a avaliação e com a auditoria nos municípios, além de ter sido uma demanda da sociedade civil ao governo. O Bolsa Alimentação, pelo forte apoio aos estados e municípios, pela organização da avaliação e das supervisões, além da discussão do governo com o controle social desde a proposta de programa. O Cartão Alimentação foi elogiável pela formação dos Comitês Gestores Locais, dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local e pela participação da sociedade civil na sua gestão. O Bolsa Escola ficou enfraquecido ao optar por uma gestão centralizada e pela pouca participação de conselhos federais desde a formulação até o acompanhamento. O Bolsa Alimentação delegou pouca participação aos estados e apresentou reduzido retorno de informações sobre condicionalidades. O Cartão Alimentação construiu uma legislação vaga e pouco esclarecedora, adotando ainda a controversa exigência de notas fiscais para comprovar a compra de alimentos, não prevista em nenhuma norma oficial do programa. Dessa forma, a transferência de renda deveria ser implementada sob a ótica da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito, necessitando, portanto, de ações intersetoriais integradas e sustentáveis. Somente assim, provocará mudanças nos determinantes da fome e da pobreza.

Palavras-Chave: transferência de renda, política pública, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação.

## ABSTRACT

Cash Transfer Programs are part of the State obligations to guarantee Human Right to Adequate Food, and it can be important in the reduction of poverty and interruption of the vicious cycle of hunger. Results, presented here in two articles, analyze the implementation of Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Speeches of relevant social actors were analyzed in a qualitative approach, as well as transcripts of Social Councils deliberative meetings and members of Parliament discourses. Cash Transfer Programs represent an improvement by delivering the benefit directly to beneficiaries, respecting autonomy, making it possible to develop local economy and by allowing deeper interventions into the causes of poverty and hunger. It was also observed, in the study, the concern by program managers with monitoring and evaluation, in addition to the improvement of infrastructure of small cities. Programs presented focalized and restricted access criteria, which excluded individuals with the right to the benefit, by restricted municipal quotas, by imposing the need to present civil identification documents, as well as proof of residence and other fields of the cadastre, thus generating the need to prioritize within potentials beneficiaries. Thus, it facilitated acts of favoritism by politicians. Programs had had weak participation of specific populations such as slave descendants, indigenous and river populations neither in the formulation steps, nor as beneficiaries. Lack of human and material resources, as well as the difficult relation with the paying agency, Caixa Econômica Federal, had been frequently reported. Great diversity of methods for cadastre filling facilitated errors and frauds in an essential phase of the process. Requirement of some conditions need to be reviewed, because they turn victims into guilty for the hunger and poverty they live in. Programs prioritized the Northeast region similarly. Cartão Alimentação presented the fastest implementation rate, probably because it profited from training and cadastres filled by the previous programs. Bolsa Escola reached a large numbers of children beneficiaries and had the best return of conditionality information, good concern with audit and evaluation, besides having originated from a demand of the civil society to the government. Bolsa Alimentação impressed for the great support to states and municipalities, for the evaluation and supervisions performed, as well as the involvement of social control side by side to the government, since the initial proposition. Cartão Alimentação was praised for setting the Local Managing Committees, the Consortia for Food Security and Local Development and for the participation of civil society. Bolsa Escola weakness was the option for a centered management and little participation of Federal Councils since the formulation until the accompaniment. Bolsa Alimentação delegated little participation to states and had reduced return of conditionality information. Cartão Alimentação constructed a vague legislation, adopted the controversial requirement of food purchase invoices, not regulated in any official norm of the program. Cash Transfer Programs have to be implemented under the perspective of Food and Nutritional Security and a as Right, therefore, needing integrated and sustainable interventions. Only this way, there will be changes in deeper causes of hunger and poverty.

Key-words: cash transfer programs, public policy, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
1.1	Objetivo Geral	13
1.2	Objetivos Específicos	13
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b>	<b>15</b>
2.1	Base Conceitual	15
2.1.1	Dos determinantes da fome	15
2.1.2	O problema alimentar no Brasil e a transferência de renda	18
2.1.3	Direito humano à alimentação adequada	24
2.2	Programas Nacionais de Transferência de Renda no Brasil	26
2.2.1	Segurança Alimentar e Nutricional e a transferência de renda	26
2.2.2	Bolsa Escola	29
2.2.3	Bolsa Alimentação	31
2.2.4	Cartão Alimentação	31
<b>3</b>	<b>MATERIAL E MÉTODOS</b>	<b>33</b>
3.1	Pesquisa Documental Retrospectiva	33
3.2	Entrevistas com Informantes Chaves	33
3.3	Tratamento dos Dados	34
3.4	Ética em Pesquisa	36
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	<b>38</b>
4.1	ARTIGO 1	38
4.2	ARTIGO 2	63
<b>5</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>87</b>
	<b>ANEXO A</b>	<b>91</b>
	<b>ANEXO B</b>	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema deste estudo reflete a grande repercussão que as discussões sobre transferência de renda, renda mínima, renda básica, imposto de renda negativo vêm tomando nos últimos anos no Brasil no campo das políticas públicas. O estudo pretende fazer uma análise da implementação das políticas de transferência de renda no Brasil, especificamente dos programas nacionais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Segundo Arretche (2001), a análise de uma política pública é o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Difere da avaliação de uma política, pois ainda que a análise possa atribuir alguns resultados prováveis a um determinado desenho institucional, somente a avaliação poderá atribuir uma relação de causalidade entre uma intervenção e um resultado.

No Brasil, a carência nutricional ainda gera diversos desafios para a saúde pública, por isso a necessidade de identificar os obstáculos das políticas sociais de alimentação e nutrição para buscar intervenções cada vez mais eficazes e eficientes. Atualmente, existem estratégias bem sucedidas em algumas áreas da nutrição, mas há diversos profissionais com dificuldade em lidar com os problemas da fome, da pobreza, da desnutrição, além de não conseguirem reconhecer o seu papel social na promoção do Direito Humano à Alimentação (PASQUIM, 2002).

Os riscos nutricionais, de diferentes características e magnitudes, permeiam todo o ciclo de vida humana, desde a concepção até a senectude. Cabe destacar, de início, as informações oriundas do UNICEF (2001?) dando conta que, nos países em desenvolvimento, cerca de 55% das mortes infantis estão ligadas à desnutrição.

Dados de 1996, obtidos da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde – último estudo de base populacional no Brasil, indica que 10,5% das crianças brasileiras apresentavam déficit de altura para idade, e que a prevalência dessa condição variava notavelmente nas regiões brasileiras, situando-se entre 5,1% no Sul e 17,9% no Nordeste.

Valente (2002), relembra que o conceito de segurança alimentar e nutricional à época da criação do CONSEA por Itamar Franco, não contemplava os pontos de vista específicos e as propostas para ação no campo da nutrição. Alguns conceitos e ações concebidos e implementados pelo setor saúde pareciam fora de lugar em uma discussão que versava principalmente sobre questões socioeconômicas. Além disso, a visualização da segurança

alimentar, em termos nutricionais levantava questões que estavam muito além da fome e da miséria, tais como subnutrição de micronutrientes, educação para nutrição, o direito do consumidor à informação, controle da publicidade, prevenção de doenças não transmissíveis, fiscalização de alimentos e nutrição, etc. A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, apoiada pelo Consea, trouxe para a cena nacional a necessidade de refazer os tradicionais programas de complementação alimentar, dentro do quadro de referência da segurança alimentar e da nutricional. Esta primeira e franca demanda da sociedade civil abriu a oportunidade para discutir e compreender os temas nutricionais, na época considerados como tendo menor atrativo político. O resultado deste rico processo foi a utilização da abordagem nutricional no tratamento dos temas da segurança alimentar e nutricional.

A fome, a desnutrição e os distúrbios vinculados à má-alimentação são problemas há muito existentes no Brasil. Estratégias de formulação e implementação de uma política nacional de nutrição remontam à década de 40. Análises setoriais indicam que a operacionalização de programas de nutrição, principalmente os de suplementação alimentar, apresentam uma série de distorções que comprometem sua eficácia, como: o uso político, a descontinuidade, a cobertura reduzida frente à necessidade e à dissociação da prestação de serviços de saúde. Os coeficientes de atendimento por regiões e por faixas de renda, expressam de igual modo uma situação pouco favorável dos programas em relação ao princípio da equidade (BURLANDY e ANJOS, 2001).

Contudo, o tema da Fome e da Segurança Alimentar e Nutricional tornou-se projeto do governo que tomou posse em 2003, com a discussão iniciada pelo Projeto Fome Zero (IC, 2001). Em 2004, foi realizada em Olinda, Pernambuco, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a qual recomendou para os programas de transferência de renda: (I) integração de esforços entre diferentes setores e instâncias de governos e entre governos nos seus distintos níveis, de forma a reduzir custos operacionais e garantir que os recursos cheguem, de fato, às populações a serem atendidas; (II) a consideração das condições de vida das famílias atendidas – sejam nas suas peculiaridades culturais, sejam os fatores determinantes de sua pobreza – nas definições de ações específicas e adequadas; (III) o estímulo às famílias atendidas para que possam superar a situação de insegurança alimentar e nutricional em que se encontram sem se tornarem dependentes de ações e programas assistenciais; (IV) a participação integrada de outras áreas de governo de modo a garantir os serviços e a infra-estrutura necessários para que as famílias atendidas possam atingir os objetivos fixados; (V) a utilização de mecanismos permanentes de acompanhamento e

avaliação, visando correções ou aprofundamentos necessários às ações e programas aplicados; (VI) a participação da sociedade no efetivo acompanhamento das ações (CONSEA, 2004).

As políticas de transferência de renda caracterizam-se, segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1983), como políticas compensatórias no sentido de tentar remediar os desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação de capital. Essas políticas são capazes de contribuir para a redistribuição da renda do país. Algumas delas possuem condicionalidades entendidas como atividades complementares vinculadas à continuidade de recebimento do recurso.

Neste estudo, pretende-se desenvolver primeiramente os conceitos e discussões essenciais para a abordagem do tema, seguido da relação da questão alimentar/nutricional e a transferência de renda, no item revisão da literatura. A dissertação foi elaborada no formato de artigo, sendo seus resultados e discussão apresentados em dois artigos. O primeiro artigo “Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil sob a Ótica e Prática dos Atores Federais e Estaduais” engloba as entrevistas com gestores federais dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação e gestores estaduais do Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação; análise de atas de conselhos e de discursos de parlamentares no Congresso Nacional; entrevistas com representantes da CAIXA, e de organizações não governamentais. O segundo, “Análise da Implantação dos Programas de Transferência de Renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação (2001-2003)”, promove uma análise da implantação dos três programas sob a ótica da *estrutura, processo e resultado*.

## 1.1 Objetivo Geral

Analisar a implementação dos programas de transferência de renda Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação a partir da percepção de atores governamentais de da sociedade civil, envolvidos em sua formulação e gerenciamento executivo.

## 1.2 Objetivos Específicos

- Descrever e analisar os processos e critérios adotados nas legislações dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

- Identificar a estrutura federal e os processos, desde formulação dos programas até implementação, incluindo: sistema de gestão, divulgação/ informação e capacitação, seleção de beneficiários, sistemas logísticos e operacionais, monitoramento e avaliação.
- Identificar como ocorreu a implementação estadual dos programas Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, segundo relatos de gestores nos estados.
- Analisar o resultado dos programas em termos de evolução de benefícios para as famílias.
- Analisar a percepção e a prática de atores federais e estaduais envolvidos na implementação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Base Conceitual

A seguir serão apresentados conceitos e paradigmas que fundamentam a discussão a ser realizada nessa dissertação. Conceitos importantes como o Direito Humano à Alimentação Adequada; os programas de transferência da renda; e, paradigmas como os determinantes da fome e a relação entre esta e as propostas de redistribuição de renda.

#### 2.1.1 *Dos determinantes da fome*

A fome, a desnutrição e a má-alimentação possuem múltiplos determinantes de difícil erradicação. São determinantes que contemplam desde processos individuais, incluindo psicológicos/ biológicos, quanto culturais, históricos, mas principalmente aqueles econômicos e políticos.

Valente (2002) afirma que o povo brasileiro não tem fome só de uma dieta básica de custo mínimo, porque querem satisfazer também seus hábitos alimentares, suas vontades, seus prazeres, querem uma sociedade justa onde todos tenham direitos iguais para satisfação de suas necessidades, sejam elas biológicas, fisiológicas, sociais, culturais ou históricas.

Assim, para o autor acima, a alimentação é muito mais que um ato instintivo movido exclusivamente pela fome, é mais que a mera ingestão de nutrientes presentes na natureza e sua digestão e transformação do corpo em vida. O ser humano não se alimenta de cálcio, ferro, proteínas ou vitaminas, e sim da comida socialmente produzida desde a produção/ coleta/ pesca até preparo, passando pelo transporte, armazenamento, conservação, transformação industrial, além de ricos rituais de criatividade, partilha, amor, solidariedade, comunhão. Ao comer, portanto, as pessoas se refazem, se constroem e se potencializam reafirmando sua identidade, diversidade cultural e dignidade.

Josué de Castro, em seu livro “Geografia da Fome” escrito no final dos anos 40, faz um mapeamento do Brasil a partir de suas características alimentares, deixando clara que a situação da fome no país não poderia mais ser atribuída a fenômenos naturais como as altas



taxas de natalidade, mas a sistemas econômicos e sociais levantando de forma inédita a metodologia geográfica para identificação da fome.

Galleazzi (1996) expõe por meio de textos de vários autores que a existência da fome no Brasil não é efetivamente um problema de insuficiência de produção de alimentos. As limitações citadas incluem: dificuldade de acesso aos alimentos produzidos, baixo poder de compra, a expropriação histórica por conflitos de terra que sofreram índios, negros e mestiços como exemplifica no caso do Vale do Jequitinhonha, a elevada concentração de renda e disparidade social no país, forte crescimento do desemprego e dificuldade de negociação entre Capital e Trabalho.

No passado, segundo Tartaglia (2002), o ato de alimentação era diretamente vinculado ao trabalho. A evolução e o capitalismo por meio da mercantilização transformaram essa relação, não mais bastando ao homem trabalhar para comer. O trabalho significa salário e este é transformado em produtos no mercado, onde os preços, qualidade e quantidade de mercadorias disponíveis estão sujeitos a múltiplos determinantes. Para a grande maioria da população do planeta, o ato da alimentação depende de complexos mecanismos de decisão de produtores capitalistas, do papel de intervenção do Estado, dos subsídios à agricultura, do grau de concentração de terra, do capital investido na indústria alimentar, etc.

Segundo Draibe e Aureliano (1989), a política social brasileira não tem sido examinada, em seu conjunto, sob a ótica analítica do Welfare State. As noções de Estado de Bem-Estar Social ou de Estado Protetor parecem estranhas, tanto à realidade brasileira, quanto às nossas tradições acadêmico-científicas. Isso reflete, entre muitas coisas, o perfil e características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais, em uma realidade de miséria, pobreza e exclusão social, incompatíveis com o conceito de Estado de Bem-Estar Social. O “caso brasileiro” assume as características de casos de um não desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social ou, na melhor das hipóteses, de casos particulares, “anômalos”, dotados de tal especificidade, que dificilmente poderiam ser tomados como variantes de tendências gerais ou integrantes de um outro padrão. Entretanto, a vasta literatura tem apontado que é possível apreender o Estado Protetor menos como a concretização de programas sociais-democratas do pós-guerra, antes como importante elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre Estado e mercado, que se manifesta ao longo do desenvolvimento capitalista. Assim, o Welfare State pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que em outros,

mostra-se mais privatista e residual, mais generoso na cobertura, assim como na diversificação dos benefícios e serviços sociais distribuídos em uns; mais seletivo e assistencialista em outros; mais contrário aos mecanismos e dinâmicas político-partidária e eleitoral; em certas circunstâncias, mais “politizado” e clientelisticamente utilizado em outras. Em determinados casos, foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população. Desse modo, as autoras propõem pensar um determinado padrão de desenvolvimento e consolidação do Welfare State num país de capitalismo tardio como o brasileiro, que moldou a face mais completa do seu sistema de proteção social sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo econômico concentrador e socialmente excludente.

Silva (2004) complementa que desde a época da construção da proteção social do Estado, que remonta aos anos de 1930, até recentemente, o Brasil não chegou a construir um Estado de Bem-Estar Social pautado pela cidadania e sim programas sociais compensatórios fragmentados e descontínuos. E cita, ainda, ser mais grave o fato de que mesmo com a redemocratização da sociedade, esse tema é colocado na contramão da história, com prioridade ao projeto neoliberal, que defende o Estado mínimo, ao invés dos direitos trabalhistas e políticas universais, mais flexibilidade do mercado e políticas focalizadas. Portanto, na atualidade, o sistema de proteção social brasileiro seria marcado pela reforma de programas sociais sob orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, expresso pela descentralização, privatização e focalização dos programas sociais.

Essa orientação pelos organismos internacionais está baseada no modelo neoliberal, situando a população beneficiária de programas sociais no campo do não-direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento de corrupção, demagogia, fisiologismo e clientelismo político (SILVA, 2004).

Portanto, a dificuldade de erradicação da fome no Brasil é uma questão complexa e impossível de ser solucionada por um ou poucos atores sociais. O Estado, a sociedade e os países devem praticar a solidariedade e o exercício dos deveres para garantia do Direito Humano à Alimentação, a fim de superar os traços da fome, a começar pela indigência e miséria até à pobreza. A solidariedade não deve ser entendida como caridade e sim como a

possibilidade de apoio entre iguais para a redução da fome e da pobreza, em que não há obrigação e muito menos favor.

### **2.1.2 O problema alimentar no Brasil e a transferência de renda**

Em virtude da multiplicidade de determinantes que influenciam a fome, diversas ações têm sido realizadas ainda fragmentadas e descontínuas. A proposta de transferência de renda, seja renda básica, imposto de renda negativo ou renda mínima, são alguns exemplos de intervenções Estatais nesse sentido.

Historicamente foram diversos os programas federais implementados para combater a fome no Brasil. Na década de 70, o país experimenta um processo desenvolvimentista e o governo se preocupa com o estabelecimento de algumas linhas programáticas na área de alimentação e nutrição; cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição — INAN (1972) e em 1973, é instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN - programa de distribuição de alimentos aos grupos biológica e, posteriormente, socialmente vulneráveis), e em 1976, o II PRONAN. A suplementação alimentar foi constituída pelo desenvolvimento dos seguintes programas: 1) Programa de Nutrição em Saúde (PNS - distribuição de alimentos para famílias com menos que dois salários mínimos); 2) Programa de Complementação Alimentar (distribuição de alimentos formulados para gestantes, nutrizes e crianças até 3 anos; 3) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE - vigente até hoje, fornecendo alimentação para as crianças no período que assistem às aulas) e 4) Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT - para subsídio às refeições dos trabalhadores, inclusive atualmente). Na linha de racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos destacou-se o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB - venda de gêneros alimentícios a preços reduzidos). E na linha de complementação e apoio foi desenvolvida uma série de atividades de combate às carências nutricionais específicas (ferro, vitamina A, iodo) pelo enriquecimento de alimentos de consumo corrente; apoio de estudos e pesquisas; capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos e desenvolvimento de infra-estrutura de distribuição de alimentos. Em 1993, o PRODEA (programa de distribuição emergencial de alimentos) e Programa Leite são Saúde (gestantes e crianças em risco nutricional) foram criados. Este último passou a ser denominado Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN) e

depois Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN) (CASTRO; COIMBRA, 1995; VASCONCELOS, 2005).

Assim, os programas de redução da fome no Brasil tinham a forte perspectiva de fornecerem emergencialmente alimentos, desconsiderando a complexidade da fome e atuando basicamente no determinante imediato da falta de alimentação, não garantindo nenhuma sustentabilidade para as ações desempenhadas. Feliciello e Garcia (1996) destacam que a intenção do Estado, com o INAN, era atuar junto aos pobres enquanto não houvesse uma melhoria na distribuição de renda que constava nos textos oficiais como modo de resolver o problema da desnutrição do país. Infere ainda que a distribuição de alimentos provavelmente teria mais adesão de setores com poder econômico e político do que propostas que questionassem o modelo sócio-econômico como política salarial, redução do desemprego, etc. Ao longo dos anos 1999-2002, observou-se um progressivo esvaziamento da atuação do Comunidade Solidária no campo do combate à fome, a extinção do PRODEA e a substituição do ICCN pelo Bolsa Alimentação, que promoveria a transferência de renda juntamente com o Bolsa Escola e, posteriormente, o Cartão Alimentação (VASCONCELOS, 2005).

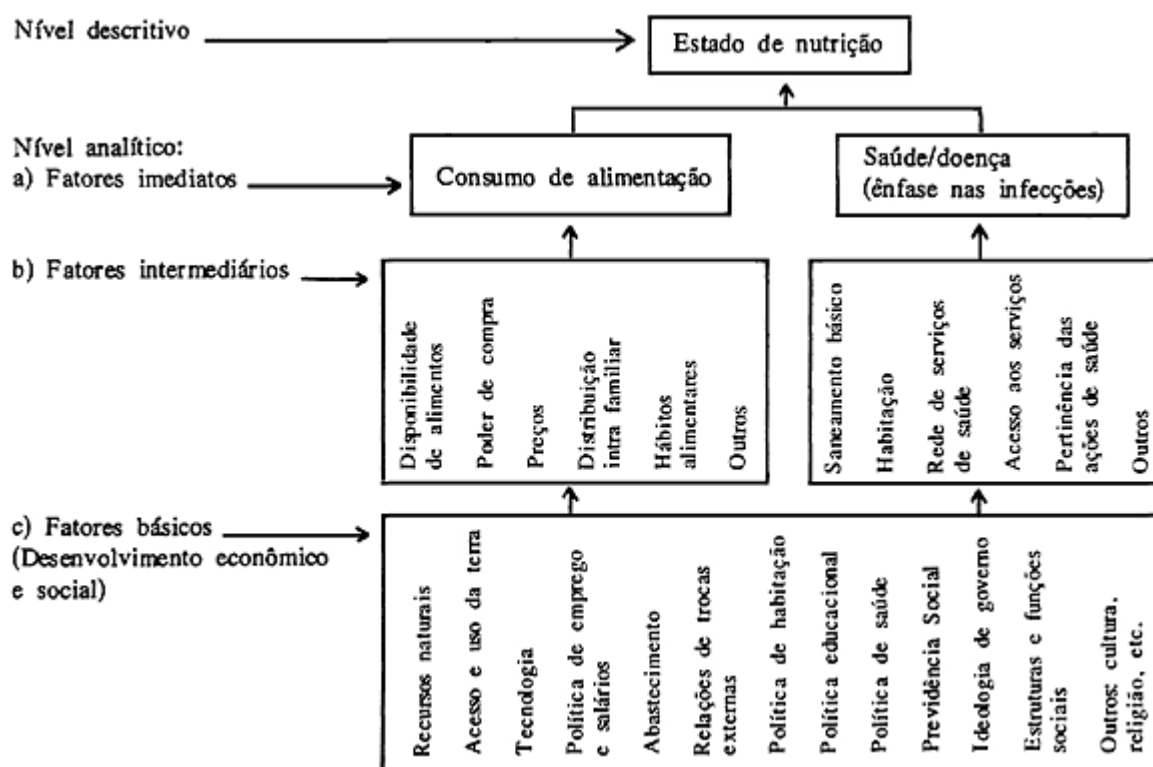
Balsadi, Del Grosso e Takagi (2004), afirmam haver uma forte correlação entre pobreza e fome, especialmente no Brasil e em países subdesenvolvidos, em que a dificuldade de acesso à alimentação está relacionada à falta de renda para adquiri-los, o que remete, também, para as causas estruturais da extrema concentração de renda e do elevado desemprego e subemprego. Além de a fome ser consequência da pobreza, é também sua causa. Este aspecto foi fortemente defendido na Missão conjunta FAO, Banco Mundial e BID, em dezembro de 2002, para avaliar o Projeto Fome Zero e trazer contribuições para a formulação das ações de governo no combate à fome. A fome prejudica a capacidade de aprendizado das crianças, reduz a produtividade de adultos ativos, faz com que as pessoas fiquem mais suscetíveis a doenças e provoca a morte prematura, perpetuando a pobreza e a iniquidade. A fome também passa de uma geração para outra, no momento em que mães desnutridas concebem filhos com peso abaixo do normal. Portanto, para romper com esse círculo vicioso, é fundamental começar a partir da garantia de um direito básico, que é o direito humano à alimentação adequada.

A fome, a desnutrição e o analfabetismo consistem segundo Valente (2002), na negação do direito ao acesso à riqueza socialmente produzida pelas sociedades humanas e pela humanidade ao longo da história, seja sob a forma de alimento, seja sob a forma de

informação, conhecimentos científicos, cultura e história. Acrescento, ainda, a forma primeira e material, a forma monetária.

Há no Brasil uma perversa distribuição de renda. Almeida (2000) discute conceitos de pobreza no qual trabalha a “pobreza nutricional” que seria aquela em que os indivíduos ou famílias não possuem renda suficiente para adquirir uma cesta básica e estariam, então, situados na linha de indigência. Analisa a distribuição de renda no Brasil concluindo que dos 10% mais ricos em comparação ao estrato de renda dos 20% inferiores (1º quintil de renda) a renda é 43 vezes superior a do 1º quintil. Quando compara o 1º quintil com os 5% mais ricos, esse valor sobe para 62 vezes mais. E em relação aos 1% mais ricos é 126 vezes maior, ou seja, o que a pessoa desse estrato de renda recebe em 6 meses é mais do que a renda que uma pessoa do 1º quintil receberá em toda a vida.

Durante os anos do assim chamado milagre econômico brasileiro (início dos anos setenta), a renda bruta mais do que dobrou, mas os benefícios econômicos ficaram concentrados no segmento mais rico da população. Segundo BATISTA FILHO e SHIRAIWA (1989), as deficiências nutricionais devem ser entendidas como manifestação de desajustes no processo social de produção de riquezas e de acesso aos bens e serviços potencialmente disponíveis conforme esquema a seguir:



A pobreza é a condição comum para o aparecimento da desnutrição em escala epidemiológica. É evidente que o alcance das propostas e, portanto, a seleção de indicadores para monitorá-las, depende da abordagem política do problema: mais imediata dentro de um enfoque reducionista e mais complexa e estrutural sob a perspectiva de uma compreensão política (BATISTA FILHO e SHIRAIWA, 1989).

Valente (2002) complementa que os analfabetos e famintos são as mesmas pessoas, “aqueles 40% que, apesar de produzirem grande parte da riqueza de nosso país, somente têm acesso a 7% da renda distribuída”. Lembra ainda que a história tem mostrado que nenhum dos paradigmas de desenvolvimento adotados nos últimos séculos possibilitou a superação sustentável da fome, da desnutrição, e de outras doenças carenciais relacionadas à alimentação e, ainda, mostrou que são raras as situações em que as sociedades humanas conseguiram garantir uma alimentação de qualidade para todos os seus membros. Segundo o IPEA (Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas), 22 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de indigência, sem comida suficiente para comer a cada dia. Dados recentes de 2004 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2006), revelam que a insegurança alimentar grave atinge cerca de 3,3 milhões de domicílios, a insegurança alimentar moderada, 6,3 milhões e a insegurança alimentar leve, 8,3 milhões em um total de 18 milhões de domicílios em insegurança alimentar comparados aos 33,7 milhões de domicílios em segurança alimentar e nutricional. A desigualdade regional se apresentou com proporções mais elevadas de insegurança alimentar grave na área rural para as regiões Norte e Nordeste, enquanto que nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ocorreu o inverso, a insegurança alimentar grave foi detectada em maiores proporções nas áreas urbanas. Ressalta-se ainda que a pesquisa identificou 8 milhões de domicílios em que algum morador recebeu dinheiro procedente de programa social do governo. Entre os domicílios com pelo menos um morador beneficiário, 34% estavam em condição de segurança alimentar, 25,1% em insegurança alimentar leve, 26% em insegurança alimentar moderada e 14,9% em insegurança alimentar grave. Domicílios em que algum morador era beneficiário de algum programa social de transferência de renda do governo comparados a domicílios em que nenhum morador era beneficiário, foi observado que a prevalência de segurança alimentar no primeiro conjunto de domicílios era próxima da metade da prevalência ente os últimos, 34% e 71,2%, respectivamente. Essa situação reflete a exploração, a negação do direito à partilha da riqueza produzida e mesmo a exclusão social e econômica de parcelas significativas da população.

A distribuição da riqueza socialmente produzida é fruto de debate entre inúmeros pensadores atuais e antigos. Há muitos séculos, modos consistentes de superação da pobreza e da fome vêm sendo levantados por todo o mundo, especialmente na forma de instituição de uma renda mínima.

Lavinas e Garcia (2004), apontam a grande evasão da clientela de programas estaduais e municipais de segurança alimentar no país quando voltados para a distribuição de alimentos *in natura* ou para o subsídio de alimentos de varejo. No Brasil como um todo, cerca de 21% da população não teria renda para adquirir as necessárias 2.200 calorias diárias, sendo preciso atender cerca de 7 milhões de famílias e 32 milhões de indivíduos a um custo anual aproximado de R\$8,5 bilhões. Os autores entendem como razoável a possibilidade de atender 75% das calorias necessárias, chegando-se, assim a proporção também considerável de 21 milhões de pessoas e R\$4,6 bilhões. Concluem que fornecer renda ao invés de alimentos é uma forma, menos onerosa e mais eficaz, de renovar políticas sociais compensatórias, para agirem eficientemente não só sobre o combate de curto prazo à pobreza, mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no Brasil, ampliando-se a condição de cidadão.

Lavinas (1998) afirma que os programas de garantia de renda mínima não são uma solução que se basta a si mesma, mas são um bom começo para se mudar aquilo que mudou muito pouco em muitos anos a vida dos mais pobres: além de atender à insuficiência de renda – uma das dimensões da pobreza, mas não a única —, atende ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos, ao qual está continuamente submetida a população mais carente. Dessa forma, os PGRMs potencializam o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, atuando de forma integrativa e integradora na vida das camadas mais pobres e desassistidas da população.

Burlandy (2003), em análise do Comunidade Solidária percebeu desde então haver uma diversidade de critérios de seleção que por um lado limitava a condição de coordenação e articulação política do programa e por outro dificultava o próprio processo de seleção da população, uma vez que “misturavam-se” nessa definição critérios de diferentes ordens. A própria condição de pobreza e indigência tal qual fora estabelecida pelo Mapa da Fome não distinguiu condição sócio econômica e situação de privação de alimentos, trazendo limites a sua utilização enquanto subsídios para programas de combate a desnutrição, como o Programa Leite é Saúde incluído no Comunidade Solidária.

Segundo Suplicy (2002), Thomas More, um dos fundadores do pensamento humanista na Europa e autor de *Utopia* de 1516, escreveu sobre a importância de se assegurar o mínimo para uma sobrevivência digna, propondo a instituição de uma renda para todos. Baseado em More, Juan Luis Vives, em 1526, fez a primeira proposta de renda mínima para o prefeito da cidade de Bruges na Bélgica. Thomas Paine, ideólogo da revolução americana e francesa do século XVII, e Karl Marx, autor do “Manifesto do Partido Comunista” de 1848, observaram a apropriação do que antes era considerado bem comum, questionando a propriedade privada que deveria estar subordinada ao direito à vida. Paine acreditava que todo indivíduo nasce com o legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou seu equivalente, reforçando que o pagamento não deve ser feito como caridade e sim como direito. E para Van Parijs, filósofo e economista belga atual, a renda mínima deve assegurar a dignidade sendo distribuída de maneira que não estigmatize, não humilhe os beneficiários e que se faça sem controle dos recursos da família e sem controle da vida privada.

No Brasil, em 1975, iniciativas começaram a surgir segundo Silva (2004) quando Antônio Maria da Silveira publicou um artigo sobre a redistribuição da renda na revista brasileira de economia, apresentando a proposta de imposto de renda negativo discutido por Friedman em 1962, visando a redução da pobreza. Não resta dúvida que esse trabalho influenciou o Projeto de Lei nº 80/ 91 de autoria de Eduardo Suplicy, para instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, legislação que marcou o início do processo histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

Seguiram-se iniciativas com bons resultados a partir de 1995 como o PGRM da Prefeitura Municipal de Campinas em São Paulo, o Programa Bolsa Familiar para Educação do Governo de Brasília no Distrito Federal, o Programa “Nossa Família” da Prefeitura de Santos em São Paulo, além de experiências em municípios como: Jundiaí, São José dos Campos, Catanduva, São Joaquim da Barra, Araçatuba, Santo André, Franca, Guaratinguetá, Caçapava, Jaboticabal, Limeira, Piracicaba, Ourinhos, Presidente Prudente em São Paulo; Belém no Pará; Belo Horizonte, Betim, Extrema em Minas Gerais; Blumenau, Chapecó em Santa Catarina; Boa Vista em Roraima; Caxias do Sul no Rio Grande do Sul; Goiânia em Goiás; Natal no Rio Grande do Norte; Vitória no Espírito Santo; Mundo Novo no Mato Grosso do Sul; entre outros (SILVA, 2004; SUP LIC Y, 2002).

A questão econômica relacionada explicitamente à má-distribuição de renda no Brasil, uma das piores do mundo, é um dos determinantes da pobreza, da fome e das carências



alimentares, assim como, pode ser uma das soluções para esses males, conforme as diversas discussões já realizadas pelos pensadores citados.

### ***2.1.3 Direito humano à alimentação adequada***

O Direito Humano à Alimentação é entendido como aquele ao qual todo indivíduo faz jus pelo simples fato de ter nascido. Reconhecido em consensos e acordos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. O direito humano à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para a sua obtenção (VALENTE, 2002).

Este último reconhece o Direito Humano à Alimentação como um direito universal e indivisível de todos os seres humanos a estarem livres da fome e a terem uma alimentação adequada. Segundo Valente (2002), o direito humano à alimentação só se concretiza quando o alimento contribui para a formação de cidadãos bem nutridos, saudáveis, críticos e participativos.

Sem o direito à alimentação adequada, não há direito à vida. O Estado, responsável primário pela garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, está obrigado a respeitar, proteger e promover/satisfazer o direito humano à alimentação adequada. Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade suficiente de alimento, nutricionalmente adequado, seguro e culturalmente valorizado.

No Brasil, a utilização desse arcabouço conceitual, segundo Valente, é muito incipiente, porém tem logrado resultados promissores. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, órgão que zela pelo cumprimento do Pacto, apresentou em seu Comentário Geral nº 12 de 1999 uma interpretação detalhada desse Direito Humano a fim de subsidiar políticas, programas e ações dos Países. O Comentário Geral nº12 estabelece que “o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”.

A liberdade e a dignidade são essenciais para o desenvolvimento do ser humano e do país. E pela indivisibilidade do Direito Humano à Alimentação, não se pode fornecer alimento

ou matar a fome sem liberdade ou dignidade, inclusive sem sacrificar outras necessidades ou direitos como educação, saúde, moradia, transporte, lazer, etc. A renda mínima vem sendo discutida em diversas arenas políticas, sociais e acadêmicas, como uma forma de permitir maior liberdade do trabalhador, melhoria dos padrões de vida e erradicação da fome.

É fundamental compreender as diferenças de significados entre os termos utilizados antes de se prosseguir com a leitura do estudo. Desse modo, pretende-se melhor retratar as demandas levantadas por pensadores, as soluções propostas por políticos e os resultados esperados em cada caso.

Segundo a Basic Income Earth Network (BIEN) (2005), renda básica é uma renda garantida incondicionalmente a todos numa base individual sem comprovação de recurso ou de trabalho. É paga pelo Estado (federal, estadual, municipal, regional, local, distrital) em dinheiro, incondicionalmente, sem restrição de uso, não importa a origem, raça, sexo, idade, condição civil ou sócio-econômica.

Por outro lado, renda mínima, segundo Zimmermann (2005) significa uma renda garantida inclusive àqueles que não hajam contribuído para nenhum sistema, mas é um direito limitado pela situação familiar. Ou seja, essa condição é aplicada a certa faixa de rendimento e não se outorga em hipótese alguma aos ricos. Tampouco é um direito individual, pois somente beneficia as famílias que tenham um rendimento inferior ao nível oficial de pobreza. Enfim, nos sistemas de Renda Mínima existentes nos diversos países industrializados há sempre uma versão que contém critérios de focalização (nível de rendimento familiar, disposição de trabalhar, etc). Quanto ao termo imposto de renda negativo, segundo o Senador Eduardo Suplicy (2002), o benefício seria a proporção da diferença entre um patamar de renda definido em lei e a renda da família. Normalmente essa proporção tem sido estipulada entre 30% e 50%. Portanto, se o patamar estabelecido for de R\$500,00, e a família ganhar R\$200,00, e se considerarmos a proporção estipulada de 50%, o Estado deverá lhe fornecer, por direito, 50% de R\$300,00, ou seja, R\$150,00.

Segundo Silva (2004), no contexto do sistema de proteção social, programas de transferência de renda são entendidos como transferência monetária a famílias ou indivíduos, transferência esta, na maioria dos programas, associada às exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde, do trabalho. Coloca duas possibilidades de orientações para os mesmos: 1) transferência de renda por meio de programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do

mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Teriam como objetivos a autonomia do indivíduo como consumidor, a atenuação dos efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e da distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza; 2) transferência de renda por meio de programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social.

Assim, os programas no Brasil, desde o Programa Bolsa Escola, pensado no Distrito Federal pelo então governador Cristovam Buarque, até os Programas Federais, têm a característica de Programas compensatórios e residuais de Transferência de uma Renda Mínima. Objetivam a transferência monetária a famílias extremamente pobres com acompanhamento de contrapartida pelas famílias.

## 2.2 Programas Nacionais de Transferência de Renda no Brasil

### 2.2.1 *Segurança Alimentar e Nutricional e a transferência de renda*

A Segurança Alimentar e Nutricional trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir a todos o direito humano à alimentação diária, segura, adequada em quantidade e qualidade, com respeito à cultura, sem que haja prejuízo dos outros direitos (VALENTE, 2002).

Segundo Hoffmann (1996), o acesso diário a alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos. Uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos tão baixos que a colocam, obviamente, em uma situação de insegurança alimentar. A insuficiência alimentar e outras condições

impróprias para a saúde, associadas ao baixíssimo poder aquisitivo de grande parte da população brasileira, se manifestam em indicadores antropométricos de desnutrição. O autor afirma que quando se trata de reduzir a insegurança alimentar e nutricional no Brasil, o combate à fome deve ser orientado, basicamente, para aumentar os direitos dos pobres dando-lhes acesso a alimentos e às demais condições (habitação, saneamento, serviços de saúde, educação, etc.) para uma vida saudável. Isso, segundo ele, poderia ser obtido por um processo de redistribuição de renda e/ou desenvolvimento econômico acelerado, que beneficiasse particularmente os pobres, dando-lhes a oportunidade de ter bons empregos.

Mendes (1999) cita a Carta de Ottawa de 1986, assinada por 38 países, que diz que “a paz, a educação, a habitação, a alimentação, a renda, um ecossistema estável, a conservação dos recursos, a justiça social e a equidade são requisitos fundamentais para a saúde”. Assim, para que a população tenha saúde, propõe o modelo de cidades saudáveis. Cidade saudável é aquela em que todos os atores sociais em situação – governo, ONGs, famílias e indivíduos – orientam suas ações para transformar a cidade em um espaço de produção social da saúde, construindo uma rede com o fim de melhorar a qualidade de vida da população. A saúde, como a qualidade de vida, é colocada como objeto de todas as políticas públicas, sejam políticas de agricultura, educação, transporte, segurança, serviços de saúde, etc. Mendes complementa que a produção social da saúde pode se referir a um estado saudável, a um país saudável e, até mesmo, de uma ordem internacional saudável. Nesse sentido, a cidade saudável será sempre, uma utopia estruturante dos projetos presentes, um processo em permanente construção.

Portanto, ao se discutir sobre segurança alimentar e nutricional é essencial considerar a multiplicidade de determinantes para poder atuar sobre os mesmos, o que leva à necessidade da intersetorialidade, sem a qual a resolução do problema será mera ilusão. A FAO (2002) descreve o Brasil como um dos maiores produtores agrícolas da América Latina e Caribe. Apesar disso, a existência de alimentos não modifica o acesso que os indivíduos têm sobre a produção brasileira. A pobreza determina as condições ambientais nas quais a criança irá viver e também as possibilidades de manter ou não sua saúde, então, quanto maior a taxa de pobreza, maior a mortalidade infantil. Essa relação foi confirmada pelo IPEA com apoio da OPAS para os estados brasileiros (NUNES et al., 2001).

Valente (2003) lembra que como a desnutrição não ocorre só pela falta de alimentos, mas também devido ao acesso a outras dimensões necessárias a uma boa nutrição (cuidado, saúde, etc), isso implica que qualquer programa nacional de combate à fome tem que ter forte

articulação com a área de saúde e nutrição. Adota a posição de que todos abaixo da linha de pobreza (54 milhões segundo o IPEA) estão em insegurança alimentar e nutricional, não tendo acesso garantido a uma alimentação adequada, podendo em diferentes momentos, serem submetidos à fome, seja do ponto de vista quantitativo ou qualitativo. Coloca também que os 24 milhões abaixo da linha de indigência estão submetidos diariamente às diferentes dimensões da fome, incluindo a situação indigna de sobreviver às custas de restos de lixo e da alimentação de outros. Ressalta que esses números apresentaram pouca oscilação ao longo dos últimos 20 anos, refletindo a permanência de altos níveis de desigualdade presente na sociedade brasileira, onde os 10% mais ricos controlam 50% da renda, e os 50% mais pobres, 10% da renda nacional.

Essas duas classificações citadas pelo autor acima, de linha de pobreza e indigência, atualmente são fortes norteadores das metas dos programas de transferência de renda. Pronunciamento do Presidente do IPEA, Roberto Borges Martins, no Senado em 22 de setembro de 1999, cita que para se medir a pobreza é preciso o estabelecimento de valores e explica o que seriam essas linhas.

Linha de indigência é o valor da renda mensal que cada pessoa precisa ter para satisfazer suas necessidades alimentares, ou seja, pode ser chamada de linha da fome. Toma-se o conteúdo calórico daquilo que é a necessidade alimentar mínima, verifica-se quanto custou aquilo e se estabelece um número. Em geral, estabelecem-se linhas de indigência diferenciadas a depender da região, do município, do estado, do país.

Linha de pobreza é algo maior que a linha de indigência devendo incluir aquela renda que as pessoas precisam para satisfazer outras necessidades básicas além do alimento. No caso, o campo de divergência é muito maior entre o que incluir ou não na linha da pobreza e há mais discrepâncias. Há uma regra que muitos pesquisadores e instituições de pesquisa utilizam. A linha de pobreza é duas vezes a linha de indigência. Assim, quem não atinge certo ponto seria indigente e quem não atinge até o dobro seria pobre.

São diversas as propostas de valores segundo o Presidente do IPEA. O IPEA, que se baseou na metrópole de São Paulo para outubro de 1997, considera pobres aqueles brasileiros que naquela data ganhavam menos que R\$104,00. A Cepal considera o valor de R\$109,00 para o Brasil urbano. Entre pesquisadores, esse valor varia de R\$60,00 a R\$152,00. A ONU trabalha com o valor de US\$1,00/dia para os países pobres e de US\$14,40 para os países ricos.

Jean Ziegler, relator especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Alimentação, expressa em entrevista em 2003 que o Brasil é um país de paradoxos, pois apesar de ser uma das dez maiores economias do mundo e um dos maiores exportadores de alimentos, milhões de pessoas sofrem de fome e desnutrição. Coloca que os programas governamentais não conseguiram reduzir de maneira importante a pobreza estrutural, a fome e a iniquidade em longo prazo. Afirma isso diante do fato de que os programas orientados a combater a fome, a pobreza e a desnutrição não se desenvolveram articulados a uma política de Segurança Alimentar e Nutricional ou de Direito Humano à Alimentação. Cita a criação do Programa Bolsa Alimentação como um mecanismo importante para contrastar com o clientelismo de distribuição de alimentos. Recomenda para os programas orientados ao combate à fome e à desnutrição que sejam somados a uma legislação que inclua prazos limites para sua instrumentalização, medidas de transparência e formas para assegurar que esses cheguem às famílias mais vulneráveis. Sugere também uma revisão pelo governo da liberalização comercial em termos de equidade social e pobreza (ZIEGLER, 2004).

Dois dos programas em estudo: Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação têm objetivos claramente expressos de contribuir para a segurança alimentar dos beneficiários. No caso do Bolsa Escola, não é preocupação específica do programa traçar o destino do benefício recebido com a alimentação, desde que a família mantenha seus filhos na escola. Porém, reconhecem a grande possibilidade desses recursos reforçarem o orçamento familiar cobrindo até 80% de necessidades de alimentação (AGUIAR, 2004). Valente (2003), afirma que o modelo econômico adotado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso contrapunha frontalmente à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), pois visava a garantia da SAN por mecanismos de mercado, sendo uma de suas primeiras ações em janeiro de 1995, a extinção do CONSEA, além de ter afirmado não haver fome no Brasil. Apesar de apoiar a proposta “Fome Zero” do novo governo, o autor demonstra preocupação com a ênfase exagerada na compra de alimentos, incentivando uma flexibilidade no uso dos recursos.

### **2.2.2 Bolsa Escola**

O Programa Nacional Bolsa Escola, gerido pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), foi criado pela Lei Nº 10.219, de 11 de abril de 2001 (BRASIL, 2001a), com o objetivo de “quebrar o círculo vicioso da pobreza oferecendo oportunidades para as camadas

de renda mais baixas da população, por meio de medidas de transferência de renda que incentivem a matrícula e a permanência das crianças na escola”. O Programa Bolsa Escola foi desenvolvido a partir de iniciativas bem sucedidas em alguns municípios brasileiros de conceder benefício monetário mensal a famílias, em troca da manutenção de suas crianças na escola.

A população a ser atendida foi definida segundo dois critérios: faixa etária e renda familiar. Assim, todas as famílias com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 90,00, cujas crianças de 6 a 15 anos estivessem frequentando o Ensino Fundamental regular, podiam ser beneficiadas pelo Bolsa Escola (BRASIL, 2001b). Uma vez beneficiária, a família passava a receber R\$15,00 mensais, por aluno, limitado a R\$45,00, ou três crianças por família. O dinheiro era pago diretamente à população por meio de cartões magnéticos, preferencialmente às mulheres, nas agências da Caixa Econômica Federal, postos de atendimento do Caixa Aqui, ou lotéricas.

O requisito para permanecer no programa era a frequência à escola. A cada três meses, a frequência das crianças bolsistas era analisada e o pagamento do benefício a seus pais ou responsáveis podia ser suspenso quando houvesse mais de 15% de faltas em um dos meses do período apurado.

Cabia aos municípios que adotaram o Programa Bolsa Escola cadastrar e selecionar as famílias beneficiárias conforme os critérios citados anteriormente. Como contrapartida à entrada no programa, deveriam desenvolver ações sócio-educativas para todas as crianças do Ensino Fundamental na localidade; criar o Conselho de Controle Social do Bolsa Escola e controlar a frequência escolar dos alunos bolsistas.

Todo o processo de acompanhamento e supervisão do programa era feito pelo Conselho de Controle Social, criado especificamente para esse fim. Entre os seus integrantes, era exigido que pelo menos 50% fossem representantes da sociedade, sem vínculos com a administração municipal. Segundo o Ministério da Educação, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola realiza, de forma permanente, auditoria nos municípios participantes do programa por amostragem ou mediante denúncia.

### **2.2.3 Bolsa Alimentação**

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde: Bolsa-Alimentação, foi criado pela Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001c), tendo como objetivo “promover as condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade mediante a complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação”. As crianças filhas de mães soropositivas para o HIV/Aids poderiam receber o benefício desde o nascimento. Eram potenciais beneficiários do programa os indivíduos em risco nutricional pertencentes a famílias de baixa renda, sendo prioritários aqueles com renda inferior a R\$90,00 *per capita*.

Os benefícios do Bolsa Alimentação eram pagos pelo Ministério da Saúde por meio de cartão magnético - em nome da mãe ou do responsável - nos pontos de atendimento da Caixa Econômica Federal. A bolsa tinha valor mensal de R\$15,00 a R\$45,00 por família. O programa tinha duração de seis meses, mas podia ser prorrogado por períodos iguais, caso a pessoa se mantivesse nas condições de pobreza e cumprisse uma série de compromissos com a saúde. Entre eles, fazer consultas de pré-natal, pesar e vacinar a criança regularmente, estimular o seu desenvolvimento físico e psicológico e receber orientações sobre cuidados com alimentação e nutrição.

### **2.2.4 Cartão Alimentação**

O programa Fome Zero, criado pelo Ministério Especial de Segurança Alimentar (MESA) definiu como uma de suas estratégias mais imediatas implantar o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação, instituído pela Medida Provisória Nº 108 de 27 de fevereiro de 2003 (BRASIL, 2003). Essas ações foram dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, entendida como a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária.

Para a implementação do PCA, e também das demais ações do Fome Zero, era indispensável a parceria do governo federal, por intermédio do MESA, com os governos estaduais e municipais. No nível estadual deveriam ser criadas as Coordenadorias Estaduais, subordinadas aos governadores, e os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto no nível municipal foram instituídos os Comitês Gestores e estimulados



os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004).

Ainda de acordo com a Medida Provisória, cabia ao poder executivo “definir os critérios para concessão do benefício, a organização do cadastramento da população junto ao Programa, o valor do benefício por pessoa ou por unidade familiar, o período de duração do benefício e as formas de controle social do Programa”. O Cartão-Alimentação seria concedido para pessoa com renda familiar mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo.

De acordo com informações fornecidas pelo MESA, o Cartão-Alimentação seria um instrumento para prover recursos financeiros às pessoas em situação de insegurança alimentar, no valor de R\$50,00 por família, repassados diretamente à população por meio de cartões magnéticos, em até seis meses, prorrogáveis por mais dois períodos de seis meses. O titular do cartão era preferencialmente a mulher responsável pela família. O objetivo era que nesse prazo fossem implementadas ações estruturais que transformem a condição de vida das famílias com a redução do risco de insegurança alimentar.

A exigência de apresentação de notas fiscais, comprovando o uso dos recursos recebidos na aquisição de alimentos, gerou polêmica entre lideranças de movimentos sociais e representantes do clero. Posteriormente essa comprovação foi flexibilizada, podendo ser aceitos, além de notas fiscais, recibos ou declarações.

Inicialmente o programa Cartão Alimentação tinha por prioridade a população dos municípios em estado de calamidade. Dessa forma, visava a substituição dos programas que faziam este tipo de atendimento: o Bolsa Renda e o Programa de Distribuição de Alimentos, PRODEA. A listagem de municípios prioritários inclui aqueles localizados no Vale do Jequitinhonha e em oito estados da região Nordeste (todos os estados exceto o Maranhão). O Cartão Alimentação deveria atender também as famílias catadoras de lixo, as que se encontram em assentamentos rurais de famílias sem terra, as comunidades quilombolas e as populações indígenas.

Justifica-se esse trabalho sobre os programas de transferência de renda no Brasil por se basear em questões atuais da sociedade, lançando luz sobre aspectos da realidade dessas políticas públicas e o envolvimento da área de alimentação e nutrição nas mesmas. Peliano *et al* (1985) já considerava que a fome constituía uma das situações mais opressivas e degradantes, justificando praticamente todo e qualquer esforço governamental para seu alívio. O fato de ocorrer em meio à opulência de outros grupos sociais e à grande extensão de terras

inaproveitadas, empresta à fome brasileira características socialmente explosivas. Segundo o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2004), um conjunto convincente de evidências está começando a se acumular em relação ao potencial das transferências de renda em promover mudanças comportamentais necessárias para o alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Usadas no combate à pobreza imediata, as transferências de renda têm sido vistas como vulneráveis à manipulação política e pouco úteis para o desenvolvimento de longo prazo, apesar de considerar que a nova geração de programas implementados no Brasil, Colômbia, Honduras, Jamaica, México e Nicarágua mostraria que as transferências associadas às condicionalidades relativas à mudança de comportamento de beneficiários promoveriam o desenvolvimento do capital humano. Esse assunto será abordado nesse estudo.

Ressalta-se ainda que poucos são os trabalhos sobre essas transferências de renda e com a abrangência proposta no estudo. Soma-se, a inédita possibilidade de comparação entre três grandes programas brasileiros agrupados segundo percepções, práticas e registros referentes a diversas questões.

### 3 MATERIAL E MÉTODOS

#### 3.1 Pesquisa Documental Retrospectiva

Contemplou o levantamento e a análise de todos os relatórios, registros originais disponíveis sobre os programas como as legislações, além de pronunciamentos realizados em plenário do Congresso Nacional por parlamentares, e atas das reuniões do Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Educação, Comissão Interinstitucional de Alimentação e Nutrição, e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Analisou-se a implantação dos programas por comparação da evolução do número de famílias beneficiárias cujas informações foram coletadas junto aos gestores federais. O período de referência para a análise foi de janeiro de 2001 a dezembro de 2003.

#### 3.2 Entrevistas com Informantes Chaves

As entrevistas semi-estruturadas (Anexo A), com ajuda de formulários pré-elaborados, foram registradas por escrito e realizadas por um único entrevistador com:

- a) gestores e responsáveis diretos pela administração e execução dos três programas, inclusive no nível estadual;
- b) outros informantes chaves, com representantes de diferentes segmentos, incluindo Caixa Econômica Federal, representante de ONG indígena, representante de ONG quilombola.

Em nível federal entrevistaram-se os gestores dos três programas. Em nível estadual, entrevistou-se somente representantes do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação, pois o Programa Bolsa Escola não era operacionalizado com a participação estadual. Para a análise das informações dos estados, fez-se um recorte entre o Semi-árido e Minas Gerais, devido à presença do Vale do Jequitinhonha, por serem as regiões consideradas de maior vulnerabilidade. Para o Programa Bolsa Alimentação, entrevistou-se 10 representantes de estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Minas Gerais). Para o Programa Cartão Alimentação foram entrevistados 4

representantes estaduais (Alagoas, Bahia, Piauí, e Sergipe), considerando que nos outros estados não foi possível localizar ou contactar o responsável, provavelmente em virtude de o Cartão Alimentação ter existido por apenas alguns meses, não levando à concretização da proposta nos estados prioritários.

Para a realização dessas entrevistas foi privilegiado o contato direto, mas, quando necessário, as informações foram obtidas junto a gestores, especialmente estaduais, por meio de telefone, o que ocorreu com duas entrevistas de representantes do Bolsa Alimentação e três do Cartão Alimentação. Essa estratégia vem sendo utilizada com sucesso em diversas pesquisas avaliativas tanto no país como no exterior.

Ressalta-se que não se pretende por meio desse estudo esgotar a discussão e a identificação dos inúmeros determinantes dos resultados dos programas em virtude da complexidade presente nas relações sociais, e sim aproximar as dimensões estudadas da realidade concreta evitando o reducionismo da aparência dos fatos.

O roteiro foi elaborado para direcionar as idéias mínimas para análise no estudo, porém não com o objetivo de limitar as informações complementares fornecidas pelos sujeitos, ao contrário, devendo ser estimuladas nos casos em que se percebeu a introdução de temas novos relevantes.

### 3.3 Tratamento dos Dados

As entrevistas tiveram seus conteúdos analisados para posterior sistematização. A partir de leituras sucessivas foram feitas categorizações e análise mais refinada do material obtido.

O estudo, que combinou técnicas de natureza qualitativa e quantitativa, analisou os PNBE, PBA e PCA do ponto de vista de seus atores relevantes. Como citado por Contandriopoulos et al. (1997), é necessário compreender que não podemos falar de uma intervenção sem levar em conta os diferentes atores que ela envolve. São eles que dão sua forma particular em um dado momento e em um dado contexto. E, nesse caso, incluem atores nas diferentes esferas de governo, fora do governo, incluindo organismos não governamentais e instituições financeiras fornecedoras dos benefícios.

A abordagem **estrutura-processo-resultado** é uma metodologia utilizada por diversos autores e foi paradigma orientador dos resultados do estudo (CONTANDRIOPOULOS et al., 1997; SANTOS e SANTOS, 2003; DRAIBE, 2001).

Na proposta elaborada por Santos e Santos (2003), adaptada de Contandriopulos, para avaliar políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, o estudo da dimensão **estrutura** contempla a análise do conjunto de ferramentas físicas e discursivas postas ao alcance dos objetivos dos programas e dos benefícios a serem distribuídos. Além desses aspectos, a estrutura também implica no reconhecimento das instalações, recursos, instrumentos e das características pressupostas das estruturas organizacionais burocráticas e técnicas, nos níveis federal, estadual e municipal, identificadas como responsáveis pela execução dos programas. A estrutura fornece os meios potenciais para favorecer (ou prejudicar) o alcance dos objetivos do programa em cada uma das outras dimensões.

A dimensão **processo** deve abranger a análise do conjunto das atividades e intervenções desenvolvidas como a seleção dos municípios, seleção da clientela, a distribuição dos benefícios e o relacionamento das agências responsáveis, na esfera federal ou estadual, com as agências locais e com os beneficiários.

A dimensão **resultado**, por outro lado, compreende o alcance dos objetivos gerais indicados na formulação dos programas. São exemplos, o controle social, a focalização, a convergência e os possíveis efeitos das intervenções sobre segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. A avaliação dos resultados principais é vinculada, necessariamente, à avaliação da *estrutura* e do *processo*, como fatores que podem facilitar ou obstar a consecução dos resultados. Essas duas dimensões somente realizam inteiramente as suas finalidades se os *resultados* planejados forem alcançados.

Os dados encontrados foram também categorizados conforme a divisão de ciclo de vida de uma política ou programa social proposto por Draibe (2001). A autora apresenta duas importantes etapas: a formulação e a implementação. A primeira compreende a formação da agenda pública; o confronto de alternativas entre atores; os processos de filtragem da política pelos atores; as tradições organizacionais; a formulação e decisão; as definições de estratégias de implementação. A segunda engloba: sistema gerencial e decisório; processos de divulgação e informação; processos de seleção; processos de capacitação; sistemas logísticos e operacionais; processos de monitoramento e avaliação.

### 3.4 Ética em Pesquisa

Foram observados os padrões éticos para a realização da pesquisa de acordo com a Resolução CNS nº 196/96, tendo sido o estudo aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília com o registro nº059/2004. Para tanto, foi apresentado aos entrevistados Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Individual (Anexo B), após explicação sobre a pesquisa e sobre o termo, em duas vias. Devido à necessidade de identificar os discursos dos múltiplos atores sociais, foram entrevistados indivíduos em diversos estados do Brasil, nas Secretarias de Saúde e Assistência Social, e respectivos ministérios e conselhos/ comitês de controle social, além de organizações não governamentais.

Para as entrevistas por telefone foi utilizado o esclarecimento e o consentimento oral, e foi solicitada, inclusive, a permissão para gravação em que se registrou o consentimento.

A pesquisa não apresenta riscos à saúde das pessoas, por se tratar unicamente de análise de documentação e entrevistas. Os benefícios para a sociedade incluem a identificação da qualidade dos programas, sendo analisados a efetividade, equidade, acesso, satisfação, controle social, etc, assim como a apresentação de propostas de modelos capazes de monitorar os processos das intervenções de saúde, suas relações com as necessidades de saúde da população e propostas de melhoria/ manutenção dos programas. Os resultados serão encaminhados para publicação por meio de artigos, e encaminhamento à biblioteca, além de estar disponível por solicitação dos participantes do estudo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 ARTIGO 1<sup>1</sup>

#### **ANÁLISE DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL SOB A ÓTICA E PRÁTICA DE ATORES FEDERAIS E ESTADUAIS**

CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN BRAZIL: THE PERSPECTIVES AND PRACTICE OF FEDERAL AND STATE STAKE HOLDERS

Elaine Martins Pasquim

Especialista em Saúde Pública pela Universidade de Brasília

Nutricionista do Ministério da Saúde

Departamento de Nutrição, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília.

Campus Universitário Darcy Ribeiro Asa Norte, Brasília, DF, 70910-900, Brasil.

Email: [elaine\\_pasquim@yahoo.com.br](mailto:elaine_pasquim@yahoo.com.br)

Leonor Maria Pacheco Santos

Doutora em Patologia pela University of Tennessee System (USA)

Consultora do Departamento de Avaliação e Monitoramento, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Departamento de Nutrição, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília.

Campus Universitário Darcy Ribeiro Asa Norte, Brasília, DF, 70910-900, Brasil.

Email: [leopac@terra.com.br](mailto:leopac@terra.com.br)

---

<sup>1</sup> Artigo baseado nas normas de publicação da Revista Saúde e Sociedade da Universidade de São Paulo.

## RESUMO

A pobreza, a fome e a desnutrição possuem múltiplos e complexos determinantes. O debate sobre a necessidade de uma renda capaz de garantir o direito humano fundamental à alimentação, essencial para a vida, há muito vem sendo discutida entre pensadores atuais e antigos, desde o século XVI até recentemente. No Brasil, experiências locais deram suporte à criação de programas nacionais de transferência de renda com condicionalidades. O estudo teve por objetivo analisar de modo qualitativo, em nível nacional e estadual, aspectos da percepção e prática dos atores envolvidos direta ou indiretamente nos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Realizou-se entrevistas com gestores e informantes chaves, análise de Atas de Conselhos e de pronunciamentos de parlamentares no Congresso. As metas dos programas indicam uma aparência universalizante, porém sua essência mostrou-se seletiva entre os já focalizados, além de fragmentada. Apesar de relevantes na redução da pobreza e da fome, esses programas deveriam ser articulados e intersetoriais, a fim de reunir diversas ações em diferentes áreas para conseguirem melhorar a qualidade de vida de seus beneficiários, pois sozinhas não são capazes de combater a pobreza e a fome.

**Palavras-Chave:** Transferência de renda; Política pública; Alimentação e nutrição.

## ABSTRACT

Causes of poverty, hunger and malnutrition are multiple and complex. Current and ancient philosophers discuss the idea of an income able to guarantee the human right to adequate food, as fundamental for life, since the XVI century until nowadays. Local experiences in Brazil have given support for the creation of national conditional cash transfer programs. The objective of the study was to analyze in a qualitative form, states and national perceptions and practice into Bolsa Escola, Bolsa Alimentação and Cartão Alimentação. Program managers and key informants were interviewed, acts of Social Councils and speeches of members of the Parliament were analyzed. Programs objectives indicate an apparent universality; however their essence revealed selection among the already focused beneficiaries, besides fragmentation. Considering their importance in the reduction of poverty and hunger, these programs should be articulated, so that other interventions can be made in order to improve the quality of life of their beneficiaries, because isolated no changes will be made in the fight against poverty and hunger.

**Key-Words:** Cash transfer programs; Public Policy; Food and nutrition.



## INTRODUÇÃO

Os Estados têm obrigações advindas de acordos internacionais de respeitar, proteger e facilitar/prover o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Este direito se realiza quando todos têm acesso a uma alimentação adequada, digna e sustentável, além de estar livre da fome e da má-nutrição (Valente, 2002). Os programas de transferência de renda (PTR), sejam renda básica ou mínima, estão entre as políticas concebidas para garantir esse direito.

Renda básica é aquela garantida a todos de forma individual e sem comprovação de renda ou condicionalidades, e vem sendo discutida desde Thomas More em 1516, até Van Parijs atualmente (Suplicy, 2002). A renda mínima é condicional e determinada pela situação familiar. A maioria dos programas de transferência de renda está associada a exigências de contrapartidas sociais/ condicionalidades no campo da educação, da saúde, do trabalho. O marco nacional dessa discussão foi a aprovação, em 1991, do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) no Senado Federal, proposto pelo senador Eduardo Suplicy. Apesar disso, Suplicy atribui a primeira proposta de renda mínima, instituída como imposto de renda negativo, a Antônio Maria da Silveira em 1975.

No Brasil, iniciativas locais surgiram a partir de 1995, como o Programa de Garantia de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas, SP, o Programa Bolsa Familiar para Educação do Governo de Brasília, DF, o Programa “Nossa Família” da Prefeitura de Santos, SP, além de experiências em capitais como Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Goiânia, Natal, Vitória e em diversos municípios (Suplicy, 2002; Silva, 2004). A partir dessas experiências surgem em 2001 o Programa Nacional Bolsa Escola (PNBE) gerido pelo Ministério da Educação e voltado para crianças de 7 a 15 anos (Brasil, 2001a) e o Programa Bolsa Alimentação (PBA) do Ministério da Saúde (MS), para crianças de 6 meses a 6 anos, gestantes e nutrizes (Brasil, 2001b). Ambos adotavam como o critério de elegibilidade a renda familiar *per capita* abaixo de R\$90,00 e concediam benefícios de R\$15,00 (máximo de três por família, ou seja, \$45,00). No início do novo governo, em 2003, foi criado o Programa Cartão Alimentação (PCA) gerido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), concedendo benefício no valor fixo de R\$50,00 por família à população com renda abaixo de meio salário mínimo *per capita* (Brasil, 2003a). Os três programas alcançaram coberturas expressivas de beneficiários no auge de sua implementação, em fins de 2003, atingindo 8,3 milhões de escolares - PNBE, 2,3 milhões de pré-escolares, gestantes e nutrizes - PBA e estimativa de 9,9 milhões de pessoas - PCA (Brasil, 2003b; Brasil, 2006; Balsadi e col., 2004).

Nos três programas, o benefício era pago diretamente à população por meio de cartões magnéticos, nas agências da Caixa Econômica Federal (CAIXA), postos de atendimento do

Caixa Aqui, ou lotéricas. Cabia aos municípios, cadastrar, selecionar as famílias e acompanhar condicionalidades, a saber, frequência escolar de no mínimo 85% para o PNBE, ações de saúde e nutrição para o PBA e controle de notas fiscais de compra de alimentos para o PCA. Os três programas foram unificados no Bolsa Família em fins de 2003 (Brasil, 2004). Este estudo visa descrever experiências sobre as estratégias adotadas na implementação dos programas, buscando apreender, na ótica dos principais atores envolvidos, os aspectos positivos e os pontos de estrangulamento.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

O estudo, de natureza qualitativa, analisou o PNBE, PBA e PCA do ponto de vista de seus atores relevantes. Realizaram-se entrevistas, por meio de formulários semi-estruturados, com entrevistadora única, com: (a) um gestor federal do PNBE, dois do PBA e três do PCA; (b) dois representantes da CAIXA; (c) 10 representantes das coordenações estaduais do PBA e quatro do PCA (PNBE não previa instância gestora estadual); (d) representante de Organização Não-Governamental – ONG – Indígena; (e) representante de ONG Quilombola.

Os entrevistados estaduais foram aqueles das regiões consideradas mais vulneráveis por seus gestores federais: semi-árido e norte de Minas Gerais. Para o PBA, 10 estados foram estudados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe. No caso do PCA, foram incluídos quatro estados cuja localização foi possível à época do estudo, considerando que a pesquisa foi posterior à extinção dos programas (com mudança de atores sociais e instituições), sendo eles: Alagoas, Bahia, Piauí e Sergipe.

Apresentou-se Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e, para entrevistas por telefone, o consentimento para a pesquisa e para a gravação da conversa foram solicitados e gravados, conforme aprovação por Comitê de Ética da Universidade de Brasília.

Foram, ainda, analisados pronunciamentos de parlamentares em plenário do Congresso Nacional e atas das reuniões do Conselho Nacional de Saúde (CNS), Comissão Interinstitucional de Alimentação e Nutrição (CIAN) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O formulário foi elaborado para direcionar as idéias mínimas para análise, sem limitar informações complementares fornecidas, ao contrário, estimulando-as nos casos em que houve a introdução de temas novos relevantes.

As entrevistas foram analisadas e sistematizadas a partir de leituras sucessivas. Os resultados foram categorizados conforme o ciclo de vida de uma política ou programa social (Draibe, 2001). A intenção do estudo não é esgotar a discussão e, sim, promover uma aproximação da realidade concreta evitando o reducionismo da aparência dos fatos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### ***FORMULAÇÃO DOS PROGRAMAS***

#### **Formação da Agenda Política**

Nenhuma sociedade, segundo Oszlak e O'Donnell (1976), possui a capacidade nem os recursos para atender comodamente a lista de necessidades de seus integrantes. Somente algumas dessas são socialmente problematizadas, a depender de seu significado para os atores (visibilidade, importância, reconhecimento), de recursos disponíveis e do poder relativo dos atores para sua resolução, como fatores mais agregados à estrutura social.

A prioridade quanto à questão da fome no Brasil contemporâneo inicia-se em 1993, quando Herbert de Souza cria a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, trazendo esse tema para a agenda pública. Nesse período, o presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, envia ao então Presidente Itamar Franco um Programa de Segurança Alimentar propondo a criação de um fórum de parceria entre governo e sociedade. Itamar Franco divulga o Mapa da Fome, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, revelando 32 milhões de indigentes e cria o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Porém em 1995, o recém empossado Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) extingue o CONSEA e institui o Comunidade Solidária para combater a fome e a miséria; em 1999, lança o Comunidade Ativa para propor projetos de desenvolvimento sustentável. Alguns autores já ressaltaram que a agenda social do governo FHC promoveu o desmonte de programas e instituições relacionados à segurança alimentar: nesse período são extintos, além do CONSEA (1995), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) (1995), o INAN (1997) e, posteriormente, o PRODEA (2002) (Valente, 2003). Em 1999 Antônio Carlos Magalhães (ACM) propõe a constituição da Comissão Mista de Combate à Pobreza, que criaria, em 2001, o Fundo Constitucional de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) com objetivos nitidamente eleitoreiros de garantir grande parte do recurso para o estado da Bahia (Chaibub, 2004).

A criação do PNBE surgiu de uma demanda da sociedade para o Estado. O Centro para Estudos Contemporâneos Brasileiros da Universidade de Brasília (UNB), criado em 1986, concebeu a estratégia que viria a se tornar o Bolsa Escola, em 1987. Nesse ano, o coordenador do Centro, Cristovam Buarque, escreveu a proposta em texto mimeografado: “Uma agenda para o Brasil”. Em 1992, a proposta foi apresentada à Conferência Nacional de Bispos do Brasil; em 1993 foi discutida com mais de 5 mil pessoas em 22 grandes cidades e se tornou parte do plano de governo do PT para Presidência da República em 1994. Nesse ano,

Cristovam Buarque é eleito para o Governo do Distrito Federal implementando o programa Bolsa Escola (distrital) em 1995. Em 1997, inspirado pelo sucesso do programa, o Governo Federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aguiar e Araújo, 2002). Em 1998, o Ministro da Educação lançou o PGRM – Bolsa Escola, para o qual o Governo Federal apoiaria os municípios com metade dos custos. Porém somente em 2001, por interesses eleitorais, se consolida o PNBE em estudo (Aguiar e Araújo, 2002; Britto, 2004).

As entrevistas com representantes do PBA evidenciam que o programa surgiu de uma demanda do governo para a sociedade, face à necessidade colocada pela própria Presidência da República à época. A demanda pelo Bolsa Alimentação foi corroborada pelos técnicos da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do MS, ao sentirem a necessidade de substituir o ICCN (Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais), programa frequentemente denunciado por desvios de recursos, dificuldade de armazenamento e distribuição paternalista dos alimentos (leite e óleo). Destaca-se o fato de o programa ter sido discutido e aprovado na Comissão Intergestores Tripartite, além de ter sido discutido com outros parceiros chave, dentro e fora do MS (Coitinho e Leão, 2004).

A proposta Fome Zero do Instituto de Cidadania (IC, 2001) tornou-se um dos principais projetos políticos para a eleição do Presidente Lula em 2002. O PCA, gerido pelo extinto MESA, foi uma das ações dessa proposta a ser implantada no início do governo.

### **Definição das Estratégias de Implementação**

Segundo Poulantzas (1985), as políticas do Estado são resultantes do confronto entre atores; mesmo nos casos em que as massas estão fisicamente excluídas de certos aparelhos, essas lutas sempre têm efeito em seu seio, inclusive existindo contradições interestatais entre setores e aparelhos do Estado. O autor questiona a visão de Estado sem fissuras, de Estado unitário e afirma que as contradições internas são necessárias à sua organização.

As principais oposições levantadas durante as entrevistas com os representantes da gestão nacional dos programas foram: para o PNBE, o valor do benefício; para o PBA, a possibilidade de má utilização do recurso e o aumento de carga de responsabilidade pela mulher; para o PCA, perda de controle por parte dos prefeitos (referente tanto a recursos pagos diretamente ao beneficiário, quanto ao acompanhamento pelos Comitês Gestores).

Complementarmente, Aguiar e Araújo (2002), citam as principais oposições ao Bolsa Escola ainda na UNB: alto custo para execução da proposta; dúvida sobre o real impacto no desenvolvimento; registro da criança na escola seria obrigação da família; possibilidade de desencorajar o trabalho dos pais e de uso inadequado do recurso. Segundo os mesmos autores,

a proposta foi considerada viável devido a: similaridade do programa aos incentivos educacionais nas universidades (mestrado e doutorado) garantidos há anos; custo estimado em 1% do Produto Interno Bruto; pagamento por família em vez de por criança, desencorajando o aumento das taxas de natalidade; a manutenção das crianças na escola, em famílias pobres, não seria uma mera questão moral ou de obrigação, pois a sobrevivência da família dependeria do dinheiro do trabalho das crianças; membros de famílias excluídas não deixam de trabalhar por preguiça, mas por falta de emprego; pagamento feito diretamente à mãe garantiria o uso do recurso para o bem de toda a família.

Houve intenso debate sobre a forma de concessão do PCA, pois a proposta inicial era operacionalizá-lo como “ticket alimentação”, à semelhança do programa americano “food stamps” (IC, 2001). Porém, tendo em vista o êxito e a aceitação dos PTR já em curso (PNBE e PBA), a decisão política recaiu sobre a criação de mais um PTR.

O PBA e o PCA foram discutidos entre governo e sociedade civil, em conselhos de controle social, previamente ao seu lançamento. O mesmo não ocorreu com o PNBE. Segundo Vasconcelos (1988), as instituições das políticas sociais são por excelência o campo de luta pela hegemonia. A importância da luta ideológica está em que cada grupo com pretensões hegemônicas busca articular interpelações democráticas como idéias de participação, de igualdade, de justiça, de direitos a seu discurso ideológico e a sua prática político-institucional concreta. Grupos dominantes buscam convencer a sociedade civil de que a concretização daquelas interpelações irá ou está sendo realizada.

Essa relação de forças e interesses pode ser percebida pelas falas descritas nas Atas tanto do CNS quanto do CONSEA, onde se discutiram respectivamente PBA e PCA:

“[...] já foi um pacto aprovado nos três níveis de governo. Por isso, espero que este Conselho aprove o projeto e depois, constitua Comissão para promover o acompanhamento. Nós vamos implementar o Programa, porque temos a convicção de que estamos fazendo o melhor para os cidadãos”. Representantes do MS à época - sobre o PBA em 2002.

“Conselheiro (...) observou que o Programa seria executado pelo Governo Federal independentemente da aprovação do CNS e registrou a sua preocupação com relação aos Programas desarticulados que estavam sendo implementados nos três níveis de governo”. Sobre o PBA em 2002.

“Importante se ter um CONSEA nacional militante em favor do Programa Fome Zero”. Representante do PCA em 2003.

Outros questionamentos de ambos os conselhos: abusos por donos de mercados (retenção de cartões e venda de produtos com preços acima do mercado), não relacionamento da fome com questões/ações de saúde, valor do recurso transferido e sugestão para discutir PTR mais amplos.

Offe (1991) afirma que as estratégias da política social são determinadas pela tentativa de resolver uma “meta-problema”, satisfazendo, simultaneamente, as exigências das

políticas admitidas e as necessidades previsíveis, levando em conta, ao mesmo tempo, os pré-requisitos da economia e as possibilidades orçamentárias. As falas confirmam a necessidade de resolução da “meta-problema”, a fome, mas identifica a existência de imposição no CNS e de cooptação no CONSEA para manutenção da hegemonia. No caso do PBA, apesar das discussões em conselho não houve real aprovação:

“Conselheira (...) lembrou que o Conselho Nacional de Saúde não aprovara o PBA, considerando que apresentava uma série de imperfeições relativas à sanção penal para as mães que apresentassem dados falsos e uma série de atividades a serem cumpridas, conforme agenda de compromisso” sobre o PBA, reunião do CNS em 2003.

Representante do PBA esclareceu que as sanções eram apenas para agentes municipais e que a agenda de compromissos era composta por ações ofertadas pelos municípios. Assim, a cobrança seria maior sobre estes do que sobre beneficiários, o que, segundo entrevistas, na prática aconteceu. Porém, o cumprimento da agenda continuou sendo cobrado, o que provavelmente deve ter impedido a aprovação final pelo Conselho.

## **IMPLEMENTAÇÃO**

### **Sistema de Gestão**

Cada programa foi elaborado e executado por instâncias de Governo diferentes, apresentando-se de maneira desarticulada e desconexa, resultando em programas e ações sobrepostos ou mesmo concorrentes (IPEA, 2006). Na prática, evidenciou-se fragmentação entre programas e órgãos, por possíveis conflitos de interesses. O incentivo à educação, à alimentação saudável, à mobilização social para geração de renda e emprego e um monitoramento do impacto dos programas na renda, no estado nutricional e na frequência escolar, indicam que a união dos programas, interdisciplinares e intersetoriais, seria mais resolutiva, com ações provavelmente mais globais e integrais.

Houve parcerias para mobilização de atores estratégicos de sustentação e cooperação nas três esferas, como o agente operador das transferências (CAIXA), os órgãos de controle externo e instâncias locais. Para o PNBE, as Unidades da Federação não eram atores importantes como se percebe na entrevista com seu representante federal:

“O Estado não tinha um papel na implementação do Programa. Teria sido melhor com os estados – seria mais viável. Quem escolhia as famílias eram os municípios que tinham cotas de vagas”.

O PBA priorizou a gestão municipal, mas os estados participavam apoiando tanto os municípios quanto a esfera federal. No PBA, os estados agiam reforçando e cobrando processos (cadastros, acompanhamentos, metas) de seus municípios. Esses, em alguns casos, chegavam a contactar diretamente a esfera federal em vez de a estadual, tamanho o grau de centralização das ações, o que pode ter fragilizado o poder descentralizado do estado.

“Atropelou o estado”. PBA-Minas Gerais.

“Havia contato direto entre o nível federal e municípios”. PBA-Sergipe.

“Ministério fez toda a questão legal com o município e o estado perdeu o controle”. PBA-Bahia.

“O estado não tinha controle sobre isso [benefícios suspensos]. Município e CAIXA recorriam direto ao Ministério da Saúde. Só na adesão o estado era importante”. PBA-Piauí.

Diferentemente dos demais programas, o PCA tenta organizar uma gestão mais participativa por meio de Comitês Gestores, cuja idéia teria surgido das experiências piloto:

“Escolheu-se uma cota [...] [para Guaribas e Acauã, mas] era tudo [indicado] do prefeito, aí que se percebeu a importância de se ter um controle social”.

Outra representação federal do PCA coloca a vantagem dessa opção:

“É mais participativo, nos outros programas eram as prefeituras que controlavam e no Comitê [Gestor] 2/3 era da sociedade [...] dava mais transparência, visibilidade e mobilização”.

O PNBE coordenou o programa de modo centralizado e apesar da aparente descentralização promovida pelos demais, na verdade, o que se nota é que o poder de decisão e participação real foi mais efetivo no PCA por causa da estratégia de Comitês Gestores. Esses Comitês articulavam políticas e programas entre Secretarias, ONGs, Sociedade Civil, em uma tentativa de melhorar a economia local e a geração de trabalho e renda. Seu diferencial foi a atribuição de atuação na gestão local e não só no acompanhamento e controle social.

No **âmbito estadual**, representantes do PBA e do PCA colocaram seus papéis junto aos municípios. Para o PBA, a maioria citou capacitação no sistema informatizado, seguido do acompanhamento técnico, depois pelo apoio político, e então, o apoio junto à CAIXA, às supervisões e apoio para digitação dos cadastros. Representantes do PCA colocaram majoritariamente a capacitação e a supervisão, seguida de orientações e apoio para averiguação de denúncias.

Os gestores estaduais deram sua opinião sobre o apoio federal. Para o PBA, a maioria o considerou ótimo, mas quase metade, alegou perda de controle pelo estado. Para o PCA, a maioria o considerou bom.

Os representantes estaduais entrevistados foram ainda solicitados a classificar os programas que participaram. A maioria dos representantes do PBA e todos os do PCA classificaram os programas como “bom”. Representantes do PBA lembraram a necessidade de capacitações mais estruturantes, enquanto os do PCA sugeriram maior valorização da experiência dos estados nas capacitações. As principais necessidades de mudanças sugeridas pelos estados no caso do PBA e PCA incluíram: combate à fragilidade política causada pela instabilidade orçamentária devido a fins eleitoreiros e possíveis reorientações que ocorrem em mudanças de governo, devendo ser pensadas estratégias de estabilização e de maior respeito aos cidadãos; melhor infra-estrutura; revisão do acompanhamento de condicionalidades.

Na esfera federal, a urgência política se manifestou pela necessidade de garantir resultados para a sociedade direcionando para uma estratégia mais centralizadora e, na esfera municipal, pela necessidade de controle dos cadastros. Dessa forma, a intenção de combater a fome e a pobreza parece esconder a busca pela legitimação em época de eleição. Exemplos de problemas políticos enfrentados são mostrados a seguir:

“Folha de S. Paulo de hoje: ‘Bolsa-Escola beneficia apadrinhados de políticos’ [...]. Em Minas Gerais [...] um dos beneficiados tem carro, casa própria e até antena parabólica. [...] Alguém culpa o Prefeito, que culpa a Secretária da Educação, que culpa o ME, onde o programa é totalmente desburocratizado, não havendo necessidade nem de comprovação da renda mensal das famílias [...] O Prefeito da cidade de Juatuba instado pelo Vereador Otto Barroso, respondeu: “Você sabe que esse programa é político; é eleitoreiro [...]”. Mas lá mesmo, parentes do Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara de Comerciantes e até de advogados tiveram acesso aos parcos R\$15 [...] Uma senhora, perguntada sobre a sua renda familiar, falou que não sabia direito, até porque não ganhava quase nada [...] alegou que o pessoal da Secretaria mandou-a inventar um número como R\$200 ou R\$300. Ela, então, disse que não iria escrever valor algum [...] Resultado: mãe de uma prole grande ficou sem nenhum centavo”. Parlamentar em pronunciamento do Senado em 24/09/2001 sobre o PNBE.

“Muda prefeito, muda tudo” Fala de PBA-Sergipe durante entrevista.

“Houve um município que só selecionava os favores políticos” PBA-PE em entrevista.

“Começou bom, a filosofia era ótima, a operacionalização foi boa, mas cedeu às pressões políticas” (referindo-se a desestruturação do Comitê Gestor, passando-se a responsabilidade pelo cadastramento para as prefeituras, sem controle pela sociedade). Alagoas – PCA em entrevista

“Teve 100% de viés político. Era época de eleição. Não deveriam ter feito nessa época”. PBA-MG.

“Era preciso dar mais tempo ao programa em alguns municípios, mas havia pressa em se fazer logo e se chegar ao número [planejado] de municípios”. PCA-BA.

### **Seleção de Beneficiários**

O cadastramento dos beneficiários é responsável por reunir as informações sobre aqueles que necessitam das ações do governo. O tipo de cadastramento a ser adotado foi um grande motivo de discussão. O Bolsa Alimentação optou, primeiramente, pela utilização do Cadastro dos Usuários do Sistema Único de Saúde – CADSUS, ao qual seriam adicionados campos específicos, como renda familiar e estado nutricional. Contudo, com a determinação do Decreto Presidencial nº 3.877, instituindo o Cadastro Único (CadÚnico) houve substancial alteração no processo de cadastramento pelo programa (Coitinho e Leão, 2004). Mudanças governamentais historicamente, no Brasil, levam à descontinuidade de políticas públicas. Com o novo governo, e o surgimento do Cartão Alimentação, houve uma desqualificação do cadastro único que ao final acabou sem um novo instrumento proposto, sendo utilizado o mesmo cadastro do governo de Fernando Henrique Cardoso. Entrevistas com representantes federais do Cartão Alimentação revelam os motivos da não aceitação do CadÚnico:

“Já pegou pronto. Não tinha tempo nem condições políticas para fazer outro. O cadastro do governo anterior tinha cobertura desigual”.



“A idéia inicial era que os beneficiários não passassem pelo CadÚnico, mas como era doação em dinheiro fomos orientados a usar o CadÚnico. Queríamos que os municípios tivessem uma liberdade maior como acontece com os programas do leite”.

Uma parlamentar, no Senado, expõe sua indignação sobre o impasse quanto à descontinuidade e possível rejeição do Cadastro Único pelo PCA, que acabou, ao final, revendo sua decisão e adotando-o, como já era realizado pelo PNBE e PBA:

“O jornal Folha de São Paulo publica [...]: ‘Após checagens, cadastro único tucano é aprovado por ministério’. [...] Essa era uma afirmação que fazíamos aqui há dois anos”. Abril/2005.

Para o mesmo Cadastro foram variadas e em geral desconexas as estratégias adotadas pelos municípios. Britto (2004), coloca que os municípios foram os responsáveis pela implementação do PNBE, gerando variadas formas de identificação dos beneficiários; em alguns municípios, feita pelas próprias escolas, por filas, por critérios geográficos ou visitas domiciliares. A maioria dos gestores estaduais do PBA afirmou ser o cadastro realizado pela Ação Social e pela Saúde, seguido por aqueles que citaram somente a Secretaria de Saúde, depois somente a Ação Social e por fim, aqueles que citaram as três Secretarias (Ação Social, Educação e Saúde). A maioria afirmou ter ocorrido visita domiciliar por Agentes Comunitários de Saúde (ACS), parte afirmou realização de visita domiciliar ou mutirão, e poucos afirmaram ter conhecimento somente de mutirão.

Segundo Porto (2006) sobre o PCA, “nunca houve nenhum novo cadastramento [...] o que havia era a validação desse cadastro [CadÚnico] por parte do Comitê Gestor [...] pela internet [...] da lista de famílias filtradas segundo os critérios do PCA”. Essa informação também aparece na entrevista com representante nacional do PCA:

“Os comitês gestores não cadastraram, utilizaram a listagem do CadÚnico dos outros programas e davam preferência para aqueles que estavam cadastrados, mas não estavam recebendo [...] Não conseguimos colocar novos beneficiários por dificuldade de inscrição no cadastro da CAIXA”.

Gestores estaduais do PCA confirmaram o uso do cadastro dos programas anteriores sem visita domiciliar ou mutirão para seleção inicial. Segundo Porto (2006), somente aqueles articulados ao setor saúde faziam verificações posteriores apoiados pelos ACS.

“Aproveitou o Cadastro do FHC” PCA-AL.

“Aproveitavam o cadastro único disponível na internet” PCA-BA.

Com a visita domiciliar, é possível averiguar as informações coletadas. Sua realização melhora a identificação das famílias com real vulnerabilidade reduzindo fraudes. Ao discutir seleção de beneficiários, o acesso de populações mais vulneráveis ao benefício, se torna tema relevante. A entrevista com representações de ONGs Quilombolas e Indígenas revelou dificuldades de inserção dessas populações.

“É bom para as comunidades, mas não contemplam as diferenças. [...] Os indígenas que se inscreveram nos programas foi (sic) via prefeituras [...] aonde os prefeitos têm sensibilidade e fizeram o cadastro. Os índios acreditam haver três problemas: documento, repasse e cadastro. Para cadastrar

tem que ter documentação. Os que estão mais longe ficam longe de caixas eletrônicos, o ideal era que os programas fossem coletivos”. ONG Indígena.

“O cadastro único dos quilombolas não aconteceu. Começou no Maranhão, mas ainda não foi concluído. Se possível mudar algo nos programas, mudaria o cadastro, para que pudesse se adequar à realidade das populações específicas”. ONG Quilombola.

Apesar de o discurso ter como aparência a universalidade, a sua essência revela restrições que impediam o acesso de certos grupos, sejam cotas ou exigências do cadastro, como documentações civil e comprovante de residência. As cotas para o PNBE basearam-se em projeções do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), do número de pessoas da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios) e do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). No caso do PBA foram baseadas na estimativa de desnutrição do NUPENS/USP - Núcleo de Pesquisa em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Coitinho e Leão, 2004). Para o PCA, segundo Porto (2006), o comitê selecionava os mais prioritários dentro das vagas, “ainda que tivesse que realizar aquela cruel tarefa de escolher entre os mais pobres dos pobres”. Seus critérios incluíam dados do CadÚnico: renda familiar *per capita* de até 0,5 salário mínimo *per capita*, número de idosos, deficientes ou portadores de doenças crônicas, presença de gestantes, nutrizes ou crianças menores de 6 anos e 11 meses, mulheres chefes de família, relação de emprego, terra e trabalho. Sua experiência mostrou que os comitês atuaram na verificação do cadastro “excluindo dos **potenciais beneficiários** [grifo do autor] do PCA cerca de 30% das famílias cadastradas”. Semelhante exclusão no PNBE foi identificada por Britto (2004), em que houve casos repetidos de exclusão de possíveis beneficiários porque o município havia atingido sua estimativa de cobertura. Essa seleção entre os que se encaixam no critério legal, já focalizado, é uma violação de direito. Segundo Stein (2005), as estratégias de implementação de redes de proteção social destacam-se por seu papel contraditório, pois focalizam e reduzem direitos, ao mesmo tempo em que utilizam mecanismos descentralizados e participativos que envolvem diferentes segmentos sociais. Além disso, a autora coloca o risco de armadilha da pobreza em que a focalização não se volta para as necessidades dos beneficiários visando um atendimento equânime e sim para a ampliação da cobertura vinculado a um mesmo volume de recursos. Assim, os programas apresentariam um caráter discriminatório, limitando beneficiários.

Para Draibe (2001), fatores facilitadores e obstáculos condicionam positiva ou negativamente o cumprimento de objetivos. Os representantes federais dos três programas citaram como facilitadores da implantação: a demanda pela sociedade e a decisão política.

Quanto aos obstáculos, o gestor nacional do PNBE colocou: dificuldade de transmissão de dados do cadastro por muita demanda e devido a muitos municípios terem somente internet discada; envio repetido de cadastros pelos municípios; e desaparecimento de diversos lotes de cadastro pela CAIXA, com uma perda de quase um milhão de cadastros.

Gestor nacional do PBA elencou: atraso da CAIXA na entrega do cartão e nos pagamentos; precariedade quanto aos equipamentos de informática; dificuldade para realizar o acompanhamento devido à falta de recursos humanos; dificuldade de seleção de beneficiários nos grandes municípios; alteração do critério de seleção somente para risco social não considerando o estado nutricional; e, por fim, a questão do cadastramento. Este último incluía a importância da retomada da listagem prévia na internet para triagem dos beneficiários, pois no desenho original do programa, o sistema previa uma pontuação conforme indicadores sócio-econômicos e nutricionais da família, além da renda - assim haveria listagens com todas as famílias cadastradas a serem apresentadas ao gestor municipal por ordem decrescente de pontuação para facilitar a seleção; falta de apoio orçamentário para deslocamentos efetuados com recursos estatais durante visitas aos municípios junto com representantes federais; lentidão do cadastro ocasionado tanto pela demora de implantação do CADSUS, quanto da necessidade de atualização de todos os cadastros para o CadÚnico.

Gestor nacional do PCA lembrou da defasagem nos dados cadastrais e da existência de aproximadamente 30% de famílias no cadastro que não mereciam receber, além da dificuldade de transmissão dos dados das prefeituras para a CAIXA e vice-versa.

Representante da CAIXA colocou como dificuldades: mapeamento da pobreza (requer infra-estrutura); dificuldades de acesso (grande dificuldade de entrega de cartões e benefícios às comunidades isoladas); dificuldade dos grandes centros em mapear populações de rua, sem teto e catadores de lixo, por falta de endereço fixo.

A principal dificuldade para todos os programas foi o cadastro, seguida de problemas operacionais e de comunicação entre Agências da CAIXA, sistemas, municípios e beneficiários. Diante disso, o repasse ágil e seguro apresentado como vantagem do cartão magnético em entrevista com representante da CAIXA, na verdade ficou prejudicado. Segundo entrevistado federal do PCA: “A CAIXA considerou a informação como sujeita a sigilo bancário e se portou como agente bancário e não de fomento social”. Quanto ao CadÚnico, esse era feito sem repasse de recurso para os estados e municípios dificultando a organização local, por ser uma atividade não prevista na rotina de seus funcionários. Lembrando Fagnani (1998), nota-se que a direção do gasto não alcança os segmentos mais

carentes, e o montante do gasto não é compatível com a dimensão das carências sociais, pois as cotas não incluem todos os portadores de direito.

No **âmbito estadual**, também foi solicitada a descrição de fatores facilitadores. Para o PBA, a maioria colocou o apoio federal. Para o PCA, as respostas foram geralmente baseadas na organização municipal como: prioridade aos municípios envolvidos em programas de mobilização, facilidade de seleção de beneficiários por municípios pequenos, disponibilidade do Comitê Gestor; CadÚnico organizado. Portanto, apesar de os gestores estaduais do PBA perceberem a centralização como algo que “atropelou os estados” junto aos municípios, além de ferir as diretrizes do SUS, reconhecem que se esse papel não fosse assumido pela esfera federal, teriam apresentado maior dificuldade na implantação.

Quanto aos obstáculos mais citados pelos estados na *adesão*, a maioria dos gestores estaduais do PBA colocou dificuldades políticas; seguidas pela preferência pelo ICCN e a perda de controle pelo estado; por último, a dúvida sobre o bom uso do recurso pela população. Para o PCA, foram lembrados problemas de divergências nas indicações do Comitê Gestor e pressão para entrega da responsabilidade do Cadastro à prefeitura. Aparentemente, as prefeituras, diferentemente dos estados, estavam em uma posição de poder, capaz de bloquear o processo de implantação dos programas. Isso porque a prefeitura era a esfera responsável por ceder ou não seus funcionários para implantações, capacitações, cadastramentos, acompanhamentos. Caso houvesse a decisão política local pela não adoção do programa, a população ficava privada do benefício até que algum tipo de coerção ao município se fizesse eficiente.

Para o *cadastramento*, a maioria dos representantes estaduais do PBA colocou como obstáculo a falta de prioridade a áreas ou a grupos de risco; depois, cadastros incompletos/ incorretos/ fraudados/ ilegíveis; e, por último, empresas terceirizadas que não passavam o arquivo retorno, e o desvio/ sobrecarga de função dos ACS. Para o PCA, a maioria citou a falta de controle da mudança de perfil de beneficiários; a falta de infra-estrutura, o cadastro malfeito, a impossibilidade de cadastrar novos beneficiários e a dificuldade de acesso à internet. Essa dificuldade é reforçada por Porto (2006) que afirma não haver “formas de controle público do cadastramento”, ocorrendo problemas em que o poder público não cadastra famílias elegíveis, por posições políticas contrárias às suas ou por simples negligência.

As dificuldades relacionadas ao cadastramento de pessoas fora do perfil foi um problema comum e importante em todos os programas, o que dificultava as próprias visitas domiciliares de acompanhamento. A impossibilidade de se cadastrar novos beneficiários no PCA ocorreu porque no início só foi permitida a inclusão após capacitações, mesmo após o

envio das atas segundo entrevistados da esfera federal do PCA. Além disso, foi citado dificuldade de inscrição no NIS pelo fato de as prefeituras não conseguirem passar cadastros para o DATASUS e essas pessoas ficaram fora do programa; e o fato de as prefeituras não terem a relação de beneficiários, pois a informação se perdia por não haver uma única secretaria responsável por acompanhar o programa.

O potencial interesse financeiro e a falta de compromisso de empresas terceirizadas para digitação do cadastro, certamente afetou os programas como se pôde verificar nas perdas de arquivos-retorno no término do contrato. Isso porque as relações sociais para a execução dos programas não são simples relações entre Estado e beneficiários, como já afirma Coimbra (1987), mas envolvem também empresariado e seus interesses.

### **Divulgação, Informação e Capacitação**

O Representante do setor de recursos humanos da CAIXA informou que a empresa promoveu 28 seminários com 772 funcionários de sistemas e 440 de gerências em seus 75 escritórios de negócios, sendo que os gerentes de mercado eram orientados a multiplicar aos gerentes gerais, mas não havia controle se realmente o fizeram. Essa possível falta de multiplicação explica, em parte, juntamente com possíveis interesses bancários, as difíceis relações com estados, municípios e beneficiários.

As capacitações do PBA e PNBE, como as da CAIXA, se limitaram a questões operacionais, não discutindo mobilizações locais, o que diminuiu a possibilidade de resolução de inúmeros determinantes da fome. As capacitações do PCA se organizaram sob a ótica da articulação voltada para o combate à fome. Porto (2006) coloca que nos cursos de 40 horas para os Agentes Locais de Segurança Alimentar (ALSA) discutiam-se conceitos de fome, segurança alimentar e controle social, Projeto Fome Zero e PCA, CadÚnico e Sistema de Informação. Porém, há relatos de dificuldades na prática; representante do PCA-AL afirma:

“O MESA mandou capacitadores [...] sem nível superior, eram do PT. No estado eram melhores”.

Gestor federal do PCA citou a importância de valorizar a experiência do PBA:

“Foi ótimo já pegar a experiência do PBA. Então não tínhamos que capacitar no sistema de informação. Era uma parte mínima do curso”.

Assim, como esperado, a valorização de experiências anteriores se mostrou mais eficaz do que a total ruptura por discordância política.

### **Sistemas Logísticos e Operacionais**

Quanto à *infra-estrutura* na esfera federal, somente o PBA a considerou adequada. A centralização da Secretaria de Inclusão Educacional (SECRIE) do PNBE revelou infraestrutura insuficiente por haver necessidade de acompanhamento de mais de 5 mil municípios, além disso, não estabeleceu procedimentos claros aos municípios quanto à seleção, permitindo manobras políticas em nível local (Britto, 2004). A descentralização é essencial, pois aumenta a disponibilidade de recursos humanos, materiais, financeiros, além de qualificar a implementação, por aproximar os locais de risco dos agentes que terão mais conhecimento da realidade. Nas entrevistas estaduais, a maioria do PBA e todos do PCA afirmaram apresentar infraestrutura inadequada, principalmente por falta de: computadores, internet, impressora, RH capacitados, espaço para trabalhar e agência bancária no município.

Para um deputado em pronunciamento no Senado, em 2001, algumas preocupações deveriam ser consideradas na logística de entrega do benefício:

“A grande maioria dos Municípios do Brasil não tem uma agência dos Correios, uma agência bancária ou uma lotérica. [...] Isso faz com que a família que ganha um cartão magnético tenha que se deslocar para outros Municípios a fim de receber o benefício”.

Para o *recebimento do recurso*, os gestores estaduais do PBA colocaram como dificuldade, pela ordem, o atraso ou a não entrega do cartão; seguido por atraso ou não recebimento do benefício; a falta de agência ou funcionários da CAIXA para o fornecimento do benefício e a existência de cartões com nomes incorretos; arquivos perdidos pela CAIXA, preenchimento repetido do cadastro, arquivo-retorno não entregue e indicações políticas de possíveis beneficiários. Já os representantes estaduais do PCA, afirmaram, em maioria, que o abuso pelos donos de mercados ao ficarem com cartões e senhas ou cobrarem preços acima do normal dos beneficiários teria sido o maior obstáculo, seguido pelo não recebimento do benefício, e por último, inexistência de documentação, ausência de agência da CAIXA, recebimento do benefício por terceiros, falta de esclarecimento das agências para a população sobre a data de recebimento do benefício.

O cadastramento foi uma fase limitante do andamento das demais, assim, o atraso no recebimento do cartão e do benefício podia ser acarretado pelo simples preenchimento incompleto ou incorreto do cadastro, prejudicando a localização das famílias. A existência de beneficiários com duplicidade de Números de Inscrição Social (NIS) pode ter sido causada pelo envio duplicado dos dados à CAIXA diante da dificuldade de comunicação com o sistema informatizado ou pelo preenchimento em secretarias diferentes por demanda do próprio beneficiário a fim de tentar garantir o benefício.

Parecem comuns a todos os programas as dificuldades em lidar com o cadastramento e os sistemas informatizados, especialmente da CAIXA, mas também os sistemas dos

ministérios, como a necessidade de listagem para escolha/ priorização/ acompanhamento de beneficiários. Segundo relatório de gestão do PNBE (Brasil, 2003b), o sistema do agente operador não ofereceu visibilidade de informações básicas aos municípios, tais como número de vagas ocupadas e disponíveis e a relação de famílias beneficiárias. Montenegro (2006), em análise do Bolsa Alimentação em Taubaté/ São Paulo, relata que o fluxo dos dados era longo, demorado, com orientações desencontradas da CAIXA e das Secretarias locais, além da sensação de complexidade sentida pelos funcionários locais.

A maioria dos gestores estaduais do PBA e todos do PCA consideraram os programas que participaram inovador. Representantes do PBA justificaram essa escolha principalmente por dois fatores: inserção social das pessoas/ cidadania/ participação e recurso direto ao beneficiário: autonomia. Para o PCA, o principal diferencial foi o empoderamento dos beneficiários, seguido por empoderamento dos conselhos e existência do Comitê Gestor. No entanto, percebe-se no item sobre capacitações do PBA, como a inserção social e a mobilização não eram devidamente incentivadas junto aos municípios.

Sobre a autonomia ou empoderamento dos beneficiários, é preciso discutir condicionalidades. Um questionamento considerado fundamental no Relatório do PBA (Coitinho e Leão, 2004) foi “como auxiliar as mães a realizarem melhores escolhas alimentares e não ‘desperdiçarem’ os recursos financeiros com produtos não saudáveis”. Stein (2005) lembra que mecanismos estigmatizadores e constrangedores como exigência de comprovação de pobreza, a mania de fraude em relação aos pobres e as condicionalidades exigidas como se os beneficiários tivessem faltas a declarar, nunca foram veículos de inclusão social e sim de exclusão. Essa questão foi avaliada pelo IFPRI – *International Food Policy Research Institute*, contratado pelo MS para avaliar o PBA, verificando que famílias beneficiárias do programa utilizaram maior porcentagem de seu orçamento com alimentos do que as não-beneficiárias. Relatório do PNBE cita exemplo em que uma mãe de três crianças teve R\$45,00 incorporados ao seu salário de R\$90,00: “Esse dinheiro vai melhorar principalmente a alimentação das crianças. Vai dar para comprar pão e leite todos os dias e também algum material que falte para o colégio” (Stal, 2005). Assim, mesmo o incentivo sendo do Ministério da Educação, percebe-se certa priorização para a alimentação conforme também destacado em pesquisa da UNB sobre o PNBE (Brasil, 2003b).

Diante desse mesmo questionamento, o PCA exigia a apresentação de notas fiscais ou recibos de compra de alimentos, visando, conforme relato do representante do PCA-BA, relato de Porto (2006) e relato de representante federal do programa, “criar a cultura de cobrança das notas”. Segundo gestor federal do programa:

“[esta exigência] foi posteriormente liberada por já existirem tantos outros problemas, como os [problemas] políticos”.

“Só alimentos [podiam ser comprados], assim era mais fácil de atingir somente as famílias que realmente precisavam para se alimentar. [...] [a verificação da compra de alimentos era acompanhada] voluntariamente pelo Comitê”.

Essa verificação foi descrita como presente nas rotinas de todos os entrevistados estaduais do PCA. Criou-se então uma idéia de que os beneficiários que não comprassem alimentos não precisavam do programa, difundindo-se uma imagem de beneficiários com má intenção de uso do recurso:

“Se não compravam alimentos é que não eram tão carentes assim” PCA-BA.

Dessa forma, o PCA não reconheceu a autonomia das pessoas, culpando os beneficiários pela sua situação de pobreza e fome. O investimento do benefício, que poderia ser útil para alguma atividade produtiva, não era considerado legítimo.

“A gente identificou uma fábrica de doces parada por causa do liquidificador que quebrou” PCA-AL.

O MESA criou os CONSADs (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local) para unir municípios, constituindo associação civil, sem fins lucrativos, após ampla articulação e capacitação, com 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, e organizavam um projeto sustentável para sua realidade. (Brasil, 2005). Os relatos estaduais sobre os CONSADs revelam uma proposta inicial de vinculação ao PCA, porém, na prática, sem papel importante junto ao programa, segundo a maioria. Somente Alagoas relatou ter realizado 25 projetos de geração de renda associados ao PCA. Para Yasbek (2003) o Fome Zero como um todo não inovou, pois o desenho inicial não correspondeu às ações implantadas, que não conseguiram ser estruturantes e sim conservadoras, com forte apelo humanitário e sem claras referências a direitos.

Essa diferença entre concepção e prática também aparece ao se notar que os representantes do PCA afirmam reconhecer o DHAA e a SAN, mas restringem o uso do recurso à compra de alimentos. Na prática violam direitos como saúde, moradia, transporte, educação, trabalho, lazer, inviabilizando o próprio DHAA. Entrevista com representante de ONG indígena revela sua opinião sobre condicionalidades:

“Levar para a escola. Que escola? O índio levar é no mínimo injusto. [Levar para vacinar] E se a vacina não chega? A idéia é boa, mas as condicionalidades não. A condição deveria ser estar passando fome. Até preencher todo o cadastro, as condicionalidades, [...] já morreu de fome”.

A Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN, 2001) do Conselho Nacional de Saúde (CNS) apresentou parecer sobre vantagem do PBA semelhante ao PNBE:

“Permite uma flexibilização na pauta de alimentos comprados pela família, respeitando a cultura [...] reforça o papel da mulher/mãe na gestão dos recursos, reconhecendo a capacidade das famílias de utilizá-lo de forma adequada [...]. Ao fazer isso, [...] reconhece que a [...] nutrição não passa, exclusivamente, pela compra direta de alimentos, mas por uma melhoria [...] da qualidade de vida”.



A CIAN complementou com questões sobre as condicionalidades do PBA:

“Os indicadores coletivos para o acompanhamento da eficácia e eficiência do projeto, referentes ao conjunto das ações básicas de saúde, como: cobertura e concentração de serviços de saúde (do pré-natal, da prevenção do câncer de colo uterino, da imunização, crescimento e desenvolvimento das crianças, do saneamento intra e peridomiciliar e outras), amplitude e impacto do PACS/PSF [Programa de Agentes Comunitários de Saúde/ Programa Saúde da Família] [...], devem prevalecer sobre os indicadores individuais (conduta da mãe de procurar e acatar as orientações dos serviços básicos de saúde e outros)”.

A restrição de uso do recurso tende a culpar a vítima pelo problema de fome que ela apresenta, porém, como afirma Britto (2004), sem estratégias estruturantes, como acesso a serviços, melhoria da educação, do emprego, da distribuição de renda, os PTR correm o risco de se tornarem um mero conjunto de programas da moda com objetivos louváveis. Abaixo um exemplo de como o próprio recebimento do benefício corrói seu valor real:

“[...] os beneficiários do PBA têm grande dificuldade para receber o benefício, principalmente os que moram na zona rural, tendo que percorrer, em média, 27 km para se deslocarem até o município [...] onde existe uma agência bancária. O deslocamento causa uma despesa de R\$ 6,50, em média, o que representa 43,33% do valor de uma Bolsa”. Controladoria Geral da União em Alagoas (CGU, 2006).

A fala demonstra uma lacuna que em princípio seria resolvida com deslocamento de funcionário da CAIXA para os municípios. No entanto, essa prática é de difícil implementação.

Quanto aos critérios de seleção de beneficiários e de responsáveis para o recebimento do recurso, diferentemente dos demais programas, entrevistado federal do PCA afirmou:

“Não precisava ser mulher, podia ser homem, idoso [...] havia famílias que tinham o pai, mas não tinham a mãe, ou de idosos abandonados [...] Tinha um público grande de famílias sem crianças”.

Prates e Nogueira (2006), afirmam que apesar da falta de informações disponíveis, há maior receptividade dos ministérios sobre a questão de gênero. Assinalam uma característica comum dos programas em focar a mulher no papel de mãe geralmente para o recebimento do recurso, limitando suas potencialidades. Segundo seus autores, essa questão foi ampliada pelo PCA porque prioriza a mulher, mas não a vincula a sua condição de mãe, além de não exigir que a família fosse composta por crianças ou adolescentes. O documento admite ganhos devido ao papel concedido à mãe como maior participação nas decisões, maior gasto com alimentos, e maior acompanhamento da educação dos filhos. Klein (2005) mostra contradições em materiais e discursos do PNBE, em que ora as mulheres, reduzidas ao papel ‘insubstituível’ de mães, são re/posicionadas ‘naturalmente’ em tarefas domésticas como responsáveis pela educação e cuidados de saúde de sua prole, ora devem desarticular o poder vigente e produzir transformações sociais. Mostra ainda como os homens, quando pais, são estigmatizados por não conseguirem prover necessidades familiares, incitando possível desobrigação pelos filhos. Nenhuma referência foi encontrada sobre o papel da mulher nos PTR nas diferentes raças do Brasil. Urge, assim, não ignorar a discussão da mulher nos PTR, pois há o risco de focalizá-las sob uma ótica da classe e do sexo dominante (Soihet, 1997).

## **Monitoramento, Avaliação e Controle Social**

Quanto ao *acompanhamento*, as dificuldades citadas pelos gestores estaduais do PBA foram: digitação do acompanhamento no sistema gerando subnotificação, não recebimento da agenda de compromissos, resistência da equipe por sobrecarga de trabalho, falta de conhecimento de municípios e estados sobre quem estava recebendo, acompanhamento somente de beneficiários, e estado não receber o acompanhamento. Assim, apesar da real falta de dados sobre acompanhamento, os estados relatam que os municípios o estariam fazendo, porém sem registro. Isso, desde que soubessem a localização dos beneficiários, já que esse era um problema. Entrevistada do Bolsa Escola Federal afirma que as contrapartidas dos municípios quanto às ações educativas complementares aconteciam como cada escola entendesse, inclusive “só o hasteamento da bandeira”. Para o PCA, foram lembrados os seguintes obstáculos: transporte, recursos humanos, falta de troca de experiências entre nacional e estadual, abusos dos mercados como citados acima.

### **Representantes do PCA confirmam dificuldades de acompanhamento:**

“Tínhamos dificuldade em acompanhar se as pessoas não precisassem mais. Se passavam a ter salário, por exemplo [...] as prefeituras não tinham informação de quem eram os beneficiários [...] tinha um problema de TI [tecnologia da informação] [...] apenas um computador podia receber os arquivos-retorno e essa informação se perdia em diversas Secretarias e [...] eram muitos computadores velhos, se estragavam, perdiam os arquivos”. Gestor Federal do PCA.

“quem tava (sic) grávida antes [conforme digitado no cadastro único] não era mais, já tinha morrido [quando iam verificar]” PCA-AL.

O monitoramento dos programas ocorreu por: controles internos e externos aos órgãos, conselhos de controle social e avaliações técnicas organizadas pela esfera federal. Segundo seus gestores nacionais, o PCA não organizou avaliação devido a sua breve existência. Porém Alberto (2005) relata, após um ano de PCA em Guaribas (PI), aumento do consumo de leite/ carne, porém, sem mudança no consumo de frutas.

Para a avaliação do PNBE, a SECRIE, Secretaria de Inclusão Educacional, contratou, em 2002, a Fundação Universidade de Brasília. Em resumo, este estudo demonstrou que: o PNBE contribuiu para aumentar a matrícula no ensino fundamental e reduzir a evasão escolar; o controle social não acompanha ou avalia o programa, somente cumpre normas legais; os beneficiários concordam com o benefício em dinheiro e, apesar de considerarem o valor baixo, é estável possibilitando planejamento de gastos; profissionais de ensino não identificaram mudanças apreciáveis no aproveitamento escolar, no comportamento do bolsista, nem na sua auto-estima; a maioria das crianças menores não deixou de trabalhar conciliando o trabalho com a frequência escolar, pois os pais, preocupados com a “vadiagem”, defendem o trabalho

infantil; filhos bolsistas passaram a receber maior atenção da família. O uso mais freqüente do recurso foi material escolar, seguido de roupas, calçados e alimentos. Apesar de ser identificado o uso do recurso para aquisição de bens básicos, a última resposta é questionável em virtude das diversas orientações de uso de recurso recebidas (Brasil, 2003b).

Sinteticamente, a avaliação do IFPRI sobre o PBA concluiu: eficiência quanto aos custos administrativos; maior gasto dos beneficiários com alimentos, principalmente os mais pobres; dietas mais diversificadas; no entanto, verificou ganho de peso inadequado talvez pela crença dos beneficiários que possam perder o recurso caso a criança ganhe peso (Morris e col., 2004; Brasil, 2004b). Soma-se a isso, os resultados observados durante as supervisões: leite e frutas foram comprados com o benefício, seguido por verduras, arroz, feijão e carnes; apenas 2,1% declararam dificuldades quanto ao manuseio do cartão-magnético; 20,6% declararam gastos de transporte para a retirada do benefício, gastando, cerca de R\$2,00 por vez; 84% não apresentaram dificuldades no acesso aos serviços de saúde; 83,8% preferem receber em dinheiro; 95,4% declararam-se satisfeitos ou totalmente satisfeitos (Brasil, 2003c).

Auditorias foram realizadas nesses programas por controle externo e interno. No controle externo, órgãos como Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União (TCU) utilizam o recebimento de denúncias ou a fiscalização por sorteio visando apurar práticas lesivas. Os gestores do PNBE e PBA organizaram em sua estrutura setores responsáveis para o controle interno. O PNBE possuía a Coordenação Geral de Monitoramento e Auditoria da Diretoria de Gestão da SECRIE com apoio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCEI), por meio de denúncias e auditoria *in loco* por amostragem (Brasil, 2003b).

O PBA constituiu a Coordenação de Acompanhamento de Convênios e Auditorias para acompanhar, verificar, encaminhar e registrar ocorrências (denúncias, supervisões e auditorias) quaisquer que fossem suas procedências - SFCEI, TCU, DENASUS - Departamento Nacional de Auditoria no SUS, Disque-Saúde, gestores estaduais e cidadãos em geral (Brasil, 2004b). Faziam, ainda, supervisões periódicas junto aos gestores estaduais.

Quanto ao controle social em estados e municípios, a legislação do PNBE exigia a criação ou designação de um conselho, não necessariamente o de educação; para o PBA era o Conselho de Saúde; para o PCA, o Comitê Gestor.

Segundo entrevista, o PNBE não tinha controle social na esfera federal, somente nos municípios para acompanhamento da freqüência escolar, chegando a 83% de transmissão para a esfera federal (Brasil, 2003b). Entrevistas do PBA e do PCA indicam o envolvimento do controle social desde a formulação até à execução. Os Comitês Gestores do PCA, muito elogiados pelos gestores estaduais, multiplicavam conceitos como direitos humanos e

cidadania, acompanhavam as condicionalidades e as famílias, localizavam famílias não cadastradas, corrigiam o Cadastro, identificavam pessoas sem registro civil e validavam beneficiários cadastrados pelo município. Formado por 2/3 de representantes da sociedade civil, o Comitê confrontava o poder local, chegando diversas vezes “às vias de fato” e criando resistência para a continuidade do cadastramento em algumas prefeituras (Porto, 2006).

Para Offe (2001), não seriam as leis e estruturas institucionais que definiriam os resultados e impactos das políticas sociais, mas, sim, as relações sociais de poder, coerção, ameaça, legal e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades de relações de interesse que determinariam a “justiça social” e as inovações sócio-políticas. O Comitê Gestor permitiu, dessa forma, um avanço real na construção do controle social ao co-dividir as responsabilidades na operacionalização do programa.

Um dos resultados do monitoramento é a identificação de benefícios irregulares que geravam a exclusão dos programas. Os motivos citados foram: para o PBA, pessoas fora do perfil; seguido por erro no cadastro, recebimento duplicado/ duplicidade de NIS ou fraude; e por último a classificação incorreta da fase do ciclo de vida. Para o PCA, a maioria das irregularidades seriam os casos de famílias fora do perfil.

As entrevistas revelam que a avaliação e o monitoramento começam a entrar na rotina do planejamento das políticas públicas no Brasil, porém, como afirma Stein (2005), ainda vinculados à exigência dos organismos internacionais para a concessão do apoio financeiro, sem um sistema de avaliação padrão ou publicização regular dos resultados para a população. Havia mecanismos regulares como as visitas de supervisão do PBA, papel também passado às Coordenações Estaduais e Municipais e ao controle social, mas ainda precário.

Correções foram implementadas, como exclusão de beneficiários e flexibilização do controle de notas fiscais no PCA. Porém, mecanismos mais eficientes de correção de irregularidades sem prejuízo a beneficiários ainda precisam ser discutidos como segue:

“Tendo identificado a fraude [em município do Ceará], o ME imediatamente bloqueou o pagamento [do PNBE] [...], prejudicando todas as crianças”. Parlamentar em pronunciamento do Senado em setembro de 2001.

## **CONCLUSÃO**

O estudo identificou conflitos de interesses na formulação, implementação e avaliação dos programas, desde bloqueio por políticos locais, fragmentação federal e controle internacional. A mediação e o controle dos programas devem ser realizados pela sociedade civil intersetorialmente com representantes do governo, visando à melhoria da segurança alimentar, e da saúde entendida como resultante das condições de alimentação, habitação,

educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. Merece aprofundamento a discussão sobre condicionalidades, controle de irregularidades e de efeitos perversos dos benefícios sobre as relações econômicas e sociais, além de abusos por comerciantes locais. Para tanto é preciso garantir o respeito à autonomia dos beneficiários na identificação e realização de suas aspirações para satisfazer suas necessidades (que não somente alimentos).

A simples vinculação dos programas a condicionalidades melhoram o acesso e a garantia dos serviços, porém tornam os beneficiários dependentes desses serviços e de seus profissionais. A articulação intersetorial é fundamental para a modificação de condições estruturantes que limitam o crescimento digno dos indivíduos.

Um grande desafio não somente dos PTR, mas também das demais políticas e programas, é a diversidade cultural do povo brasileiro. Os programas mostram-se urbanos e não incluem, até excluem e punem, pessoas com menor acesso à cidadania, revelando seleção entre os portadores de direito. Não são, portanto, formulados para os mesmos, levando a uma necessidade de adequação da população ao programa e não o contrário. Somente quando a focalização não der prioridade aos recursos no lugar dos beneficiários e envolver todos os portadores de direito, desde a formulação até a avaliação, poderá se reduzir a fome, sem reproduzir a pobreza por gerações futuras culpando suas vítimas. Assim, é preciso haver uma redistribuição da riqueza do país a todos sem que haja necessidade de comprovação de pobreza e caracterização de indivíduos com a marca de preguiçosos dependentes do Estado.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. ARAÚJO, C. H. (Org.). *Bolsa Escola: education to confront poverty*. Brasília: UNESCO, 2002.
- ALBERTO, N. S. M. C. *Resultados do Programa Fome Zero/Cartão Alimentação sobre a disponibilidade de alimentos e de nutrientes em famílias do município de Guaribas – Piauí*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências e Saúde) - UFPI, Teresina, 2005.
- BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de sua Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais. In: CONGRESSO DA SOBER, 42., 2004, Cuiabá. *Anais...* Cuiabá: UFMT, 2004. mimeo. Apresentação do Grupo de Pesquisa 06: Políticas Públicas. 27/julho/2004.
- BRASIL. Lei Nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 abr. 2001a.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória No. 2.206, de 10 de agosto de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde: Bolsa-Alimentação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 ago. 2001b.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

- \_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 108 de 27 de fevereiro de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação". *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 fev. 2003a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Inclusão Educacional. *Relatório de Gestão 2003*. Brasília, 2003b. mimeo.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Bolsa Alimentação - maio 2003*. Apresentação sobre o programa Bolsa Alimentação. Brasília, 2003c. Arquivo (902Kb). PowerPoint.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Avaliação do programa Bolsa-Alimentação: primeira fase*. Brasília, 2004b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Relatório de Gestão – 2003 Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/alimentacao>>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. *Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)*. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria01\\_09.asp](http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria01_09.asp)>. Acesso em: 04 fev. 2005.
- BRITTO, T. F. *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America*. Netherlands: Institute of Social Studies., 2004. (Working Paper Series, n. 390).
- CHAIBUB, J. R. W. *Programas de transferência de renda e o enfrentamento da pobreza no Brasil: análise dos processos de formação e formulação do Programa Nacional de Bolsa Escola (2001-2002)*. 2004. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- COIMBRA, M. A. Será que o marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais? In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W.G.; COIMBRA, M.A. (Org.). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 105-126.
- COITINHO, D.; LEÃO, M. *O Programa Bolsa Alimentação: um relato de seu desenho, implementação, impacto e custos*. Brasília: Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição; Universidade de Brasília, 2004. mimeo.
- COMISSÃO INTERSETORIAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. *110ª Reunião ordinária*. Brasília, jun. 2001. mimeo.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Principais Constatações*. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/cgu/noticias/2003/relatorios/sorteio5\\_al\\_jacuipe.PDF](http://www.presidencia.gov.br/cgu/noticias/2003/relatorios/sorteio5_al_jacuipe.PDF)>. Acesso em: 08 mar. 2006.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001.
- FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In: RICO, E. *Avaliação de políticas: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- INSTITUTO DE CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/bps/bps\\_06.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bps/bps_06.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2006.
- KLEIN, C. A produção da maternidade no Programa Bolsa-Escola. *Rev. Estud. Fem.*, v. 13, n. 1, p. 31-52, jan./abr. 2005.
- MONTENEGRO, A. M. R. *A gestão de saúde e informação na implementação do programa bolsa alimentação do município de São José dos Campos: estudo de caso da Secretaria Municipal de Saúde*. 2004. 195 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento

- Regional) - Departamento de Economia, Contabilidade e Administração, Universidade de Taubaté, Taubaté, 2004. Disponível em: <[http://www.unitau.br/prppg/cursos/ppga/mestrado/2004/montenegro\\_angela\\_maria\\_da\\_rocha.pdf](http://www.unitau.br/prppg/cursos/ppga/mestrado/2004/montenegro_angela_maria_da_rocha.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2006.
- MORRIS, S. S.; OLINTO, P.; FLORES, R.; NILSON, E. A. F.; FIGUEIRÓ, A. A. Conditional Cash Transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in Northeast Brazil. *J. Nutr.* 134:2336-2341, 2004.
- OFFE, C.; LENHARDT, G. Teoria do Estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e processos inovadores da política social. In: OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1984. p. 53-70.
- OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES, 1976. 44 p. (Documentos CEDES, 4).
- PORTO, E. B. D. *Fome Zero e controle social: a experiência dos Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação*. Disponível em: <<http://www.ansp.org.br/sites/300/394/Revista%20respvblica/respublica5pdf.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2006.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985.
- PRATES, C. A.; NOGUEIRA, M. B. B. *Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período 2000-2003: avanços e possibilidades*. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/9/LCL2309/lcl2309p.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2006.
- SILVA, M. O. Z. S. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SOIHET, R. História, mulheres, gênero: contribuições para um debate. In: AGUIAR, N. *Gênero e ciências humanas: desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres*. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Tempos, 1997.
- STAL, I. L. Bolsa Escola como alternativa de inclusão social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044530.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2006.
- STEIN, R. H. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?*. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- VALENTE, F. L. S. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002*. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br/download/pol\\_inseg\\_alimentar\\_Flavio\\_Valente.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- VASCONCELOS, E. M. Estado e políticas sociais no capitalismo: uma abordagem marxista. *Rev. Ser. Soc.*, ano 9, n. 28, p. 5-32, 1988.
- VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas à Lula. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-4457, jul./ago. 2005.
- YAZBEK, M. C. Fome Zero: uma política social em questão. *Rev. Saúde Soc.*, v. 12, n. 1, jan.-jul. 2003. Disponível em: <<http://www.apsp.org.br/saudesociedade/index.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

## 4.2 ARTIGO 2<sup>2</sup>

### **ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: BOLSA ESCOLA, BOLSA ALIMENTAÇÃO E CARTÃO ALIMENTAÇÃO (2001-2003)**

ANALYSIS OF BRAZILIAN FEDERAL CASH TRANSFER PROGRAMS: BOLSA ESCOLA, BOLSA ALIMENTAÇÃO AND CARTÃO ALIMENTAÇÃO (2001-2003)

Elaine Martins Pasquim

Especialista em Saúde Pública pela Universidade de Brasília

Nutricionista do Ministério da Saúde

Departamento de Nutrição, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília.

Campus Universitário Darcy Ribeiro Asa Norte, Brasília, DF, 70910-900, Brasil.

Email: [elaine\\_pasquim@yahoo.com.br](mailto:elaine_pasquim@yahoo.com.br)

Leonor Maria Pacheco Santos

Doutora em Patologia pela University of Tennessee System (USA)

Pesquisadora Associada

Departamento de Nutrição, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília.

Campus Universitário Darcy Ribeiro Asa Norte, Brasília, DF, 70910-900, Brasil.

Email: [leopac@unb.br](mailto:leopac@unb.br)

---

<sup>2</sup> Artigo baseado nas normas de publicação da Revista Saúde e Sociedade da Universidade de São Paulo.



## RESUMO

Os programas de transferência de renda no Brasil podem ser pilares essenciais para a rede de proteção social. Analisou-se a implantação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, sob a ótica da *estrutura, processo e resultados*. Coletou-se informações sobre o arcabouço legislativo norteador da implementação dos três programas além de outros aspectos da estrutura dos mesmos. Foram analisados os processos, ou seja, as estratégias de implementação e, no tocante aos resultados, o número de benefícios concedidos por período, região geográfica e unidade da federação. Assim, foi possível caracterizar e comparar suas velocidades de implantação e suas prioridades entre regiões e estados. Verificou-se também que as legislações podem ser instrumentos facilitadores ou dificultadores da ação dos agentes locais. Assim, aconteceu quanto à extrema ausência de informações do Cartão Alimentação, a opção pela centralização no Bolsa Escola e a escolha de atribuições dos estados do Bolsa Alimentação que os pode ter fragilizado.

Palavras-Chave: Transferência de Renda; Política Pública; Alimentação; Nutrição.

## ABSTRACT

Conditional Cash Transfer Programs in Brazil can be essential for social protection. Implantation process of Bolsa Escola, Bolsa Alimentação and Cartão Alimentação, was analysed by the perspective of structure, process and results. There were arised information about the legislation which guided the implementation process of the three programs, as well as other aspects of their structure. There were analysed processes such as the strategies of implementation and, about results, the number of benefits granted by period, geografic region and states. This way, it made possible to characterize and to compare its speeds of implantation and its priorities between regions and states. It was also verified that legislation can be instruments which helps or harms local agents' actions. Thus, it happened with the extreme absence of information of "Cartão Alimentação", with the option for centralization of "Bolsa Escola" and with the choice of attributions selected for states, which might have weakened them.

Key-Words: Cash Transfer Programs, Public Policy, Food; Nutrition.

## INTRODUÇÃO

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) propôs criar uma “rede de proteção social” a partir de 2001, cujo carro-chefe seriam os programas de transferência de renda a famílias pobres. Segundo Silva (2004), o Governo FHC não deu devida atenção à agenda social brasileira durante seu primeiro mandato (1995-1998), situação que se prolongou ainda durante os dois primeiros anos do seu segundo mandato (1999-2002). Contudo, tenta reverter essa postura a partir de 2001, ano anterior à realização de eleições majoritárias incluindo a eleição à Presidência da República. A autora considera ainda que os programas de transferência de renda são implantados visando criar um Sistema de Proteção Social sob orientação dos organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, expresso pela descentralização, privatização do Estado e focalização dos programas sociais.

O governo havia lançado, em julho de 2000, o Projeto Alvorada visando criar condições para redução da pobreza e das desigualdades regionais, prevendo programas e recursos prioritariamente para os municípios com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) menores que 0.5. O Projeto deveria observar os critérios de focalização nos municípios mais pobres para ações de saúde, educação, assistência social, justiça, trabalho e agricultura. Deveria reunir informações referentes aos programas e apoiar a identificação e cadastramento de famílias de baixa renda para encaminhamento prioritário.

No mesmo ano o Senado propõe a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza visando reduzir a extrema pobreza em uma década. Esse fundo é provido por recursos tributários – CPMF e passa a financiar os Programas de Garantia de Renda Mínima e o Projeto Alvorada, até então custeados pelo Orçamento da União.

Segundo Chaibub (2004), a marca politqueira e clientelista da proposta é encoberta por uma aparente responsabilidade social e ética, sendo revelado pelo *Jornal Folha de São Paulo*, em 19/09/2000: 22% das verbas do Fundo foram repassadas para o Estado da Bahia, demonstrando, portanto, que as intenções das políticas sociais propostas não pretendiam ser estruturantes. A autora afirma ainda que essa tendência ganha continuidade no governo Lula, mostrando atingir tanto a esquerda quanto a direita, assolando a pobreza com benefícios reduzidos e desprovidos de intenção emancipadora.

No entanto, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003, percebe-se uma priorização da área social, especialmente no que se refere ao combate à fome,

tendo em vista que projeto social mais enfatizado durante a campanha eleitoral denominou-se Fome Zero. Nesse sentido a questão da fome e da segurança alimentar, transformam-se de demanda social em agenda política de Governo. O recém empossado presidente cria o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, que passa a gerir o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, composto pelos recursos da CPMF e por doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas na conta do Programa Fome Zero. Na mesma época foi restabelecido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) responsável por propor diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e acompanhar as políticas de redução da Fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, que havia sido extinto nos primeiros dias do governo FHC. No início de 2004, o MESA foi extinto e suas ações passam a integrar o recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

O Programa Nacional de Bolsa Escola - PNBE - apesar de criado em dezembro de 1997 com a lei 9.533 e de ser lançado oficialmente em agosto de 1998, só começou a ser implantado em 1999. Atendeu, até dezembro de 1999, cerca de 20% dos municípios brasileiros, grande parte em áreas rurais do Brasil (BRASIL, [2003A?]). Em junho de 2001, o programa estava com 46.389 beneficiários e 28.970 famílias apenas, mas no final de 2003 o PNBE beneficiava 8,3 milhões de escolares.

O Programa Bolsa Alimentação - PBA - teve o seu início de pagamento em setembro de 2001. Em outubro de 2003 havia adesão de 5.464 municípios brasileiros, correspondendo a 98% de cobertura municipal. Desses, 5.211 municípios beneficiavam cerca de 2,3 milhões de beneficiários, com 73% de utilização do total de vagas previsto pelo Programa (Brasil, 2004).

O primeiro pagamento do Programa Cartão Alimentação - PCA - ocorreu em fins de fevereiro de 2003 em dois municípios: Guaribas e Acauã, no Piauí. Beneficiou, inicialmente, 910 famílias (ou 4.550 pessoas) e teve um desembolso de R\$ 45.500,00. No final de 2003, o PCA já estava presente em 2.369 municípios, beneficiando 1,9 milhões de famílias. O investimento acumulado com o PCA chegou a R\$ 281 milhões em dezembro de 2003 (Balsadi e col., 2004).

Em virtude da nova lógica para enfrentamento da fome e pobreza, os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, juntamente com o Auxílio Gás (também conhecido como Vale Gás), foram unificados pela Medida Provisória nº 132 de 20/10/2003 pelo lançamento do Programa Bolsa Família (PBF) que não será objeto deste estudo. A Secretaria Executiva então responsável pelo programa, afirmava assim evitar situações como,

por exemplo, as famílias que recebem Bolsa Alimentação e não fazem parte do Bolsa Escola, ainda que tenham filhos em idade escolar. Desse modo, o dinheiro que cada família recebia não corresponderia ao que ela teria direito (Brasil, [2003?a]). O PBF passa a ser responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir de sua criação em 23 de janeiro de 2004.

Este estudo objetivou analisar a implementação dos três programas no período de 2001 a 2003, buscando apreender os seus aspectos positivos e os pontos de estrangulamento.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

A avaliação foi baseada no enfoque multidimensional alicerçado na tríade: Estrutura/ Processo/Resultado (Santos e Santos 2003). Buscou-se avaliar a implantação dos Programas de acordo com as seguintes categorias de análise e investigação, em cada uma das dimensões do estudo:

- Dimensão de Estrutura: Instrumentos normativos; recursos humanos; materiais e equipamentos disponíveis; competências organizacionais; infra-estrutura para monitoramento e controle do programa; material para divulgação dos programas, entre outros.
- Dimensão de Processo: Estratégias de implantação dos programas; processo de cadastramento, implantação e controle das condicionalidades; sistema de acompanhamento e monitoramento, entre outros.
- Dimensão de Resultado: Cobertura dos programas nas áreas de risco e no seu público beneficiário; velocidade de implantação.

A coleta de dados envolveu entrevistas e análise de planilhas obtidas com os próprios gestores federais dos três programas, além de pesquisa documental, buscas nos portais oficiais dos Ministérios envolvidos e pesquisa legislativa, correspondendo ao período de 2001 a 2003.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Dimensão da Estrutura**

No Quadro 1 foi agrupada a legislação mais importante referente aos programas e atividades correlatas, a fim de resgatar sua evolução histórica e normativa e facilitar o entendimento dos eventos. O PNBE, o PBA e o PCA foram definidos por mais de um tipo de

norma. Analisando-se a legislação dos programas, percebemos algumas lacunas quanto à definição de processos já na fase da formulação legal.

A lei 9.533/97 e o decreto 3.117/99 regulamentam inicialmente um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) vinculado à educação, porém de responsabilidade municipal com apoio da esfera federal. Somente com a Medida Provisória (MP) 2.140/01 e a Lei 10.219/01 o PNBE foi efetivamente criado. Essa lei estabeleceu papéis do Ministério da Educação, da CAIXA, critérios a serem preenchidos pelos beneficiários, valor do benefício de R\$15,00 até três crianças por família, critérios de exclusão e preferência de titularidade do cartão à mãe. Veda a participação de crianças já inscritas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, diferentemente dos outros programas analisados no estudo. Porém ainda sem definição de qual seria o critério de risco social, que somente apareceria com o decreto 3.823/01, fixando em R\$90,00 o valor máximo de renda familiar *per capita*. Esse decreto estabelece competências da União inclusive para organização e manutenção de um cadastro nacional de beneficiários, estabelece a CAIXA como agente operador do programa, além dos procedimentos para adesão, concessão e pagamento dos benefícios e acompanhamento da frequência escolar, prevendo aprovação pelo controle social municipal, que ainda seria responsável pelo acompanhamento do programa e aprovação da relação de famílias.

O mesmo não ocorreu para o controle social, pois apesar de a legislação prever a aprovação de beneficiários, os conselhos eram precários ou não tinham qualificações suficientes para essa função. O decreto estabelece também procedimentos de auditoria interna em caráter sistemático, e por amostra ou solicitação, nos municípios apoiados.

Em relação ao PBA, a MP 2.206/01 cria o programa, já definindo seu público e caracterizando o programa como complemento – e não substituto – à renda familiar. Define que a lógica do programa será organizada por famílias - apesar de atender indivíduos. Apresenta o valor do benefício de R\$15,00 a R\$45,00 por família, recebido preferencialmente pela mulher. Vincula o pagamento ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, porém ainda sem definição do detalhamento do processo, desde a adesão até o pagamento e avaliação, assim como do critério social de renda familiar a ser adotado. Esse só foi estabelecido na Portaria 1.770/GM de setembro de 2001 como  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita* por família, o qual foi alterado pela Portaria 1.920/02 que remete a definição do critério social a valor fixado nacionalmente, cuja aprovação se deu no Decreto 3.823/01 do PNBE com o valor de R\$90,00, além de detalhar o acompanhamento mediante o cumprimento da agenda de compromissos. Apresenta os procedimentos para adesão e as atribuições de Secretarias

Estaduais e Municipais de Saúde, do Ministério da Saúde e Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição. Define o Sistema do Bolsa Alimentação do DATASUS como o Sistema de referência do programa, inclusive para fins de cadastro. Detalha a entrega e recebimento do benefício preferencialmente pela mulher, vinculando sua renovação prioritariamente àquelas crianças menores de dois anos que permanecerem com o estado nutricional inadequado. Essa condição pode ter estimulado a manutenção de crianças com baixo peso pelos seus responsáveis (Morris e col., 2004). A Portaria apresenta ainda dimensões prioritárias para avaliação e monitoramento de bolsas disponíveis para cada município e para o Distrito Federal e identifica os procedimentos para transição do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais para o Bolsa Alimentação. Foi previsto que o controle social estaria sob responsabilidade dos Conselhos Municipais de Saúde, que deveriam aprovar inscrições, renovações e desligamentos; na prática isso não ocorreu, por ter sido percebido como inviável pelos próprios conselhos. Semelhante problema enfrentou o PNBE. Essa decisão foi alterada na revogação da Portaria 1.770/01 e publicação da Portaria 1.920/02, reduzindo a participação dos conselhos somente à etapa de homologação da adesão ao PBA. A Portaria 1.920/02 reforçou os critérios de desligamento da Portaria anterior, inclusive “pelo não cumprimento da agenda de compromissos por quaisquer membros da família, implicando em interrupção simultânea do benefício para **todos** (grifo do autor) os membros da família”, assim culpabilizando a família pelas dificuldades de acesso a serviços, pela pobreza e pela fome que enfrentavam. Para os gestores, a punição para o não cumprimento das regras é fundamental, porém de difícil implementação como se percebe por essa legislação. Na mesma Portaria, entretanto, seus formuladores lembraram, em outro momento, de não prejudicar e punir beneficiários quando se tratava do desligamento do município, cujos benefícios, conforme ressalta a norma, passariam à responsabilidade do Estado. Na prática, porém, essa punição à família não foi relatada. Outra questão importante é que a legislação não definiu atribuições às Secretarias Estaduais de Saúde, exceto a intermediação entre municípios e Ministério da Saúde na etapa de adesão, o que pode ter fragilizado os estados em suas relações com os municípios. O decreto 3.534/01 excluiu do cálculo da renda rendimentos originários de programas federais e designou a CAIXA como agente pagador do programa.

O Programa Bolsa Renda para agricultores familiares atingidos pela seca era executado pelo Ministério da Integração Nacional até dezembro de 2002, com recursos alocados para ações emergenciais de defesa civil. Quando da criação do Cartão Alimentação, em fevereiro de 2003, os beneficiários do Bolsa Renda foram incluídos e priorizados no

atendimento do novo programa. A MP 108/03 cria o Programa Nacional de Acesso a Alimentos, “Cartão Alimentação”, no entanto, sem nenhuma definição sobre suas características, critérios, etc. Em seu artigo 3º determina que: “*O Poder Executivo definirá: os critérios para concessão do benefício; a organização do cadastramento; o valor e o período de duração do benefício e as formas de controle social do "Cartão Alimentação"*”. Essa centralização, remetendo as decisões do programa ao Poder Executivo, é mantida nas duas legislações subseqüentes (Dec. 4.675 e Lei 10.689). No decreto 4.675, de junho de 2003, já aparecem algumas definições, porém ainda sem um esclarecimento fundamental, se o benefício seria concedido em dinheiro ou em alimentos em espécie. O decreto determina o valor do benefício em R\$50,00 para famílias com renda menor que ½ salário mínimo *per capita*. O benefício teria duração de até 6 meses, prorrogáveis por mais dois períodos de 6 meses. Estabelece o uso do Cadastro Único, entretanto, sem responsabilizar um agente público pelo seu preenchimento. A mulher foi preferencialmente escolhida para ser a titular do cartão, porém, como afirma seu gestor nacional: “muitos cadastros não tinham como responsável a mulher” e complementa ainda mostrando uma grande diferença entre os programas: “havia um público grande de famílias sem crianças”. O programa fica associado à adoção por estados, Distrito Federal, municípios, e sociedade civil de ações sociais individuais e inclusive estruturantes. Porém, não define especificamente como seria a participação da sociedade civil, quando e como ela se daria. O Decreto atribui o controle social ao “*Comitê Gestor Local - CGL que deverá ser instalado pelo Município participante e contar com representantes das esferas governamentais e da sociedade civil local, ou por outro conselho da área social já constituído no âmbito do Município, desde que autorizado pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome*”. A lei 10.689/03 permanece apresentando o benefício na forma de cartão unificado ou alimentos em espécie. Esse último, na prática, não ocorreu nesse programa e sim pela distribuição de cestas de alimentos e, portanto, independente do CadÚnico vinculado ao PNAA/PCA. Essa lei estabelece o controle social por meio do CONSEA Nacional – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, dos conselhos estaduais/ municipais da área social, CONSEAs estaduais e Comitês Gestores Locais. Reafirma o critério por família e para renda menor que ½ salário mínimo *per capita*, além do uso do CadÚnico. Prioriza o atendimento a beneficiários do Bolsa Renda e cita as fontes do recurso como de dotações orçamentárias e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Nenhum dos instrumentos legais condicionou ou remeteu a maiores detalhamentos fundamentais para a execução do PCA nem a outros manuais/ cartilhas. Na prática, no entanto, as capacitações e alguns manuais acabaram

definindo e estabelecendo regras e critérios que não constavam nas normatizações, como é o caso controverso da vinculação do recebimento do benefício à entrega de notas fiscais, comprovando a compra de alimentos. O estabelecimento dessa condição questiona a capacidade de discernimento para a escolha do uso do recurso pela população de baixa renda, reduzindo sua autonomia e o acesso a necessidades e direitos fundamentais, como transporte, medicamentos para saúde, entre outros. Com isso impede a realização plena do Direito Humano à Alimentação Adequada, considerado como a garantia de estar livre da fome e de ter o acesso a uma alimentação adequada; porém esse direito somente é garantido quando não viola demais direitos, como acabou sendo facilitado por essa norma. A única descrição referente a condicionalidades em legislação do PCA diz que “*poderá (grifo do autor)* ser associado à participação das famílias beneficiadas em atividades comunitárias e educativas, inclusive aquelas de caráter temporário, e outras formas de contrapartidas sociais a serem definidas de acordo com as características do grupo familiar”. E, diferentemente dos demais programas, o PCA vincula a adoção de contrapartidas institucionais não somente aos órgãos governamentais, mas associa de forma integrada com Estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil, diversas ações voltadas para o desenvolvimento local e para a superação da insegurança alimentar.

Destaca-se que somente o PNBE e o PCA criaram leis específicas convertendo as medidas provisórias de criação dos programas. Em tese, isso garantiria maior sustentabilidade. A unificação dos programas em estudo foi instituída pela MP 132 de outubro de 2003 e pela lei 10.836 que a converteu, em janeiro de 2004. Uma análise mais detalhada dessa legislação foge ao escopo deste estudo.

Complementando a dimensão estrutura dos programas, foi descrito por gestores federais e estaduais durante as entrevistas, que, a maioria dos municípios não tinha estrutura adequada para a implementação. Muitas vezes faltavam, além de recursos humanos, equipamentos de informática e acesso rápido à internet, essenciais para o desenvolvimento das transferências de renda. Apesar disso, foram unânimes em acrescentar que por causa da necessidade de implantar os programas, os municípios haviam melhorado sua infra-estrutura.

O PNBE organizou-se de modo centralizado e sem controle social no nível federal. A Secretaria de Inclusão Educacional – SECRIE - apresentou infra-estrutura insuficiente inclusive para o pronto atendimento telefônico aos municípios. Segundo entrevista, as próprias ações de inclusão, exclusão, bloqueios e desbloqueios eram centralizados na SECRIE. Inexistiu, em grande parte dos municípios, meios eficazes e rápidos de



comunicação, tendo a SECRIE estudado a possibilidade de fornecer equipamentos de informática, bem como de desenvolver um processo de gestão descentralizada, considerando que o sistema operacional da CAIXA não permitiu a emissão de relatórios necessários ao monitoramento de uma ação dessa natureza. A estrutura operacional da CAIXA não foi capaz de atender às necessidades de capacitação operacional dos municípios, que na maioria não contam com técnicos experientes (Brasil, 2003a).

O programa Bolsa Alimentação conseguiu organizar uma infra-estrutura mais adequada para a implantação em sua esfera federal (Coitinho e Leão, 2004). O programa sobressaiu-se por contar com a estrutura descentralizada das Secretarias Estaduais de Saúde e conselhos estaduais e municipais de saúde. No entanto, as atividades delegadas aos mesmos não incluíram uma intermediação entre esfera federal e municipal para etapas fundamentais como desligamentos e inclusões, levando a relações diretas entre Ministério da Saúde e municípios.

O PCA não definiu uma estrutura descentralizada nos estados em sua legislação. No entanto, priorizou as Secretarias Estaduais de Assistência Social, principalmente para a representação do programa nos municípios, apesar de que outras instâncias governamentais poderiam fazê-lo, como gabinetes de prefeitos. Foram os Comitês Gestores os responsáveis pela limpeza do cadastro e pelo monitoramento. Os gestores federais entrevistados relatam não ter tido estrutura suficiente para gerir o programa; de acordo com entrevista, o próprio controle do pagamento dos beneficiários do PCA era realizado pelo Ministério da Saúde, por meio do Sistema Informatizado da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição, gestora do Bolsa Alimentação.

Os programas elaboraram materiais informativos, que incluíram cadernetas/ manuais para os beneficiários, folders, cartazes e manuais para os profissionais. Segundo gestores do PBA, um material elaborado que se mostrou de extrema importância foi aquele relativo ao sistema de informação. Em entrevista, o gestor federal do Bolsa Escola relatou como sua falta dificultou a implantação nos municípios. Já o PCA não precisou desse tipo de manual, tendo em vista que priorizou a seleção de pessoas em cadastros preenchidos pelos demais programas, como já descrito.

## **Dimensão dos Processos**

O ingresso dos municípios ao Bolsa Escola Federal era feito por intermédio da assinatura de um termo de adesão específico. Como exigência, os municípios deveriam instituir, por meio de lei municipal, um programa local de renda mínima vinculada à educação, desenvolver ações educativas complementares, criar um Conselho de Controle Social, selecionar e cadastrar as famílias que tivessem direito ao benefício. O programa não exigia contrapartida financeira dos municípios, mas sim que desenvolvessem ações complementares visando a permanência de crianças na escola. O programa exigia a frequência mínima de 85% como condição para o recebimento do recurso. A Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, que era o agente operador do programa, preparou e disponibilizou para todos os municípios sistema informatizado para controle da frequência escolar das crianças beneficiárias. Assim, viabilizando o controle e a eventual suspensão temporária do pagamento das crianças que não apresentarem a frequência escolar mínima exigida (Stal, 2002). O processo de definição de cotas para o PNBE baseou-se em projeções do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e na comparação entre a população de seis a quinze anos frequentando as escolas, segundo a PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - 1999 com o número de alunos na mesma faixa etária apurado pelo Censo Educacional do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - 2000. A digitação e a transmissão eram de responsabilidade da prefeitura. Os dados de frequência eram enviados pelo aplicativo de transmissão e ficavam armazenados no banco de dados do Sistema Bolsa Escola – SIBES – que podiam ser visualizados pela prefeitura (Brasil, 2003a). No entanto, o sistema implementado pelo agente operador não ofereceu visibilidade de informações básicas como número de vagas ocupadas e disponíveis, além da relação de famílias beneficiadas (Brasil, 2003a). O PNBE, diferentemente do PBA e do PCA, foi bem sucedido quanto ao retorno das informações de condicionalidades à esfera federal, com recebimento de cerca de 83% de dados de frequência escolar no segundo trimestre de 2003 (Brasil, 2003a). A Caixa Econômica Federal fazia o pagamento do PNBE em todo o território nacional por intermédio de sua rede de agências próprias, correspondentes bancários e unidades lotéricas. Todo o processo de acompanhamento e supervisão do programa era feito por intermédio de um Conselho Municipal do Bolsa Escola, já estabelecido ou criado especificamente para esse fim. O Conselho deveria ser integrado por, no mínimo, 50% de representantes da sociedade, não vinculados ao poder executivo do município (Stal, 2006). Os gestores municipais apresentaram dificuldades operacionais na inclusão de famílias no Cadastramento Único e na

base do Sistema Bolsa Escola – SIBES da CAIXA. Vários municípios que indicaram número superior ao de vagas ocupadas e disponíveis, não conseguiram corrigir esse engano, causando a rejeição de todos os cadastros pelo sistema (Brasil, 2003a). A partir da implantação do CadÚnico, deixa de existir o formulário específico de Cadastro do Bolsa Escola (Stein, 2005).

A adesão ao Bolsa Alimentação diferenciou-se pela necessidade de garantir que beneficiários do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN - não tivessem seu atendimento interrompido. Assim, os municípios deveriam elaborar um plano de ajuste para os recursos do ICCN. No momento de qualificação ao PBA, aqueles municípios (a maioria) que apresentavam recursos não utilizados do ICCN, deveriam registrar em documento assinado e enviado ao Ministério da Saúde o volume desses recursos (em produtos ou dinheiro) comprometendo-se a utilizá-los segundo critérios da Portaria nº 709, de 10 de junho de 1998, e definindo um novo plano de aplicação para os mesmos. Os demais, que não apresentavam saldo, deveriam assinar um documento de adesão específico. Desse modo, no primeiro mês de pagamento do benefício nos municípios, e, portanto, quando os municípios já houvessem enviado e validado os nomes das famílias, eram publicadas portarias específicas de qualificação e interrompidos os repasses ao ICCN. As cotas do PBA foram calculadas com base na estimativa de desnutrição do NUPENS/USP (Núcleo de Pesquisa em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo) (Coitinho e Leão, 2004). O sistema de informação e gerenciamento do Bolsa Alimentação previa que o município, já com a base cadastral do Sistema Único de Saúde – SUS – completa, complementaria os dados de beneficiários recolhendo apenas o número de identificação no SUS e seus dados adicionais. Esses dados seriam então digitados em computador com acesso à base de dados do CADSUS – Cadastro dos Usuários do SUS - do município de onde seria gerada uma pontuação para cada família, baseada em diversos aspectos e não apenas na renda. Assim, as famílias cadastradas seriam apresentadas ao gestor municipal por ordem decrescente de pontuação para que a seleção final fosse facilitada e para que essas listagens, geradas pelo DATASUS, pudessem ser apresentadas e homologadas pelo Conselho Municipal de Saúde. Com a decisão de que todos os programas sociais deveriam empregar o Cadastramento Único – CadÚnico, criado pelo Decreto 3.877 em julho de 2001, foi necessária uma alteração substancial no processo de cadastramento, inclusive levando a escolha da CAIXA como agente pagador (Coitinho e Leão, 2004). O Cadastramento Único deveria identificar e caracterizar as famílias pobres e extremamente pobres (com renda igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  ou  $\frac{1}{4}$  salário mínimo,

respectivamente), além de possibilitar o atendimento permanente a famílias que são cobertas por programas emergenciais. No Brasil, Stein (2005) lembra que o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, decorre dos problemas emergentes na operacionalização dos Programas de transferência de renda, no que tange às exigências da focalização. A utilização do DATASUS teoricamente permitiria melhor capacidade de negociação de tarifas e serviços pelo Ministério da Saúde com possíveis agentes pagadores, podendo, inclusive, mudar de agente pagador ou trabalhar com mais de um agente (Coitinho e Leão, 2004). O acompanhamento das condicionalidades de saúde não pôde ser resgatado no Sistema do Bolsa Alimentação por não haver retorno adequado dessa informação pelos municípios. Apesar disso, os estados entrevistados relataram que essas exigências eram monitoradas.

No caso do Cartão Alimentação, apesar do questionamento inicial quanto à confiabilidade do CadÚnico, este acabou sendo utilizado pelo programa, o que também pode ter tornado mais ágil o processo de implantação em virtude de os possíveis beneficiários estarem cadastrados no Bolsa Alimentação e no Bolsa Escola, que já haviam superado as dificuldades operacionais para o cadastramento. Assim, os representantes do PCA acessavam a lista de famílias cadastradas disponível na Internet e dois representantes locais ficavam com senhas, um para operação e outro para visualização. E em reunião do Comitê Gestor os participantes avaliavam a lista de famílias cadastradas e escolhiam as que seriam atendidas primeiro, conforme limite estabelecido para o município (Brasil, [2003?b]). De modo ideal, a senha de visualização deveria ser fornecida não somente para um membro do Comitê, mas para todos os seus membros, e, além disso, de modo mais restrito, sem informações pessoais, para toda a sociedade de modo a garantir a transparência do programa. A estrutura normativa do PCA determinou o processo de definição das cotas municipais de maneira extremamente centralizadora e sem transparência quanto aos critérios: *“O Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome fixará o número máximo de pessoas ou famílias a serem atendidas em cada Município”* (Dec 4.675). Um diferencial do PCA se refere ao Comitê Gestor, grupo responsável pela administração e funcionamento do Cartão Alimentação em cada município. Ele garantia a participação de diferentes representantes da sociedade civil no controle e, inclusive, na gestão do programa. Esse Comitê Gestor era formado por indicação de uma Assembléia Popular organizada por agentes locais de segurança alimentar, preparados para mobilizar a comunidade e apoiar a formação do Comitê. E o representante das famílias beneficiadas no Comitê Gestor era escolhido pelos

titulares dos cartões. Para ser criado, o Comitê precisava ser formalizado por um decreto do município. O prefeito não poderia escolher os participantes, apenas indicar um representante da Prefeitura. Os agentes comunitários de saúde podiam ser os monitores/ agentes de segurança alimentar, já que realizavam a visita domiciliar. A prefeitura era responsável por fornecer o apoio logístico para as reuniões do Comitê, conforme termo de compromisso que assinavam. É importante ressaltar que o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) Municipal não tinha poder sobre o Comitê Gestor e vice-versa. O Comitê trabalhava somente na coordenação do PCA, enquanto o CONSEA deveria subsidiar a prefeitura na elaboração de uma política de segurança alimentar para o município (Brasil, [2003?b]). A inclusão de novas famílias deveria ser feita por um pedido da prefeitura ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), porém, na prática, essa inclusão não ocorreu, devido a dificuldades de acesso à relação de beneficiários pelas prefeituras e por não haver uma única secretaria responsável pelo acompanhamento do Cadastro. O Comitê era responsável por indicar as famílias que não precisassem mais do benefício e também pelo acompanhamento do questionável controle de gasto com alimentos por meio de Notas Fiscais, que acabou por ser flexibilizado pela esfera federal. As famílias recebiam uma caderneta, que deveria ser apresentada mensalmente ao monitor (Brasil, [2003?b]). A articulação intersetorial de responsabilidade do Comitê deveria ser reforçada pelos CONSADs, Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, porém na grande maioria dos casos, esses consórcios não se articularam com o PCA.

Um aspecto positivo ressaltado por Brito (2004), em análise sobre o Bolsa Escola, é que os arranjos fiscais descentralizados em vigor no Brasil, permitiam que o programa nacional fosse combinado com programas locais. Assim, estados e municípios com mais recursos poderiam aumentar as transferências ou expandir sua cobertura. Essa possibilidade ocorreu também para o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Contudo o mesmo autor lembra que o PNBE não previa variações de recurso por idade, gênero ou localização geográfica.

### **Dimensão de Resultados**

A implantação de programas envolve fatores que tornam o processo diferenciado a depender do grau de vontade política, estrutura, gestão adotada, experiências anteriores, adaptações e ajustes. Analisando-se os dados do Gráfico 1 sobre a evolução do pagamento de benefícios, devemos considerar a existência de um processo anterior referente à adesão. Os

primeiros meses geralmente demoram a mostrar resultados devido à necessidade de sensibilizações, capacitações, até evoluírem para a adesão. Assim, o gráfico evidencia que em 2001, o Bolsa Escola estava na fase de evolução mais rápida dos pagamentos, enquanto o Bolsa Alimentação ainda estava na organização das adesões que evoluiria de modo mais ágil em 2002, quando o Bolsa Escola tendeu a estabilizar. O mesmo processo é percebido no PCA. A velocidade de implantação foi significativa para os três programas após a primeira etapa de provável adesão. O ápice de atendimento dos programas coincidiu com suas fases mais próximas ao final, quando foram unificados no Bolsa Família pela Medida Provisória nº132 de 20 de outubro de 2003. O Bolsa Escola foi o programa de maior cobertura em número de beneficiários alcançando 5.112.625 famílias em outubro de 2003. O número de municípios e beneficiários do Programa Bolsa Alimentação continuou a aumentar em 2003, chegando a 1.676.284 famílias em setembro daquele ano. A partir desse mês uma parte dos beneficiários migrou para o programa unificado de transferência de renda – PBF (Brasil, 2004). O PCA, diferentemente dos demais programas, não teve interrupção na concessão de benefícios com a criação do novo programa. Assim, chegou a seu ápice em dezembro de 2003 com 1.901.288 famílias beneficiadas (Brasil, 2006; Brasil, 2003b; Balsadi e col., 2004).

Segundo Balsadi e col. (2004), o PCA não chegou às grandes cidades por não haver cadastros de boa qualidade e pelo fato de famílias que recebiam o benefício em alguns municípios não serem as prioritárias. Conforme consulta a gestor nacional do PCA, existem algumas possíveis razões para o fato de o Cartão Alimentação ser o único programa a continuar concedendo novos benefícios após outubro de 2003. Primeiramente, quando do anúncio da criação do Bolsa Família, já havia um grande contingente de famílias incluídas no PCA pelos Comitês Gestores em setembro de 2003. Ou seja, entre a inclusão da família no PCA e o primeiro pagamento, decorria-se um intervalo de 30 a 45 dias. Esse mesmo processo se repetiu nos meses de novembro e dezembro. Em segundo lugar, após o anúncio de criação do Bolsa Família, ainda decorreu um tempo para a estruturação da Secretaria-Executiva do Programa, fato que se consolidou no início de 2004. Além disso, segundo seus gestores, não era possível, de um dia para o outro, todos os programas precedentes ao Bolsa Família pararem de operar. No caso do PCA, o MESA tinha recursos orçamentários, os Comitês Gestores estariam bastante mobilizados, haviam famílias que precisavam ser incluídas no Programa para receber os benefícios, então, não fazia sentido interromper isso de forma abrupta. A partir de janeiro de 2004, com o Bolsa Família mais estruturado, as cerca de 1,9 milhão de famílias do PCA migraram gradativamente para o novo programa.

Ainda segundo esse gestor, os diferenciais para a rápida implantação do PCA foram: orçamento robusto e prioridade de governo; a gestão participativa dos Comitês Gestores e o trabalho voluntário (mais de 2 mil Comitês em 2003 em todo o Brasil); a capacitação e mobilização social realizada pelo MESA junto aos municípios; o valor atrativo do benefício (R\$50,00) bem superior aos demais; e a parceria com o DATASUS do Ministério da Saúde.

Para analisar o gráfico 02, cabe destacar que o gestor nacional do PNBE entrevistado não possuía disponíveis dados referentes às unidades da federação após o mês de junho de 2003, sendo, este, portanto, o mês utilizado para análise. A análise por região revela priorização da região Nordeste pelos três programas, tanto quanto ao número de famílias quanto de municípios (gráficos 02, 03 e 04). O gráfico 3 mostra que nesse período, as regiões mais atendidas em número de famílias foram, para o Bolsa Escola, Nordeste e Norte; para o Bolsa Alimentação, Nordeste e Sudeste; e para o Cartão Alimentação, Norte e Nordeste. Conforme Gráfico 04, percebe-se que a adesão dos municípios ao PNBE foi maior que nos demais programas, seguido pelo PBA. O PCA somente se aproximou do total de municípios existentes para a região Nordeste. A adesão dos municípios do PNBE só não foi total, tendo em vista que três deles não a efetivaram: Ibema no Paraná, Cedral no Maranhão e Mundo Novo em Mato Grosso do Sul (Brasil, 2003a). As regiões Sul e Sudeste tiveram um número expressivo de adesões municipais, provavelmente devido às melhores condições logísticas e de infra-estrutura que apresentam. Assim, o PNBE apresentou maior número de crianças e municípios atendidos, seguido pelo PBA.

As metas de cobertura de municípios pelos programas variaram conforme Gráfico 5. Para o PNBE e PBA foi considerado o alcance de 100% dos municípios, à época 5.561. Já o PCA, iniciou com uma meta menos ousada que incluía somente municípios do semi-árido e Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, e em outubro de 2003, o número total de municípios do PCA era de 1.227, superando a meta, enquanto em dezembro havia praticamente dobrado para 2.369 em que se incluíram, nesse segundo momento, principalmente municípios das regiões Norte e Centro-Oeste.

Os dados comparativos evidenciam que os programas de transferência de renda tiveram um ritmo acelerado de implantação, apesar da grande diferença no total de benefícios concedidos. Essa diferença pode ser explicada devido ao tempo de existência dos programas até a unificação pelo Bolsa Família em janeiro de 2004.

## CONCLUSÃO

A análise das estruturas normativas revelou lacunas e indefinições que acabaram por tornar certos processos da execução dos programas controversos, ou de difícil implementação. Procedimentos estabelecidos nas normatizações se mostraram limitadores das potencialidades dos programas. Esse foi o caso da opção clara pela gestão centralizada do PNBE em sua legislação. A Portaria do PBA, apesar de incluir a participação dos estados, precisaria tê-los envolvido, por exemplo, intermediando municípios e esfera federal no encaminhamento e acesso à lista de beneficiários. Desse modo, seriam fortalecidos junto aos municípios. Quanto ao PCA, sua legislação foi excessivamente vaga e centralizadora, resultando na adoção de definições informais sobre critérios de implantação em cartilhas não citadas nas normas. Isso gera dúvidas e dificulta a execução e propagação de informações, principalmente para gestores locais e os portadores de direito de acesso ao benefício.

Nenhum dos programas explicitou em suas legislações formas mais adequadas recomendadas para o preenchimento do cadastro, fase fundamental para garantir a transparência e todo o processo restante. Na prática, houve uma diversidade grande de métodos de cadastramento, alguns permitindo maior número de fraudes e erros.

O PNBE e o PBA fixaram em R\$90,00 seu critério de inclusão de beneficiários diferindo do PCA, cujo ponto de corte foi de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita* que à época correspondia aos R\$90,00. O critério de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo permite melhor resposta à pobreza e à fome, considerando que variará conforme aumentos estabelecidos pelo governo em vista de se adequar a elevação de preços encontrada no mercado, especialmente de alimentos. Assim, poderia atender mais adequadamente as necessidades nutricionais dos indivíduos.

Quanto às prioridades, identificou-se uma orientação similar para áreas geográficas de maior risco e vulnerabilidade para a fome e a pobreza, especialmente identificada pela região Nordeste. As diferenças encontradas nos três programas quanto aos resultados apresentados são delineadas desde a formulação de suas regras e critérios. Os dados de boa implantação, no entanto, podem camuflar estratégias como no PCA, que não mostrou regras e procedimentos consistentes para a inclusão de novos beneficiários nas comunidades já atendidas.

Apesar dos números expressivos alcançados pelos programas, por estarem fragmentados do ponto de vista da gestão, entre três diferentes órgãos de governo, com estratégias de implantação peculiares, conforme ressaltado pelas legislações e dados analisados, possivelmente teriam alcançado maior velocidade de implantação e melhores resultados, se reunidos em um único esforço e direção.



O discurso dos três programas tinha como aparência a universalidade, contudo a sua implantação revelou restrições, dificultando acesso de certos grupos populacionais portadores desse direito. A exigência de documentação civil e comprovação de residência, inexistentes no caso das comunidades mais carentes e desassistidas (quilombolas, ribeirinhos, indígenas, população de rua) somada às dificuldades vinculadas à inexistência de agências ou correspondentes bancários nos municípios de menor IDH, resultou numa sinergia de fatores que impediram, no caso dos programas analisados, o acesso universal aos benefícios.

Espera-se que o programa Bolsa Família, resultado da unificação dos três programas analisados, possa avançar no sentido de adequar a sua implantação visando sanar os problemas identificados e, baseado nas experiências adquiridas com o PNBE, PBA e PCA, apresentar respostas mais apropriadas aos desafios sociais que se impõe.

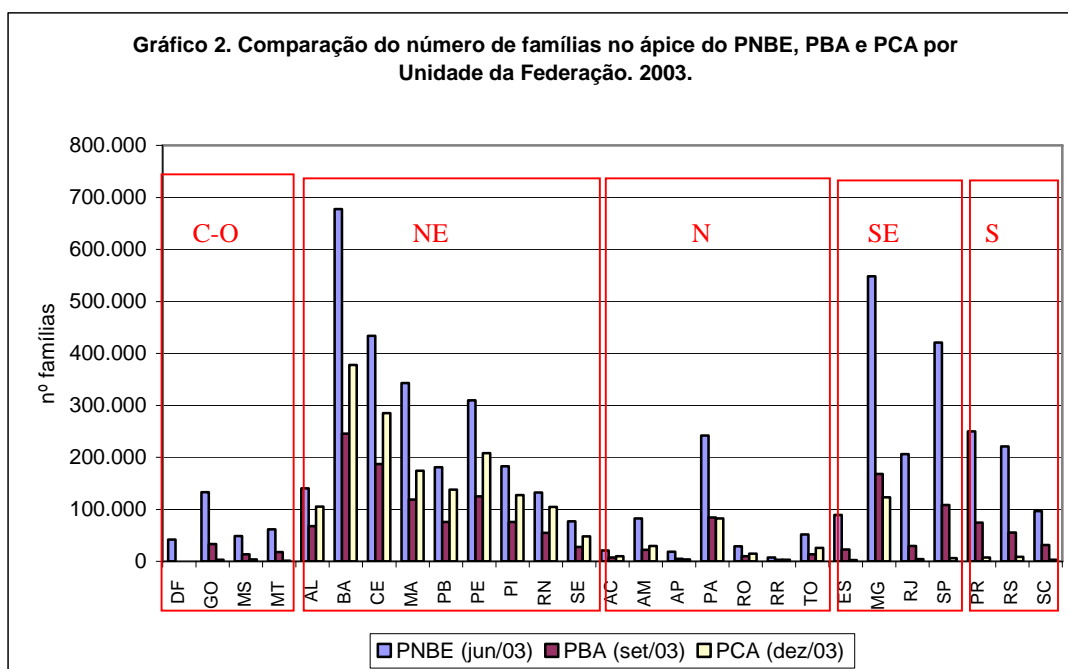
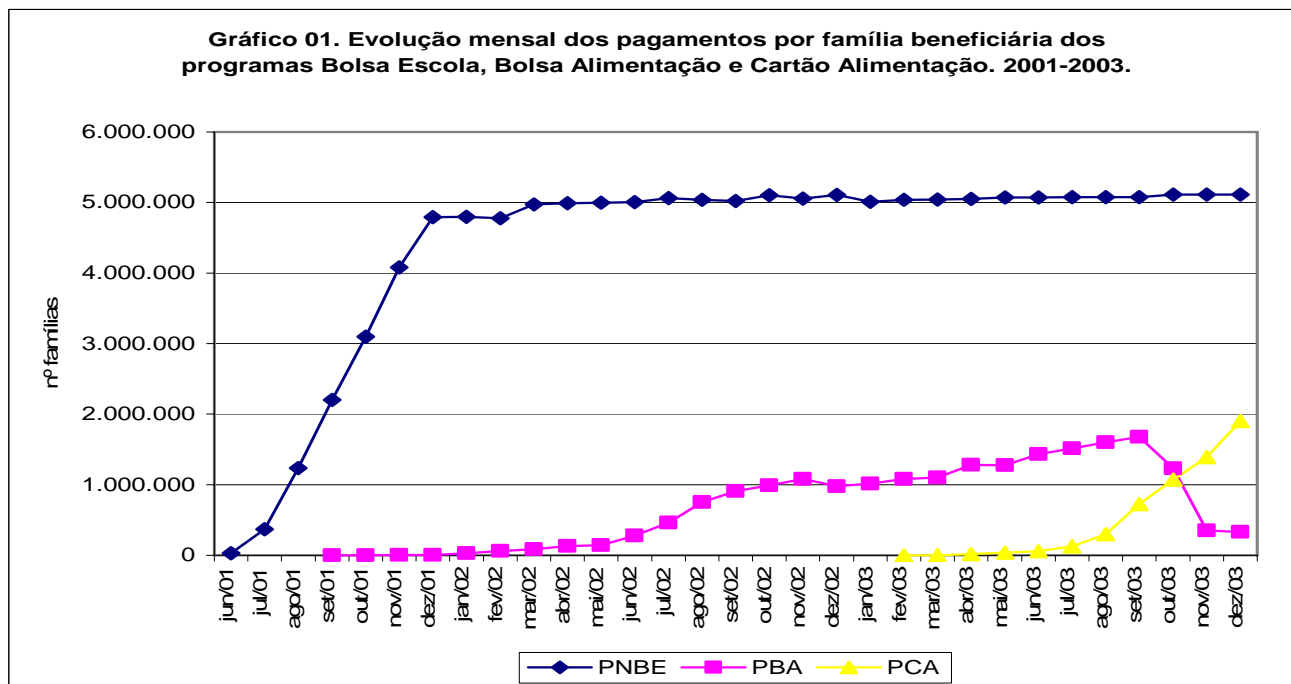
## REFERÊNCIAS

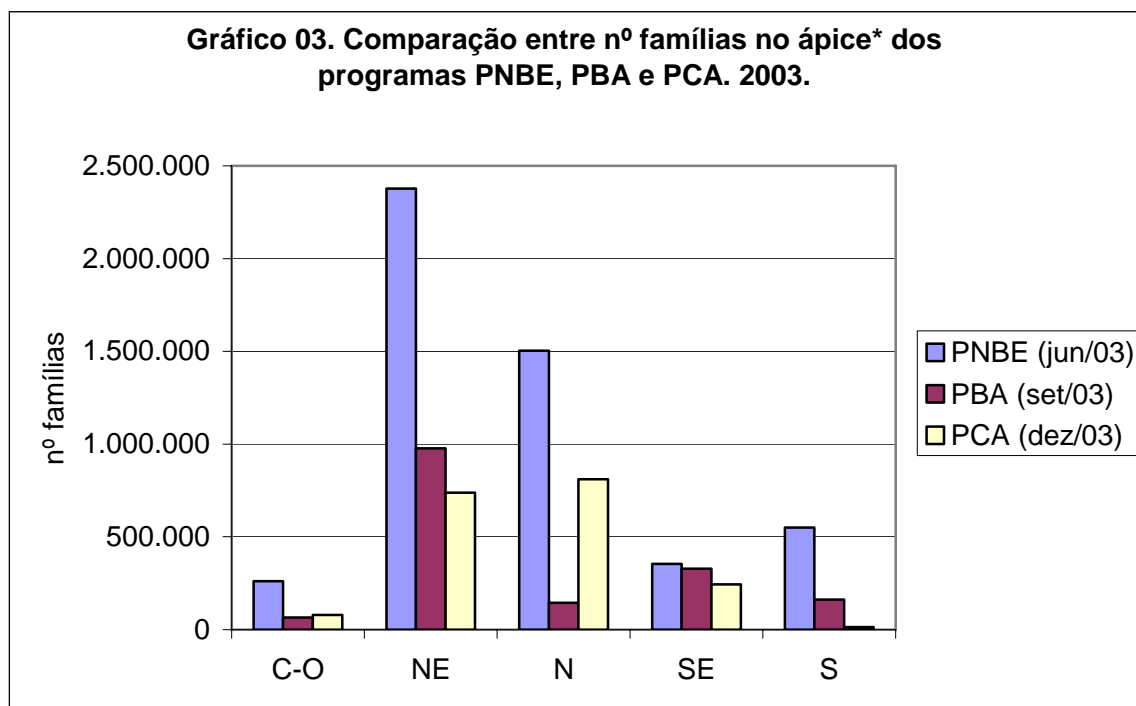
- BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de sua Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais. In: CONGRESSO DA SOBER, 42., 2004, Cuiabá. *Anais...* Cuiabá: UFMT, 2004. mimeo. Apresentação do Grupo de Pesquisa 06: Políticas Públicas. 27/julho/2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Inclusão Educacional. Relatório de Gestão 2003. Brasília, 2003a. mimeo.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Diretrizes e perspectivas do Programa Nacional de Bolsa-Escola*. Brasília, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Relatório de Gestão – 2003 Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/alimentacao>>. Acesso em: 07 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Bolsa Escola beneficiou mais de 5 milhões de crianças em outubro*. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/noticia.asp?id=132>>. Acesso em: 4 nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Evolução significa fazer mais e melhor. Evolução significa fazer por todos. Brasília, [2003?a]. 1 folder.
- \_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Manual do Comitê Gestor*. [Brasília], [2003?b].
- BRITTO, T. F. *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?* Netherlands: Institute of Social Studies, 2004. (Working Paper Series, n. 390).
- CHAIBUB, J. R. W. *Programas de transferência de renda e o enfrentamento da pobreza no Brasil: análise dos processos de formação e formulação do Programa Nacional de Bolsa Escola (2001-2002)*. 2004. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- COITINHO, D.; LEÃO, M. *O Programa Bolsa Alimentação: um relato de seu desenho, implementação, impacto e custos*. Brasília: Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição; Universidade de Brasília, 2004. mimeo.

- MORRIS, S. S.; OLINTO, P.; FLORES, R.; NILSON, E. A. F.; FIGUEIRÓ, A. A. Conditional Cash Transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in Northeast Brazil. *J. Nutr.* 134:2336-2341, 2004.
- SANTOS, L. M. P; SANTOS, S. M. C. Methodological approach to a multidimensional evaluation of food and nutrition policies. *Forum Nutr.*, v. 53, p. 115-118, 2003.
- SILVA, M. O. S. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- STAL, I. L. Bolsa Escola como alternativa de inclusão social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044530.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2006.
- STEIN, R. H. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?*. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

Quadro 1 - Legislação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação

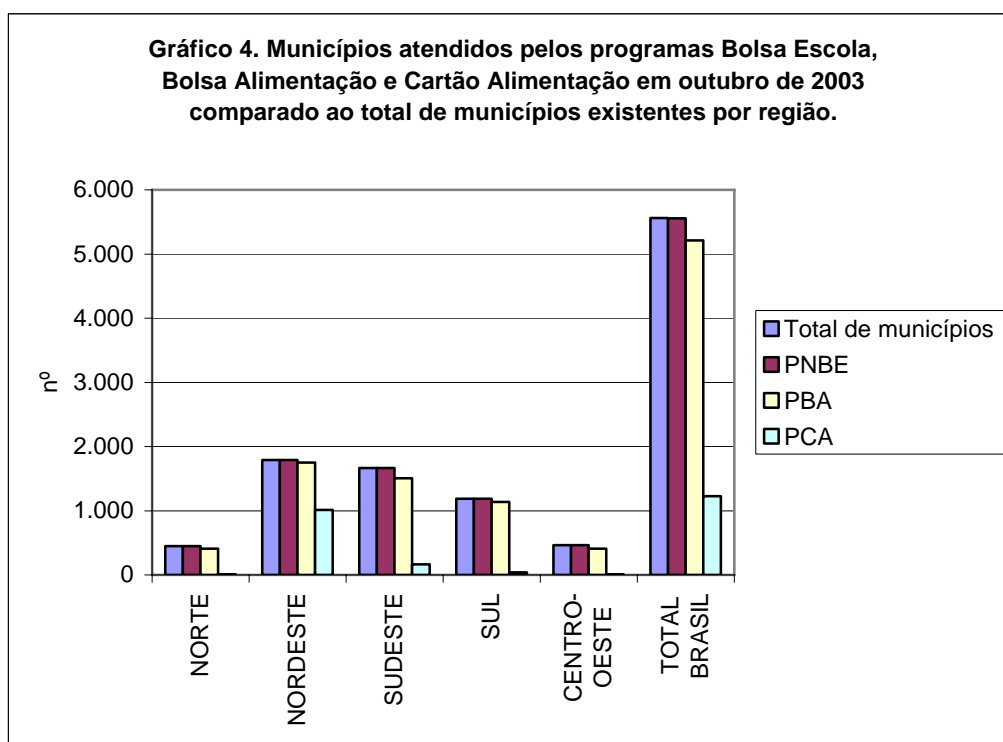
<b><i>Evento</i></b>	<b><i>Legislação</i></b>	<b><i>Característica principal</i></b>
Fundo de Combate à Pobreza	EC 31 (14/12/2000) Lei complementar 111 (06/07/2001)	Institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) Regulamenta o FCEP
CADSUS	Portaria MS/GM 17 (04/01/2001) Portaria MS 39 (19/04/2001)	Institui no âmbito do SUS o Cadastro Nacional de Usuários do SUS Regulamenta a operacionalização e remuneração do CADSUS
CadÚnico	Dec 3.877 (24/07/2001) Dec 5.074 (11/05/2004)	Institui o Cadastramento Único sob coordenação do MPAS Aprova nova estrutura para a gestão do Cadastro no MDS
PNBE	Lei 9.533 (10/12/1997) Dec 3117 (13/07/1999) MP 2.140 (13/02/2001) Lei 10.219 (11/04/2001) Dec 3.823 (28/05/2001) Dec 4.313 (24/07/2002)  Portaria 03 (29/05/2001) Portaria 12 (26/04/2002)	Institui o Programa Nacional de Renda Mínima (PGRM) Regulamenta o PGRM vinculado à educação Lei de criação Converte a MP de criação do PNBE Regulamenta da Lei 10.219 Revoga o Dec 3.823 para adequação ao CadÚnico e o controle da frequência escolar Apresenta calendário de pagamentos Cria normas para controle da frequência escolar
PBA	MP 2.206 (10/08/2001) MP 2.206-01 (06/09/2001) Dec 3.934 (20/09/2001) Portaria 1.770 (20/09/01) Portaria 1.920 (22/10/02)	Cria o programa PBA, 1ª edição Cria o PBA, reedição, convalidando a primeira Aprova o regulamento do PBA Estabelece instruções de implantação e funcionamento do PBA Reformula a Portaria 1.770/01.
CONSEA	MP 103 (01/01/2003)  Lei 10.683 (28/05/2003) Dec 4.582 (30/01/2003)	Cria o CONSEA para propor diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Converte a MP103 Regulamenta o funcionamento do CONSEA
MESA - MDS	MP 103 (01/01/2003)  Lei 10.683 (28/05/2003) Dec 4.794 (25/07/2003) MP 163 (23/01/2004)	Cria o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome Converte a MP e cria o gabinete do MESA Aprova a estrutura regimental do MESA Transforma o Ministério da Assistência Social em MDS e transfere as competências do MESA para o mesmo
PCA	MP 2.203 (08/08/01)  MP 2.213-1 (30/08/01) Dec 3.983 (25/10/01) Lei 10.458 (14/05/2002) MP 108 (27/02/2003)  Dec 4.675 (16/04/2003) Lei 10.689 (13/06/2003)	Institui o Programa Bolsa Renda para agricultores familiares atingidos por estiagem do Ministério da Integração Nacional Revoga e reedita a MP 2.203/01. Prorroga a vigência do Bolsa Renda Converte a MP2.213-1 Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) - "Cartão Alimentação" Define valor e duração do benefício Regulamenta o PNAA
PBF	MP 132 (20/10/2003) Lei 10.835 (08/01/2004) Lei 10.836 (09/01/2004)	Cria o Bolsa Família e unifica PNBE, PBA, PCA, Auxílio Gás Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências Converte a MP 132/03.



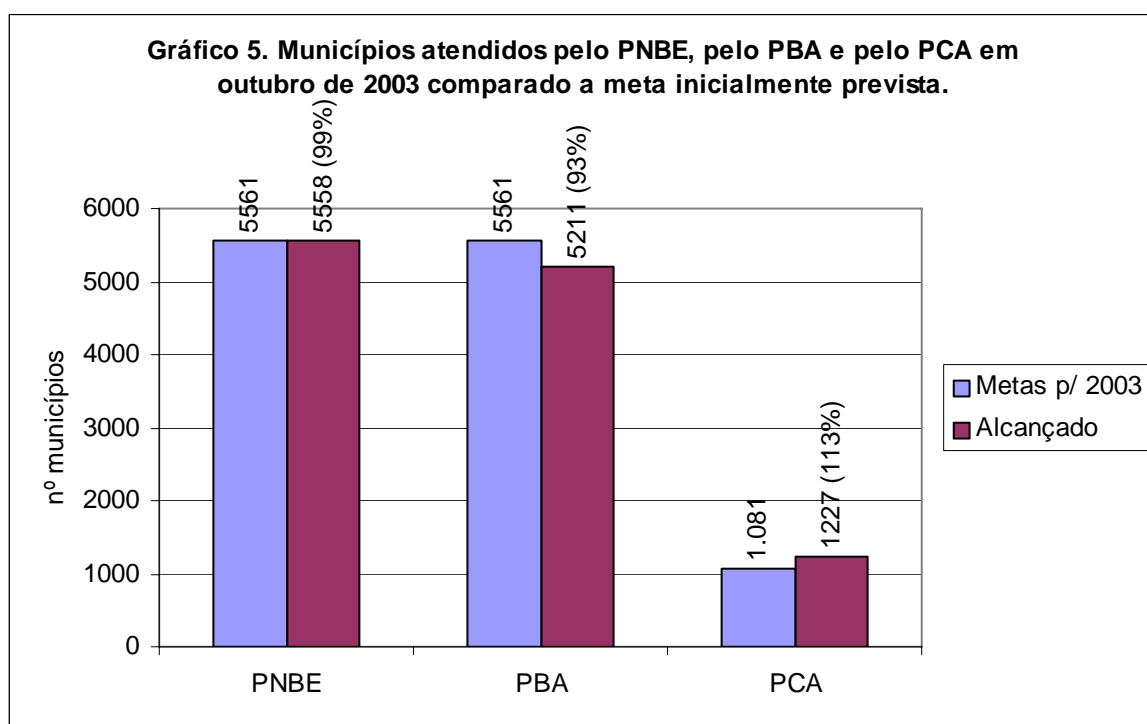


Fonte: Sistema de Gerenciamento do Bolsa Alimentação; Balsadi e col., 2004; Brasil, Ministério da Educação. *Resultados Alcançados*. Disponível em: <[www.mec.gov.br/bolsaescola/estrut/serv/resultado/default.asp](http://www.mec.gov.br/bolsaescola/estrut/serv/resultado/default.asp)> Acesso em: 25/08/2003.

\* Para o PNBE, o último dado por região disponibilizado durante entrevista se referia ao mês de junho de 2003.



Fonte: Sistema de Gerenciamento do Bolsa Alimentação; Brasil, 2003a; Balsadi e col., 2004.



Fonte: Sistema de Gerenciamento do Bolsa Alimentação; Brasil, 2003a; Balsadi e col., 2004.

## 5 RECOMENDAÇÕES

Este estudo levantou aspectos qualitativos e quantitativos sobre a implementação do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação. Os sujeitos entrevistados deram significado sobre como as propostas e as leis se configuraram na prática e, no espaço de tempo em que essas transferências de renda existiram. Possibilitando, assim, uma aproximação do que foi a realidade/ a dinâmica entre os sujeitos envolvidos na estrutura, nos processos, e nos resultados de implementação dos programas identificando suas visões e construções sobre o tema do estudo.

Os resultados do estudo apontaram para a necessidade de maior aprofundamento em futuros trabalhos sobre alguns pontos. Por exemplo, sobre o papel das transferências de renda na vida das mulheres. Esses programas são realmente capazes de as empoderá-las ou pode fragilizá-las no ambiente intra-familiar, causando possível aumento de violência pela titularidade do benefício?

Outra necessidade se refere ao papel das transferências de renda na economia local e a relação do mercado com a comunidade. Há real melhoria da economia local ou somente os mercados locais se beneficiam ao abusarem de beneficiários? Existem casos de desestruturação social e econômica de comunidades como indígenas ou quilombolas?

Diante da não-adequação dos modelos atuais dos programas de transferência de renda aos indígenas, quilombolas, catadores de lixo, moradores de rua, ribeirinhos, quais seriam as melhores alternativas para os mesmos? Algumas soluções já são colocadas por seus próprios representantes e atores sociais envolvidos com os mesmos precisando ser reunidas e analisadas.

Experiências bem sucedidas no desenvolvimento de ações intersetoriais, estruturantes e sustentáveis devem ser resgatadas. Por meio disso, o aprendizado sobre quais cenários serão possíveis para posterior reprodução, pode ser construído.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. Bolsa Escola. **Cadernos do Ceam (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares)**, Derecho a la alimentación em el Brasil de Lula. Brasília: UnB, 2004.
- ALMEIDA, E. **Programas de Garantia de Renda Mínima: inserção ou utopia?** São Paulo: EDUC, 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de sua Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais. In: CONGRESSO DA SOBER, 42., 2004, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: UFMT, 2004. mimeo. Apresentação do Grupo de Pesquisa 06: Políticas Públicas. 27/julho/2004.
- BASIC INCOME EARTH NETWORK. **Redesigning the social state for the XXI<sup>st</sup> century**. Disponível em: <<http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/Index.html>>. Acesso em: 12 jul. 2005.
- BATISTA FILHO, M. SHIRAIWA, T. Indicadores de saúde para um sistema de vigilância nutricional. **Cad. Saúde Pública**, Jan./Mar. 1989, vol.5, no.1, p.105-116. ISSN 0102-311X.
- BRASIL. Lei Nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 2001a.
- BRASIL. Medida Provisória Nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde: Bolsa-Alimentação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 ago. 2001c.
- BRASIL. Decreto Nº 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2001b.
- BRASIL. Medida Provisória Nº 108 de 27 de fevereiro de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação". **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 fev. 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação. Gerência de Atendimento, de Concessões e de Operações. **Programa Bolsa Escola: pagamentos efetuados**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Fome Zero. **Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: jan. 2004.



BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório do Bolsa Alimentação: evolução 2001-2003**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Demonstrativo – Programas de transferência de renda por UF**. Março/2005. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2005.

BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Evolução significa fazer mais e melhor. Evolução significa fazer por todos. Brasília, [2003?]. 1 folder.

BURLANDY, L.; ANJOS, L. A. **Acesso a Vale Refeição e Estado Nutricional de Adultos**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 17(6):1457-1464, nov-dez, 2001.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. 2003. Dissertação (Doutor em Ciências na área de Saúde Pública)- Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública, 2003.

CASTRO, C. M. C.; COIMBRA, M. (Org.). **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: Ed.Unicamp: ALMED, 1985.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z. M. A (Org.). **Avaliação em Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997. p. 29-48.

DRAIBE, S. M.; AURELIANO, L. **A especificidade do “Welfare State” Brasileiro**. In: MPAS/ CEPAL. Economia e Desenvolvimento. Vol. III. Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: articulação e descentralização. Brasília, 1989.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001. p. 13-41.

FELICIELLO, D.; GARCIA, R. W. D. Cidadania e solidariedade: *as ações contra a miséria*. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). **Segurança alimentar e cidadania**. Campinas: Mercado das Letras, 1996.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Situação da infância brasileira 2001**. [Brasília], [2001?].

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). **Segurança Alimentar e Cidadania**. Campinas: Mercado das Letras, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Segurança Alimentar 2004**: pesquisa nacional por amostra de domicílios. Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO DE CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 1991.

LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima**: perspectivas brasileiras. Texto para discussão número 596. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LAVINAS, L.; GARCIA, E. H. **Programas sociais de combate à fome**: o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro; Brasília: Ed.UFRJ; IPEA, 2004. (Economia e Sociedade).

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

NUNES, A. et al. **Medindo as desigualdades em saúde no Brasil**: uma proposta de monitoramento. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde; IPEA, 2001.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2002**. Roma, 2002.

PASQUIM, E. M. **Nutrição no programa saúde da família**. 2002. 68 f. Monografia (Especialização em Saúde Coletiva) – Departamento de Saúde Coletiva, Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Disponível em: < <http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/ct/pdf/1espec.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2004.

PELIANO, A. M. M.; CASTRO, C. M.; MARTINE, G.; GARCIA, R. C. **O problema alimentar brasileiro**: situação atual, perspectivas e proposta de políticas. São Paulo: Editora da Unicamp: ALMED, 1985.

SANTOS, L. M. P; SANTOS, S. M. C. Methodological approach to a multidimensional evaluation of food and nutrition policies. **Forum Nutr.**, v. 53, p. 115-118, 2003.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1983.

SILVA, M. O. S. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR NO BRASIL. **Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde 1996.** Rio de Janeiro, 1997.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 2. ed. rev. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TARTAGLIA, J. C. Desenvolvimento, fome e segurança alimentar. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). **Segurança alimentar e cidadania.** Campinas: Mercado de Letras, 1996.

THE WORLD BANK. **The millenium development goals for health: rising to the challenges.** Washington, 2004.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação, água e terra rural.** In: PLATAFORMA Brasileira de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Relatório brasileiro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Recife: Ed. Bagaço, 2003.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

ZIEGLER, J. Realidades e perspectivas. **Cadernos do Ceam (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares),** Derecho a la alimentación em el Brasil de Lula. Brasília: UnB, 2004.

ZIMMERMANN, C. **A renda básica e os direitos humanos.** Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/043/43czimmermann.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

**ANEXO A****ROTEIROS BÁSICOS PARA ENTREVISTA**

Gestor Federal nº \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo na época: \_\_\_\_\_

Instituição na época: \_\_\_\_\_

Programa: \_\_\_\_\_

❖ Houve grupos populacionais prioritários?

 Sim. Qual o critério? \_\_\_\_\_ Não.

❖ Foram os primeiros a receberem os programas?

 Sim. Não.                      Porquê?                      Quando                      foram                      atendidos?\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

❖ Houve municípios prioritários?

 Sim. Qual o critério? \_\_\_\_\_ Não.

❖ Foram os primeiros a terem os programas implantados?

 Sim. Não. Por quê? \_\_\_\_\_

- ❖ Como foi discutida a necessidade de criação do programa no modelo como foi apresentado à população (estudos pilotos, pesquisas, reuniões, etc.)?

---

---

---

- ❖ (PARA O PCA) Por que se optou por comitês gestores? Qual a vantagem? Quem o compõe?

---

---

---

- ❖ (PARA O BOLSA ALIMENTAÇÃO) Houve vantagem em se ter uma coordenação estadual do Bolsa alimentação? Quais seriam?

---

---

---

- ❖ Existia uma coordenação municipal do Programa?

Sim.

Não.

- ❖ (PARA O BOLSA ESCOLA) Qual o papel dos estado? Houve vantagem em se trabalhar direto com os municípios? Quais?

---

---

---

- ❖ Houve oposição à implantação do programa? Qual foi a maior oposição que encontrou? Por quê?

---

---

---

- ❖ Quais as dificuldades em relação ao cadastramento? E por quê?

---

---

---

---

---

- ❖ Havia um teto limite de beneficiários por município?

- Sim.  
 Não.

- ❖ Quanto tempo após o cadastramento as famílias esperavam em média para começar a receber o benefício?  
Por quê (tempo para gerar o NIS, arquivos .ret/ .ba/ etc)?

---

---

---

- ❖ Quem era o responsável pelo cadastramento dos beneficiários?

---

---

---

- ❖ Houve capacitação?

- Não.  
 Sim. Qual o seu conteúdo (sistema/ cadúnico/ cadsus/ SAN/ DHA/ etc)? Quem dava? Para quem?

---

---

---

❖ Foi entregue algum material, manual ou guia para os comitês gestores, famílias ou outros?

Sim.

Não.

❖ A Coordenação Federal do programa percebeu alguma dificuldade comum enfrentada pelos municípios durante os processos de cadastramento, implantação, acompanhamento, avaliação do programa?

---

---

---

❖ Houve casos de benefícios suspensos por irregularidade? Quais os principais motivos?

---

---

---

❖ Quantos benefícios foram suspensos em 2003? \_\_\_\_\_

❖ O que foi feito com esses casos?

---

---

---

❖ Há restrição de uso quanto ao que se pode comprar com o recurso?

Sim. O quê? \_\_\_\_\_

Não.

- ❖ Caso sim, como a restrição era acompanhada?

---

---

---

- ❖ O que o programa representou em termos de inovação?

---

---

---

- ❖ A coordenação do programa apresentou infra-estrutura adequada para a entrega do benefício?

Sim.

Não. O que faltou? \_\_\_\_\_

- ❖ Quantas pessoas trabalhavam no Programa no nível central (equipe)? \_\_\_\_\_

- ❖ Qual a formação do responsável técnico pelo programa? \_\_\_\_\_

- ❖ Estabeleceram-se parcerias?

Sim. Quais? \_\_\_\_\_

Não.

- ❖ Mudaria algo no mesmo atualmente?

Sim. O quê? \_\_\_\_\_

Não.

- ❖ Como era a avaliação? Qual a periodicidade? Como foi divulgado (pedir cópia dos documentos)?

---

---



- 
- ❖ Quais os mecanismos de auditoria do programa? Qual a periodicidade? Como foi divulgado (pedir cópia dos documentos)?

---

---

---

- ❖ Qual o número de benefícios distribuídos em 2003 (mês a mês) – *solicitar documento impresso?*

- ❖ Qual foi o montante de recursos investidos no programa em 2003?

1. Custos indiretos/ administrativos, etc .....R\$ \_\_\_\_\_
2. Custos dos benefícios.....R\$ \_\_\_\_\_
3. Total .....R\$ \_\_\_\_\_

- ❖ Quais as facilidades encontradas na realização dos programas?

---

---

---

- ❖ Como foi a participação do CNS/ Conselho Nacional de Educação/ Consea Federal no programa?

---

---

---

- ❖ Quais as contrapartidas esperadas das famílias beneficiadas?

- ❖ Quais as contrapartidas esperadas dos municípios?

- ❖ Quem/ Que instituição era responsável pelo acompanhamento das contrapartidas das famílias e dos municípios? Como isso era feito?

---

---

- ❖ As contrapartidas foram cumpridas?

Não.

Parcialmente. (Solicitar n°s – palestras/ consultas/ acompanhamentos/ frequência escolar/ cisternas contruídas/ alfabetizadas/ etc).

Sim. (Solicitar n°s – palestras/ consultas/ acompanhamentos/ frequência escolar/ cisternas contruídas/ alfabetizadas/ etc).

- ❖ Cite um local que teve ações interessantes relacionadas à contrapartida do município. E por quê?

---

---

---

- ❖ Foi verificada em quê a população estaria usando o benefício? (se sim, solicitar documento impresso)

---

---

---

- ❖ Em caso de denúncia, qual era a orientação dada?

---

---

---

**Obrigada,**

Questionário Gestor Estadual nº \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo na época: \_\_\_\_\_

Instituição na época: \_\_\_\_\_

Programa: \_\_\_\_\_

- ❖ Houveram municípios prioritários para a implantação do programa?
  - Sim. Quais? \_\_\_\_\_
  - Não.
  
- ❖ Foram os primeiros a terem os programas implantados?
  - Sim.
  - Não. Porquê? \_\_\_\_\_
  
- ❖ Quem selecionava os beneficiários nos municípios? Geralmente era mutirão, visita domiciliar, etc?  
\_\_\_\_\_
  
- ❖ Quem/ que Secretaria mais frequentemente era responsável pelo cadastramento nos municípios?  
\_\_\_\_\_
  
- ❖ As coordenações municipais do programa geralmente apresentaram infra-estrutura adequada para a entrega do benefício?
  - Sim.
  - Não. O que faltou? \_\_\_\_\_
  
- ❖ Quantas pessoas trabalharam no programa no nível estadual? \_\_\_\_\_
  
- ❖ Qual a formação do responsável pelo programa no estado? \_\_\_\_\_
  
- ❖ Como era a infra-estrutura em geral dos municípios para o programa (todos possuíam internet, computadores, pessoal, digitador, etc)?  
\_\_\_\_\_

---

❖ Quais as dificuldades percebidas pelo estado como mais freqüentes entre os municípios da sua região?

a. Em relação à adesão ao programa

---

---

b. Em relação ao cadastramento

---

---

c. Em relação ao recebimento do recurso

---

---

d. Em relação ao acompanhamento

---

---

❖ Estabeleceram-se parcerias locais?

Sim.

Não. Cite um exemplo e município em que ocorreu: \_\_\_\_\_

❖ Como foi a participação dos conselhos/ comitês de controle social?

---

---

❖ Que tipo de apoio o estado/ regional fornecia aos municípios?

---

---

❖ O que acha do apoio técnico e do suporte fornecido pelo nível federal?

---

---

❖ Houveram casos de benefícios suspensos por irregularidade? Quais as principais causas?

---

---

❖ O que foi feito nesses casos?

---

---

❖ Houve avaliação?

Sim.

Não.

❖ Houve auditoria?

Sim. Qual a periodicidade? \_\_\_\_\_

Não.

❖ Quais as facilidades encontradas na realização do programa?

---

---

❖ O programa representou inovações?

Sim. Qual? \_\_\_\_\_

Não.

❖ Como classificaria o programa (ruim, regular, bom, ótimo)? Por quê?

---

---

❖ Mudaria algo no mesmo? O quê?

---

---

❖ Após o término do programa os municípios continuaram fazendo algum acompanhamento do estado nutricional das pessoas em risco social/ ou nutricional? Se sim, cite um município como exemplo.

---

---

Questionário Caixa Econômica Federal nº \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo na época: \_\_\_\_\_

Diretoria da época: \_\_\_\_\_

1. Acompanhou os programas de transferência de renda, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação?

sim

não

2. Houve alguma dificuldade encontrada pela CEF? Qual?

---

---

---

---

3. Conseguiu supera-la?

Sim. Como? \_\_\_\_\_

Não. Por que? \_\_\_\_\_

4. Houve dificuldade em relação à elaboração dos cartões?

não

sim. O quê? \_\_\_\_\_

5. Houve dificuldade em relação ao repasse dos benefícios?

não

sim. O quê? \_\_\_\_\_

6. Houve dificuldade em relação ao cadastro?

- não
- sim. O quê? \_\_\_\_\_

7. Houve capacitação dos funcionários da CEF?

- não
- sim. Em quê? \_\_\_\_\_  
Para quem? \_\_\_\_\_

8. Mudaria algo no programa?

- não
- sim. O quê? \_\_\_\_\_

9. Mudaria algo na participação da CEF?

- não
- sim. O quê? \_\_\_\_\_

10. Como classificaria cada um dos programas de transferência de renda e porque?

- ótimo
- bom
- regular
- ruim

---

---

---

---

## Questionário Organizações Não Governamentais nº \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo na época: \_\_\_\_\_

ONG da época: \_\_\_\_\_

1. Qual foi a participação/ contribuição da  
ONG?

---



---



---

2. Como classificaria o programa?


ótimo

bom

regular

ruim

2.1. Por quê?

---

3. Como classificaria a participação da  
ONG?


ótimo

bom

regular

ruim

3.1. Por quê?

---



---

4. Mudaria algo no programa?

--

sim. O quê? \_\_\_\_\_

---

5. Mudaria algo na participação da ONG?


não

sim. O quê? \_\_\_\_\_

---

--

não



**ANEXO B**

Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Departamento de Nutrição  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado em Nutrição Humana

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Pesquisa:** Implementação de programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

Prezado (a) Senhor (a),

Você é importante sujeito quando se trata da implementação de programas de transferência de renda e está sendo convidado a participar do estudo acima. Os avanços na área de saúde ocorrem através de estudos como esse, nos quais consideramos a importância da história e relato de experiências como fundamentais para o aprimoramento de futuras intervenções. Por isso, sua participação é importante. O objetivo desse estudo é verificar dificuldades e facilidades nos itens relacionados especialmente à infra-estrutura, processos (implantação, cadastro, seleção, adesão, controle social, etc) e resultados. Caso você participe será necessário realizar uma entrevista. Você poderá ter as informações consolidadas que quiser. Seu nome não aparecerá em qualquer momento do estudo.

Eu,

\_\_\_\_\_, li  
e/ou ouvi o esclarecimento acima e compreendi para que serve o estudo, estando ciente da entrevista que realizarei. Eu concordo em participar do estudo.

Brasília, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do voluntário

Em caso de dúvida em relação a esse documento, você poderá entrar em contato com Elaine Martins Pasquim, pelos telefones (61) 3435-4796 ou 9663-6991.