



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA**  
**CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS - CAHL**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**CAROLINA NASCIMENTO PAES**

**COMIDA E POBREZA: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA  
ALIMENTAÇÃO DE BENEFICIÁRIAS DO DISTRITO DE CAATINGA SECA-  
MURITIBA- BA.**

**CACHOEIRA – BA**

**AGOSTO/2016**

CAROLINA NASCIMENTO PAES

**COMIDA E POBREZA: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA  
ALIMENTAÇÃO DE BENEFICIÁRIAS DO DISTRITO DE CAATINGA SECA-  
MURITIBA- BA.**

Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**CACHOEIRA – BA**

**AGOSTO/ 2016**

CAROLINA NASCIMENTO PAES

COMIDA E POBREZA: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA  
ALIMENTAÇÃO DE BENEFICIÁRIAS DE CAATINGA SECA-MURITIBA-BA

Cachoeira – BA, aprovada em 17/08/2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Antônio Eduardo Alves de Oliveira  
(Orientador – UFRB)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Denise Ribeiro  
(Membro Interno – UFRB)



---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Márcia da Silva Clemente  
(Membro Interno – UFRB)

## TEM GENTE COM FOME

Trem sujo da Leopoldina  
correndo, correndo  
parece dizer tem gente  
com fome tem gente com  
fome tem gente com  
fome

Piiiiii

Estação de Caxias  
de novo a dizer de  
novo a correr tem  
gente com fome tem  
gente com fome tem  
gente com fome

Vigário Geral

Lucas

Cordovil

Brás de Pina

Penha Circular

Estação da Penha

Olaria

Ramos

Bom Sucesso

Carlos Chagas Triagem,

Mauá trem sujo da

Leopoldina correndo,  
correndo parece dizer

tem gente com fome

tem gente com fome

tem gente com fome

Tantas caras tristes  
querendo chegar em  
algum destino em  
algum lugar

Trem sujo da Leopoldina correndo,  
correndo parece dizer tem gente  
com fome tem gente com fome  
tem gente com fome

Só nas estações quando  
vai parando lentamente  
começa a dizer se tem  
gente com fome, dá de  
comer se tem gente com  
fome dá de comer se tem  
gente com fome dá de  
comer

Mas o freio de ar todo  
autoritário manda o  
trem calar  
Psiuuuuuuuuuuuu

(Solano Trindade)

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico estas linhas a todos aqueles que, a sua maneira, me ajudaram a chegar aqui. Embora ainda longe de onde quero chegar, me sinto cada dia mais perto, mais forte e assim aguardo, ansiosamente, o porvir.

Agradeço imensamente ao Deus que acredito e a toda energia positiva deste universo que conspirou e conspira pela minha felicidade.

Minha eterna gratidão a Tânia, minha mãe. A mulher mais amorosa, protetora e gentil que já conheci. É uma enorme alegria ser seu pequeno fruto, sua pequena flor, minha rainha. Agradeço ao meu irmão João e ao meu pai Antônio por me amarem permitir que eu os ame também. Sou feliz por ter vocês por perto.

Nunca terei palavras suficientes para expressar meus agradecimentos a Sandro, meu Bú, amor da minha vida. Obrigada por cada correção feita nos meus textos, por cada ideia, por refletir comigo sobre a vida e sobre o mundo. Obrigada também pelo apoio emocional nos momentos mais difíceis e mais duros de minha vida, por ouvir meus desabafos, me colocar no colo em meio a crises acadêmicas e pessoais e por me apoiar em absolutamente tudo que fiz e faço.

Agradeço a minha família, absolutamente todos. Nossos momentos juntos, nossos sorrisos, nossas brigas, tudo isso tem feito de mim uma pessoa melhor e eu nunca teria sequer entrado numa universidade federal se não fosse pelo amor e dedicação de vocês. Muito obrigada!

Sou grata aos meus amigos pelo carinho e apoio incondicional, desde os amigos da infância, com os quais compartilho lembranças saudosas, até os de hoje, em especial a Adriely, que acompanhou bem de perto o processo de construção dessa pesquisa. Amo-te Dri.

Agradeço também a princesa Monique, pelo incentivo, paciência e carinho que tem me dado nesses quase seis meses de convivência e a toda a família Cerqueira, que tem me acolhido como uma filha nesses quatro anos juntos. Vocês são especiais para mim.

## **RESUMO**

O objetivo deste estudo é o de compreender como o Programa Bolsa Família tem repercutido na alimentação de famílias beneficiárias, numa região rural do Recôncavo Baiano. Para isso, analisamos os programas e iniciativas para a alimentação no Brasil, começando a partir das contribuições de Josué de Castro até a ampliação do Bolsa Família com o Plano Brasil Sem Miséria. Tecemos considerações acerca do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação, fazendo uma pequena trajetória histórica da evolução desses conceitos e também sobre a transferência de renda no Brasil. Por fim, analisamos as entrevistas realizadas a partir da definição de Segurança Alimentar e Nutricional e problematizamos os desafios e avanços que o Programa Bolsa Família traz para sua efetivação.

Palavras-chaves: Programa Bolsa Família. Alimentação. Segurança Alimentar. Nutrição. Fome. Pobreza.

## **ABSTRACT**

The aim of this study is to understand how the Family Grant Program has passed the power beneficiary families in a rural area of the Reconcavo Baiano. For this, we analyzed the programs and initiatives for food in Brazil, starting from the contributions of Josué de Castro to the expansion of Bolsa Família with Brazil Without Poverty Plan. We weave considerations about the concept of Food and Nutritional Security and Human Right to Food, doing a little historical background of the evolution of these concepts and also on the transfer of income in Brazil. Finally, we analyzed the interviews from the Food Security and Nutrition definition and confront the challenges and advances that the Bolsa Família Program brings its effectiveness.

Key Words: Bolsa Família Program. Feeding. Food Safety. Nutrition. Hunger. Poverty.

## Sumário

1. Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional .	
1.1 O debate sobre alimentação e nutrição no Brasil a partir de Josué de Castro. .....	4
1.2 A fome compreendida dentro da perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional. ....	7
1.3 O direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional .....	9
2. A segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e o Programa Bolsa Família. ....	12
3. Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional : olhares sobre Caatinga Seca- Muritiba-BA. ....	21
Considerações Finais .....	32
Referências .....	35
Anexo A .....	37
Anexo B .....	40



## Introdução

A pesquisa aqui apresentada tem como objetivo central analisar quais os possíveis impactos que o programa, vigente desde 2003, no governo do ex- presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tem trazido para a Segurança Alimentar e Nutricional de famílias rurais do distrito supracitado, localizado no município de Muritiba, Recôncavo Baiano.

A escolha pelo distrito não partiu, em um primeiro momento, de nenhum tipo de ligação direta com a localidade, e sim por questões objetivas e táticas. No entanto, optar por um distrito, de economia eminentemente rural em um município do Recôncavo baiano, não foi de nenhuma forma, uma escolha neutra: há uma intencionalidade política em discutir o rural, assim como há uma intencionalidade política em discutir o Recôncavo neste trabalho.

Falo isso porque produzir pesquisa que esteja imersa no âmbito rural é compreender a particularidade histórica desse espaço enquanto pedra angular da formação política e econômica desse país, desde o período colonial e a divisão das terras tupiniquins em capitânicas hereditárias, até as grandes extensões latifundiárias, o agronegócio, os assentamentos rurais, acampamentos, áreas ocupadas por populações tradicionais e agricultura familiar contemporâneas.

O Recôncavo Baiano tem uma importância histórica ímpar, principalmente no período colonial e imperial da província da Bahia. A produção de gêneros alimentícios locais e, especialmente, em regime de *plantation* foram fundamentais para o desenvolvimento da economia e espaço da região. Essas formas de trabalho, em que os escravos essencialmente constituíam uma mão-de-obra cativa, desde então alimentavam as bocas daqueles que os exploravam e outras pessoas da colônia. Contudo, estes que plantavam, colhiam e preparavam os alimentos eram os que mais se alimentavam mal, o que continua sendo um reflexo do cotidiano violento que a fome nos apresenta. A fome na Bahia apresenta um fio condutor interessante para compreender as relações que envolviam as variadas formas de desigualdade social.

Entendemos nesse trabalho que a alimentação é um direito básico, inerente a própria vida. Entendemos também, por outro lado, que sua garantia aos mais pobres tem sido historicamente negada, já tendo sido explicada pela falta de comida e excesso

de gente <sup>1</sup>mas que hoje, dada a comprovação de que produzimos alimentos suficiente para garantir a recomendação calórica diária a todos e que a população mundial não cresce em um ritmo progressivamente maior que a produção de grãos e cereais, fica evidente suas causas muito mais complexas: a má distribuição de renda, a exclusão social e a manutenção de impérios alimentares do agronegócio.

Tivemos avanços significativos no debate sobre a fome, sobretudo, a partir das contribuições de Josué de Castro em 1930, quando a mesma passa a ser encarada como um problema mais social que econômico. De lá para cá, avançamos em muitos pontos, como o Serviço de Alimentação da Previdência Social -SAPS-, o I e II PRONAN, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, as Conferências Nacionais de Alimentação, o Cartão Alimentação, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e mais recentemente o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No entanto, foi a partir do governo Lula que a problemática da fome passou a ser questão central no debate político brasileiro, se materializando a partir do Programa Fome Zero e mais tarde com o Programa Bolsa Família (PBF), foco desta análise.

O PBF, que tem como objetivo combater a fome e a extrema pobreza no país, tem alcançado números significativos: beneficia atualmente quase 14 milhões de famílias brasileiras e foi fundamental para que o Brasil atingisse, com 10 anos de antecedência, um dos objetivos do milênio de diminuir a extrema pobreza pela metade. Além disso, foi através dele que o país saiu do Mapa da Fome em 2014, pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação- FAO. Nesse trabalho analisaremos suas implicações na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional na vida de famílias de Caatinga Seca, partindo, para isso, da fala das entrevistadas (todas mulheres, já que o cartão para saque do benefício vem prioritariamente em seus nomes e são elas, em sua maioria, que lidam com a questão alimentar nos lares), orientadas por um questionário semiestruturado, contendo trinta e cinco perguntas, divididas nos blocos “Identificação”, Trabalho e Renda” e “Alimentação e PBF”. Além disso, os dados obtidos na pesquisa foram comparados com dados de pesquisas em âmbito nacional, como a do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas –IBASE- intitulada *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das*

---

<sup>1</sup> MALTHUS, Thomas, 1803.

*Famílias Beneficiadas*, de junho de 2008; a Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar e

Nutricional (IBGE,2013) e a Pesquisa de Orçamento Familiar-POF - (2008-2009). Para compreensão dos dados e discussão teórica do campo escolhido para análise, foi realizada revisão bibliográfica no campo da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, Transferência de Renda no Brasil, Programa Bolsa Família e Agricultura Familiar.

Assim, no primeiro capítulo discutimos sobre o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada, Segurança Alimentar e Nutricional e suas conexões com o Programa Bolsa Família, trazendo elementos históricos e problematizando alguns conceitos. No segundo capítulo, detemos nossa análise para a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a partir do II PRONAN, perpassando pelo Programa Bolsa Família e se complexificando pela instituição do Plano Brasil sem Miséria. No último capítulo, analisamos as entrevistas coletadas pela perspectiva da política de alimentação, fazendo uma reflexão a partir das falas das entrevistadas sobre alimentação, melhoria de vida e posse do cartão. Por fim, tecemos considerações finais, onde voltamos nossa análise para as entrevistas e as pesquisas nacionais estudadas e refletimos sobre o saldo que o PBF trouxe para a Segurança Alimentar e Nutricional e os desafios ainda a serem enfrentados neste âmbito.

## 1. Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional

### 1.1 O debate sobre alimentação e nutrição no Brasil a partir de Josué de Castro.

Pensar em direitos, em tempos em que garanti-los se torna uma tarefa cada vez mais intrincada, é revisitar direitos básicos. Assim, quando ressaltamos o caráter “básico” ou “mínimo” de um direito, sempre nos lembramos da saúde, da educação, da habitação, do lazer, ou seja, daqueles sem os quais não podemos pensar uma vida digna. No entanto, o direito à alimentação demorou muito tempo para ser considerado um direito declarado na Constituição Federal de 1988, a partir de uma emenda constitucional em 2010, embora estivesse, por assim dizer, diluído em outros direitos: ora, não podemos pensar a saúde, a educação e a própria vida, garantida como direito no caput do artigo 5º, sem pensar na alimentação, necessidade básica de todo ser humano.

A proposta desse trabalho, que é a de avaliar os impactos do Programa Bolsa Família na alimentação de usuárias de um distrito muritibano, requer que façamos um trabalho de recuo histórico, pensando e refletindo sobre a forma como uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional vem sendo construída no Brasil.

Quando se fala na trajetória das políticas públicas para alimentação é difícil não memorar o trabalho signatário do médico, escritor e político, Josué de Castro na década de 1930, em Pernambuco. Castro iniciou o debate sobre alimentação e pobreza em sua obra célebre, *Geografia da Fome*, no qual analisou as condições específicas da pobreza no país por meio da divisão regional e também com a obra *Geopolítica da Fome*, quando estende a análise sobre a fome para o âmbito internacional. (ROCHA, 2012)

Josué de Castro também analisou em suas obras as condições de vida da classe operária, atentando-se para o déficit calórico na sua alimentação, incentivando pesquisas sobre alimentação e salário em outras cidades de Pernambuco, além de São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), o que incentivou o debate nacional sobre a

instituição do salário mínimo. Foi diretor da FAO- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação- em duas gestões na década de 1950 e se destacou sobretudo por denunciar a fome como um fenômeno mais social que econômico, gerado por homens e mulheres no processo de manutenção e reprodução das relações sociais. (ARRUDA; ARRUDA, 2007)

Por meio da sua pesquisa, Castro deu os caracteres de cinco regiões alimentares do país, quais sejam: área da Amazônia; área da Mata do Nordeste; área do Sertão do Nordeste; área do Centro- Oeste e área do Extremo- Sul, em que tece considerações sobre clima, etnia, solo, culturas e desenvolvimento econômico e social dessas regiões, das quais três (área da Amazônia, área da Mata no Nordeste e área do Sertão do Nordeste) se encaixavam como áreas de fome. Como consequência da relevância de suas pesquisas, Josué de Castro veio a integrar a equipe do governo da época, de onde partiram os principais instrumentos de combate à fome no país no período que antecede o regime militar.

A primeira iniciativa vem por meio do Serviço de Alimentação da Previdência- SAPS- criado em 1940 pelo decreto de lei nº 2478, que propôs medidas para a melhoria da condição alimentar dos trabalhadores segurados. (MONTEIRO; SCHIMIDT, 2014). Em seguida, no ano de 1944, tem-se a criação do Serviço Técnico de Alimentação Nutricional-STAN- que estava diretamente vinculado ao

Poder Executivo e sob a direção de Josué de Castro, tendo por função “estimular pesquisas sobre nutrição e aperfeiçoar os processos industriais de produção de alimentos” (ROCHA, 2012, p. 31).

Como terceiro e último órgão governamental que antecede o período do Golpe Militar, tem-se a criação da Comissão Nacional de Alimentação-CNA- que passa a substituir a STAN no ano de 1945 e em 1950 passa a ser considerado escritório brasileiro da FAO. O CNA criou o Plano Nacional de Alimentação que reconhece, pela primeira vez, a fome como um problema estrutural e enraizado. (ROCHA, 2012)

Com o Golpe Militar, em 1964, houve uma série de retrocessos no que se refere às recentes iniciativas de política alimentar no país. O golpe destituiu Josué de Castro que é forçado a exilar-se em Paris, onde falecera em 1973. O golpe deixou cicatrizes profundas no processo histórico do país e nos poucos direitos conquistados. No que

se refere ao social e econômico, é de se memorar a forte desigualdade social resultante da intensa concentração de renda desta época, o que reverberou negativamente na condição do povo pobre: houve aumento da mortalidade infantil por desnutrição materno-infantil, havia fortes deficiências no que se refere ao saneamento básico, além da falta de acesso à saúde a altos índices de analfabetismo. (ROCHA, 2012)

Entre 1964 e 1972, a CNA manteve-se inativa até ser extinta para dar lugar, no então governo Médici, ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN. É importante salientar que os programas e as ações adotadas durante o governo militar para a área de alimentação e nutrição foram fragmentados, desvinculados da noção de direitos e de cunho extremamente paternalista, deixando a população pobre dependente das benesses do governo. Dois anos depois, no então governo Geisel, tentou-se melhorar a condição da política alimentar brasileira instituindo-se o II PRONAN<sup>2</sup>- Programa Nacional de Alimentação e nutrição em 1976, que retoma a visão da fome, como havia colocado Josué de Castro, como um problema essencialmente social. Deste momento, proliferaram-se programas de alimentação e nutrição e em 1980 o então governo federal atinge a operacionalização de seis programas focados especialmente em mães e crianças em idade inferior aos sete anos, porém, de maneira sobreposta, sem planejamento, monitoramento e diagnósticos. (ROCHA, 2012)

Esses programas <sup>3</sup> eram mal focalizados e organizados. Não havia monitoramento devido e a população mais pobre era quase sempre negligenciada. Para mensurar isso, um fato: em 1989 enquanto 1% dos beneficiários do Programa de Abastecimento Popular-PAP- tinha uma renda de até dois salários mínimos (valor da época), 40% estavam acima da faixa de cinco salários mínimos. Dos usuários do programa, mais de 70% se encontrava na região Sudeste, contra apenas 7% que estava localizada na região Nordeste. (SILVA, 1991 apud ROCHA, 2012).

---

<sup>2</sup> O I PRONAM contava com 12 subprogramas e teve sua vigência até 1974. Seu desempenho transcorreu com dificuldade e sofreu interrupção decorrente de transgressões normativas que levou à sua extinção em 1974, cujo desempenho contou com dificuldades em face das transgressões normativas e operativas detectadas nas auditorias procedidas.

<sup>3</sup> Programa de Suplementação Alimentar (PSA/INAN); Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM/INAN); Programa de Combate as Carência Nutricionais Específicas (PCCNE/INAN); Programa de Complementação Alimentar e Distribuição de Leite (PCA/LBA); Programa de Alimentação dos Irmãos Escolares (PAIE/FAE); Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC/SEHAC, Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB) e Programa de Abastecimento Popular (PAP).

Assim, em fins do governo Collor a situação brasileira era catastrófica: todos os programas para alimentação e nutrição haviam sido extintos, a distribuição da merenda escolar correspondia a apenas 19% da meta prevista, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) representava apenas 10% do seu potencial e os estoques governamentais de alimentos iam apodrecendo no interior de armazéns. Nesse ritmo, em 1992 não havia ao menos um programa governamental de complementação alimentar e nutricional (ROCHA, 2012).

## 1.2 A fome compreendida dentro da perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional.

Durante a Primeira Guerra Mundial, o termo Segurança Alimentar estava fortemente associado à ideia de segurança nacional, isto é, a de que os países deveriam se precaver quanto as possíveis consequências de conflitos políticos, como embargos e boicotes e de produzir autonomamente sua própria alimentação. O conceito, no entanto, ganha maior aprofundamento a partir da Segunda Guerra Mundial, especialmente com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. Neste momento já podia se ver a bivalência entre as organizações que a viam como direito (a exemplo da FAO) e àquelas que a tratavam como questão de mercado, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional-FMI.

Até o presente momento a questão da segurança alimentar era vista como uma questão de insuficiência na produção de alimentos, principalmente entre os países pobres, o que seria resolvido com a doação do excedente produzido nos países ricos e a mecanização do campo, por meio da chamada Revolução Verde. Viríamos, mais tarde, que essas medidas não só não resolveram a problemática da fome como, no caso da Revolução Verde, ajudaram a intensificá-la. (BURITY *et al*, 2010)

Por volta de 1983 a FAO irá apresentar um novo conceito de Segurança Alimentar que se baseava em três pontos centrais: oferta adequada dos alimentos; estabilidade na oferta e mercado de alimentos e segurança no acesso dos alimentos ofertados. Para que haja consecução desse conceito se “reafirmam e pressupõem a redistribuição dos recursos materiais, da renda e a redução da pobreza, sem as quais não haverá

segurança alimentar para as populações em qualquer parte do mundo”. (ROCHA, 2012, p.30). Já na década de 1990, com a realização da I Conferência Internacional de Nutrição promovida pela FAO, houve uma ampliação do conceito de Segurança Alimentar a fim de incluir aspectos relevantes como a qualidade (sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos). Agregam-se ainda noções referentes à saúde e assistência básica e de cuidado promovido no lar aos membros da família, cuidado no preparo de alimentos e a necessidade do aleitamento materno, dando a este conceito um viés mais humanista. (ROCHA, 2012)

A noção de alimentação enquanto direito social, aparecerá com mais evidência em meados da década de 1980, sendo que em 1986 realizou-se a histórica VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), que define a saúde como um direito de toda pessoa. Esta conferência sustentava uma visão da saúde de maneira ampliada, cabendo ao Estado realizar um amplo conjunto de ações além dos limites tradicionais da área da saúde. No contexto em que ocorre este debate, ocorre também a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que acontece como um desdobramento da VIII CNS e lança a tese da alimentação enquanto direito de cidadania. (BURLANDY; MATOS, 2012)

A I Conferência de Alimentação e Nutrição contribuiu para ampliar a ideia de segurança alimentar para além do âmbito da produção e disponibilidade de alimentos. A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994) foi resultante da mobilização social feita pela Ação Cidadania e pelo primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA -, que representava um conselho consultivo da presidência e que foi integrado por representantes da sociedade civil e do governo. Esteve vigente entre 1993 a 1995, sendo extinto na presidência de Fernando Henrique Cardoso para que, em seu lugar, fosse implantado o Programa Comunidade Solidária. (BURLANDY; MATOS, 2012)

É assim, no final da década de 1990 que haverá uma preocupação com a dimensão nutricional da alimentação,

Com as questões relativas ao respeito e ao resgate da diversidade cultural alimentar, bem como com a promoção da saúde e a sustentabilidade social, ambiental e política, pode ser identificada já no final da década de 1990. Esse processo se refletiu no conceito de



segurança alimentar e nutricional consagrado na II Conferência Nacional de SAN em 2004, cuja disseminação no plano internacional vem sendo protagonizado no Brasil. (BURLANDY; MATOS, 2012, p.24)

A II Conferência Nacional de SAN expressou a renovação no debate sobre este campo que reascendeu com a reconstituição do CONSEA, em 2003, que foi responsável pela realização da II e III Conferência Nacional de SAN (2004 e 2007, respectivamente). O conceito que se formalizou na II Conferência foi posteriormente formalizado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional –LOSAN- em 2006 foi:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006)

A construção deste conceito foi fruto de uma dinâmica política em curso no Brasil desde meados de 1990 e que fez parte de um movimento internacional cujas origens se remetem à Europa no início do século XX. Esse processo foi possível também pela confluência de fatores que permitiram um diálogo entre universidades e setores de governo em diferentes níveis. Tal construção se deu em diferentes espaços institucionais e de interação política. (ANJOS; BURLANDY, 2010 apud BURLANDY; MATTOS, 2012).

### 1.3 O direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional

A promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e sua garantia estão previstas em vários acordos internacionais dos quais o Brasil é membro participante. Desta maneira, o Estado brasileiro se compromete com a sua promoção e garantia, através do combate à fome e à pobreza, via políticas públicas. A título de exemplo, o Brasil integra, junto com mais 189 países, o compromisso assumido pela FAO desde sua criação em 1945, de “libertar a humanidade da fome” e também em

sua Constituição Federal de 1988 (BURITY et al, 2010), já que a alimentação é prevista enquanto direito em três momentos na Constituição brasileira: no 7º artigo, IV, em que se inclui a alimentação no bloco das necessidades vitais e básicas que deveriam ser supridas via salário-mínimo; no Art. 227, caput, em que se dispõe sobre o direito de crianças e adolescentes à alimentação e no caput do artigo 6º, quando o direito à alimentação foi incluído como direito social fundamental, em 2010. (ROCHA, 2012)

O termo “Direito Humano à Alimentação Adequada” surge no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e em 2002 o então relator especial da ONU para o direito à alimentação definiu o DHAA como:

(...) um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais de seu povo e que garanta uma vida livre de medo, digna e plena nas dimensões física, mental, individual e coletiva. (BURITY, 2010)

Esses elementos aparecem no comentário geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC. Dessa maneira, o PIDESC entende o DHAA como o direito de todo ser humano de ter uma alimentação adequada e estar livre da fome. Estes são os dois eixos centrais do DHAA. É importante salientar que o DHAA inicia sua defesa de luta contra a fome, mas entende que esta luta não se limita a isso, pois, se assim o fosse, esse direito não seria plenamente realizado, já que os seres humanos carecem muito mais do que ter atendida, por exemplo, suas recomendações mínimas de energia e nutrientes diários (BURITY et al, 2010). A forma como os seres humanos adquirem o bem alimentar e o transformam em sua alimentação é elemento que forja a sua própria cidadania, pois é determinante para a garantia de outros direitos fundamentais.

Além disso, a promoção do DHAA perpassa pela também promoção da: reforma agrária, agricultura familiar, políticas de abastecimento e incentivo às práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, abastecimento de água e saneamento básico, alimentação escolar, atendimento pré-natal, viabilidade no aleitamento materno, entre outros. (BURITY et al, 2010)

A partir no início de 1990, cria-se um forte movimento rumo à reafirmação do DHAA, assim como previsto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no PIDESC (1966). Fundamental para este avanço foi a Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena (1993) e a Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma (1966) que associou definitivamente o DHAA à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, que passa a ser vista como estratégia para a garantia desse direito (ABRANDH, 2010). O DHAA relaciona-se, portanto, intimamente, com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e se constitui um requisito indispensável para que legitimem outros direitos inerentes à dignidade e à cidadania, isto é, o DHAA, enquanto direito fundamental, deve ser garantido via políticas de segurança alimentar e nutricional por parte do governo e da sociedade civil, a fim de possibilitar que outros direitos também se efetivem.

## 2. A segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e o Programa Bolsa Família.

Com o término do II PRONAN, foi elaborada a proposta do III PRONAN, que visava dar maior ênfase à problemática alimentar e nutricional. Após apreciação pelo Conselho Deliberativo do INAN, o anteprojeto do II PRONAN foi encaminhado a instância superior para aprovação, a qual não ocorreu, de forma que os programas do II PRONAN mantiveram sua execução com perda de sua importância. A intensa e progressiva debilitação dos programas a cargo do INAN levou à sua extinção em 1997, todavia, houve tentativas de resgatar a relevância institucional da área de alimentação e nutrição, como a sua transformação em secretaria, incorporada ao Ministério da Saúde. (ARRUDA; ARRUDA, 2007)

Destaca-se também nesse mesmo período a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição que fora iniciada em 1997 e contou com técnicos de setores de saúde, educação, agricultura e consultores. Aprovado pela portaria n. 710, de julho de 1997 do Ministério da Saúde, este texto fica evidente que essa política integra tanto a Política de Saúde quanto a Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Seus componentes revelam o intuito de se garantir o DHAA e apontam que os meios para alcançá-lo estão para além do âmbito da saúde e implicam articulação com outros setores governamentais, além de segmentos da sociedade e o setor privado. (ARRUDA; ARRUDA, 2007)

A política brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional sofre impactos significativos a partir de 2003 com a instituição do programa *Fome Zero*, apontando um interesse prioritário do governo federal de combater a fome no país, gerido por meio do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome (Mesa). O programa foi instituído durante o governo Lula, cujas eleições, em 2003, representaram um marco histórico já que, pela primeira vez, era eleito para presidência do país alguém advindo das classes populares, e também por representar um marco na disputa por um projeto político que era pioneiro em priorizar a dimensão social na governança. Para Oliveira (2003, p. 109, apud

Yazbek, 2004), esta eleição colocou na história brasileira “a disputa pelos sentidos da sociedade”. A disputa central que seria travada nos próximos anos se referia ao lugar do social na política brasileira.

Para Yazbeck (2004), o grande desafio do programa seria enfrentar o cenário de filantropização da assistência social, de tutela e despolitização. Para autora, o programa não conseguiu, até o momento de sua análise, romper com o caráter assistencialista e realizar mudanças mais estruturais, limitando-se, em boa parte, ao emergencial e factual.

O programa se apresentou como uma proposta para a política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Seu documento, com 132 páginas, foi elaborado por diversos segmentos, incluindo movimentos sociais, e passou a entender a fome como um problema de cunho emergencial e o direito humano a alimentação adequada como um direito inviolável e que deveria ser garantido via políticas públicas. Destaca-se também nessa época o movimento Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida e as ações do CONSEA. Esse documento deixa evidente que as causas maiores da fome no Brasil são o desemprego, o subemprego e a pobreza e que mesmo tendo havido um aumento na produção de alimentos, isso não tinha sido capaz de diminuir os preços da comida do trabalhador e nem facilitado seu acesso a ela.

O documento apresenta ainda a síntese das causas da fome no país, quais sejam: a insuficiência da oferta de produtos agropecuários; os problemas relativos a distribuição e comercialização e a falta de poder de compra da população, decorrente do desemprego e subemprego. Este documento aponta que essas causas se revezam, mas que no início do século XXI a principal causa da fome estava na “insuficiência da demanda efetivos causada por concentração de renda, baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico” (YAZBEK, 2004, p.107).

De acordo com essa autora, o documento deixa lacunas ao não problematizar as questões históricas das desigualdades sociais, esvaziando-lhe o sentido e por não apontar a necessidade de articulação de políticas estruturais, sobretudo as políticas da Seguridade Social, estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Além disso, afirma que é extremamente necessária uma relação orgânica, já que é papel da assistência social prover os mínimos sociais e não há dúvidas que a alimentação é um mínimo

social, que, para Sposati (apud Yazbek, 2004) é um padrão básico de inclusão social que contém a ideia de dignidade e cidadania.

Sem desconsiderar a análise da autora, compreendemos que é fato que este programa deu visibilidade a problemática da fome no país, levando seu debate para a agenda pública e política, para as universidades, para as comunidades e para a mídia. É importante lembrar que até um tempo atrás, sobretudo no período militar, a questão da fome era questão tabu, sendo proibida de ser citada em documentos públicos oficiais. Além disso, trouxe avanços inegáveis no que se refere a dados: até janeiro de 2004, o programa atendeu com suas ações a 1.900.000 famílias, atingindo a 11 milhões de pessoas, em 2.369 municípios, sobretudo os das regiões semiáridas do Nordeste (YAZBEK, 2004).

Fazendo um recuo histórico, notamos que o debate mais específico sobre a transferência de renda entrou em voga no país a partir de 1991, quando foi aprovado o projeto de lei nº 80/1991 que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima numa sessão do senado federal de 16/12/1991, autoria de Eduardo Suplicy, então senador do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa iniciativa colocou os programas de transferência na agenda política brasileira e possibilitou a efetivação de experiências pioneiras como as de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos, cujas famílias foram identificadas pela fixação de um corte de renda bem como de outros critérios. Têm-se, aí, os primeiros esforços de implantação dos chamados programas de renda mínima ou bolsa-escola, no contexto de Sistema Brasileiro de Proteção Social. Tal debate irá se aprofundar por toda a década de 1990, tornando a transferência de renda o eixo central da proteção social no Brasil no século XXI.

Silva *et al* (2008) corrobora com essa discussão ao apontar dois vieses de interpretação da essência da transferência de renda no país. Assim, afirma que,

Partindo do entendimento de que os Programas de Transferência de Renda no Brasil, denominados, por exemplo, de Renda Mínima e Bolsa Escola; podem ter orientações político-ideológicas e motivações diferenciadas, que vão de uma perspectiva de apoio à funcionalidade do mercado, apresentando, portanto, caráter meramente compensatório e residual, até uma perspectiva orientada pelo entendimento de que a riqueza socialmente produzida deve, de alguma

forma, ser redistribuída aos membros da sociedade, é que é possível se desvendar o significado do desenvolvimento histórico e a natureza desses programas no Brasil. (SILVA *et al* 2008, p.?)

Dessa maneira, podemos apontar pelo caráter dúbio da transferência de renda : se por um lado ela reflete uma funcionalidade meramente compensatória e que corrobora para a manutenção do *status quo* , possibilitando à população pobre o mínimo do mínimo para a própria subsistência, numa condição análoga à animalização, por outro, se revela enquanto mecanismo legítimo de garantia do direito à vida e do atendimento de necessidades, ainda que básicas, possibilitando um usufruto da população pobre à riqueza socialmente produzida.

Isso por que a transferência de renda não é uma política estrutural, como a de geração de emprego e renda, por exemplo, e permite ao seu beneficiário conviver com o mínimo necessário à sua própria reprodução, já que o Estado reconhece a sua incapacidade de proporcionar emprego para toda a população economicamente ativa, ou seja, a transferência de renda tenta compensar uma inaptidão do Estado de prover um direito social básico. De outra forma, pode-se compreender também a transferência de renda como um mecanismo que possui sua legitimidade ao fazer com que, enquanto as medidas estruturais não vêm, que a população pobre possa ter acesso àquilo que lhe é de direito enquanto produtores da riqueza social.

A primeira discussão sobre garantia de renda mínima no país foi em 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou na Revista Brasileira de Economia um material sobre redistribuição de renda. Segundo a proposta do referido autor, a economia do país não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo dos inseridos no mercado de trabalho, de forma a não se verificar uma relação equilibrada entre crescimento econômico e bem-estar social, o que exigiria, para uma gradativa redução da pobreza, intervenção estatal via transferência de renda, tendo por base a proposta de imposto negativo de Friedmam (1962)<sup>4</sup>. Esse pensamento influenciou o debate proposto pelo senador Suplecy, cujo projeto de lei foi aprovado por unanimidade no Senado Federal, entretanto, foi preterido por um que obteve apoio do

---

<sup>4</sup> Ver mais em SIQUEIRA, Marcelo Lettieri.2008

Governo Federal, aguardando por aprovação na Câmara dos Deputados. (SILVA *et al*, 2010)

Desemboca deste processo o que se configurou em 2001 na Rede de Proteção Social focalizada na população pobre do país. Destacam-se aí programas como: o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa Agente Jovem; o Programa Nacional de Renda mínima vinculada à educação (Bolsa Escola); a Bolsa Alimentação, o Auxílio –Gás e o Programa Cartão- Alimentação.

A unificação desses programas, que se apresentavam desarticulados, veio por meio de um diagnóstico realizado sobre programas sociais na transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva<sup>5</sup>, focado na transferência de renda, que apontou pela necessidade de unificação dos mesmos, elencando seus possíveis problemas e sugerindo formas de superação (Silva *et al*, 2010). É este um momento divisor entre o que até então se configurava como rede de Proteção Social, desarticulada e desvinculada, para algo cuja proposta era, e continua sendo, essencialmente autêntica.

De acordo com Silva e Lima (2010) o objetivo maior da unificação dos programas de transferência de renda era propor uma maior racionalização e simplificação do acesso populacional a tais programas, elevando a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade governamental a partir de 2003. Além disso, a unificação, de acordo com seus idealizadores, possibilitou uma melhor focalização nas famílias consideradas elegíveis no campo do enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, permitindo também o desenvolvimento do monitoramento e avaliação do programa<sup>6</sup>. A concepção que embasa essa proposta é a que considera a focalização como um mecanismo positivo, que prioriza àqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade social.

A unificação dos programas de transferência de renda iniciou-se com a criação do Programa Bolsa Família no decreto nº132, de 20 de outubro 2003, durante o governo Lula, desenvolvendo-se até o ano de 2007, sendo unificado nele os seguintes

---

<sup>5</sup> Estudo nº 273/2003, da senadora Lúcia Vânia.

<sup>6</sup> *Idem*



programas: Bolsa-Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, sendo este processo implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –MDS- e os municípios.

Segundo Silva e Lima, a unificação destes programas, mediadas pelo Programa Bolsa Família, tem como proposta corrigir os problemas identificados na operacionalização do conjunto até então disperso destes programas, quais sejam: “a sobreposição e concorrência de programas nos seus objetivos e no público-alvo, necessidade de planejamento e coordenação geral desses programas e de ampliação do público-alvo”<sup>7</sup>.

O PBF, que se tornou lei no ano de 2004, por meio do decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, tem três eixos centrais, quais sejam: complemento da renda, de forma que todos os meses as famílias cadastradas recebem um benefício em dinheiro transferido diretamente pelo governo federal, garantindo assim o alívio imediato da pobreza; acesso a direitos, ou seja, as famílias devem cumprir com as condicionalidades colocadas pelo programa e incentivar o acesso a serviços de educação, saúde, assistência social e articulação com outras ações, com sua capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias e cooperar para a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2016).

Desde 2011 o PBF integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem a meta ambiciosa de superar a extrema pobreza no país e se despontou com desafios grandes: em um primeiro momento foi necessário reconhecer a existência de beneficiários do programa que mesmo recebendo o benefício ainda se encontravam na extrema pobreza, o que aponta que os valores transferidos somados a renda adicional da família eram impossibilitadores da ascensão dessas pessoas da linha dos R\$ 77,00 per capita por mês (IPEA, 2010). Outro desafio era o de superar a margem de erros e incluir todos os usuários no perfil de extrema pobreza no país.

Como proposta para tais desafios houve reajustes no primeiro semestre de 2011 nos benefícios variáveis, sendo este de 45%. Neste passo, ainda no mesmo ano, foram anunciados o aumento no número máximo de benefícios variáveis (passando de três

---

<sup>7</sup> Idem.

para cinco) e a implementação deste benefício para as gestantes e nutrizes (que mesmo previsto em legislação não era efetivamente pago). No ano seguinte, o PBF passou a contar com um novo benefício, o chamado Benefício de Superação da Extrema Pobreza, destinados àquelas famílias que permaneciam com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais. Sobre a melhoria de cobertura e redução dos erros de exclusão, houve um consequente aumento no número de beneficiários incluídos, sendo 1, 1 milhão de famílias entre junho de 2011 até julho de 2013.<sup>8</sup>

O PBF atende hoje a quase 14 milhões de pessoas e tem sido fundamental para que o país conquiste marcos históricos. É pelo avanço do PBF que o Brasil será um dos primeiros países a alcançar antes do tempo previsto um dos objetivos de desenvolvimento do milênio, que é o de reduzir a fome pela metade. Além disso, foi através dele que o país saiu do Mapa da Fome pela Organização das Nações Unidas para agricultura e Alimentação (FAO).

Por se tratar de um programa focalizado, o PBF estabelece como critério o corte de renda familiar per capita por mês de R\$ 77,00 a R\$154,00, desde que, nesse último caso, hajam especificidades na família, o que permite-as receber os benefícios chamados de variáveis, direcionados às crianças e jovens e idades escolares, a gestantes e nutrizes. As famílias que não recebem o benefício variável, recebem o básico, destinado preferencialmente a suprir às necessidades mais essenciais da família, existindo ainda o benefício variável de superação da extrema pobreza. Para tanto a família deve ser cadastrada no Cadastro Único e estar no perfil de renda condizente ao programa, daí ser tão importante que a atualização do Cadastro Único seja feita periodicamente de dois em dois anos, ou até mesmo antes, caso haja mudanças relevantes na família, como morte, nascimento ou perda de vínculo de trabalho.

As famílias cadastradas precisam, em contrapartida, cumprir com as condicionalidades, sobretudo na saúde e educação, tais como: manter a frequência escolar de crianças e jovens dentro da média prevista (85% e 75%, respectivamente), cumprir com a vacinação da família, sobretudo das crianças de 0 a 6 anos e fazer

---

<sup>8</sup> Idem.

exames pré e pós-parto em gestantes/nutrizes. Podem ser acumulados até cinco benefícios variáveis e dois benefícios variáveis jovens entre 16 e 17 anos. O benefício básico em 2015 correspondia ao valor de R\$77,00, o benefício variável equivalia a R\$35,00 e o benefício variável vinculado ao adolescente R\$ 42,00 e o benefício para superação da extrema pobreza é calculado caso a caso. A seleção dos beneficiários, de acordo com o MDS, é feita automaticamente e priorizando as famílias que possuem a renda per capita mais baixa. É dever do poder público acompanhar as condicionalidades e garantir os serviços necessários para o cumprimento das mesmas, já que o não cumprimento das condicionalidades acaba sendo decisivo para o desligamento da família do programa, o que não se dá de forma automática e sim processual: há uma advertência, seguida de suspensão e só depois pode haver o cancelamento. (MDS, 2013).

Sobre os avanços do programa, dados trazidos pelo MDS são bastante relevantes para nossa análise. De acordo com o ministério, em 2014 a revisão cadastral mostrou que as pessoas de baixa renda continuam melhorando de vida no país, de forma que das 1,3 milhão de famílias beneficiárias que deveriam participar da atualização dos dados no Cadastro Único, um total de 436,2 mil informaram ter havido aumento de renda. Destas, 238,5 mil superaram a renda mensal de R\$154,00 por pessoa, saindo da linha da pobreza e extrema pobreza conceituada pelo programa. (MDS, 2016)

Além disso, as transferências de renda, em Particular o PBF, foram responsáveis pela queda de 15% a 20% das desigualdades domiciliar por pessoa entre 2001 e 2011. Em uma década de existência, o PBF foi responsável pela saída de 36 milhões de pessoas da extrema pobreza, sendo 22 milhões após a implantação do Brasil sem Miséria. Na área da educação, o PBF ajuda manter os alunos na escola, diminuindo a evasão escolar, tão comum entre os oriundos de famílias pobres. A taxa de aprovação, que no ensino fundamental é um pouco inferior aos dos não beneficiários, se inverte no ensino médio, o que significa que mais jovens estão concluindo este ciclo. Na saúde, o PBF é um dos principais fatores para a redução da mortalidade infantil (MDS, 2013)

Segundo a pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família AIBF II (Brasil, 2012) baseada em dados coletados em 2009 (apud IPEA, 2013), no que tange à

educação, o PBF apresenta progressão escolar de 6 pontos percentuais a mais que crianças do mesmo perfil socioeconômico que não são beneficiárias, sobretudo no Nordeste, onde o programa teria impactado positivamente na frequência das crianças beneficiárias o que pode, também, ter impactado na diminuição do trabalho infantil, já que elas passaram a ficar mais tempo na escola e, conseqüentemente, menos tempo expostas ao risco do trabalho infantil, o que foi marginalmente detectado na pesquisa. (IPEA, 2013)

Por meio de dados individualizados de estudantes do Educa'Censo, produzidos pelo INEP do Cadastro Único de programas sociais e do Projeto Presença (responsável pelo controle da frequência de escolar dos alunos do PBF) chegou-se à conclusão que os beneficiários do BF possuem 11% menos chances de repetir de ano escolar do que os alunos não beneficiários. O mesmo estudo aponta que os alunos do BF que cumprem com as condicionalidades na educação têm 40% menos chances de repetir o ano letivo (Oliveira e Soares, 2013, apud IPEA, 2013).

A AIBF II também nos aponta impactos positivos nas condições de saúde das crianças do programa, possibilitando a redução da desnutrição aguda e garantindo melhor cumprimento do esquema de vacinação. Outro avanço revelado pela pesquisa foi de que dentre as famílias do PBF houve aumento no consumo de todos os grupos de alimentos analisados, em especial da carne, leite, feijão e açúcar (Lignani *et al*, 2011 apud IPEA, 2013). Seguindo o mesmo raciocínio, através de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) –IBGE, 2008/2009- pode-se comprovar que o programa auxilia na melhoria da condição nutricional de crianças e adolescentes, em especial no Nordeste.

Verificou-se ainda que as mulheres gestantes beneficiárias do PBF estavam mais presentes no acompanhamento do pré-natal, mostrando ainda que o peso ao nascer das crianças cujas mães são beneficiárias do programa é superior às crianças de mães não beneficiárias (3,26 KG X 3,22 Kg). Isso decorreria do fato de as mães beneficiárias fazerem com mais frequências os exames pré-natais (IPEA, 2013).

Além dos dados trazidos acima, a pesquisa AIBF II também demonstra que o programa não gera o “efeito preguiça”, isso é, não é um desmobilizador para o trabalho, apontando que chefes de famílias que recebem o benefício (na faixa etária de 30 a 55

anos) apresentavam nível de atividade e jornada de trabalho muito próximos aos dos que não recebem o benefício e possuem nível socioeconômico parecido, tornando essa diferença, portanto, irrelevante.<sup>9</sup>

### 3. Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional: olhares sobre Caatinga Seca- Muritiba-BA.

Quando falamos de Segurança Alimentar e Nutricional, é importante também falarmos sobre sua negação, caracterizada pela Insegurança Alimentar<sup>10</sup> situação que tem na fome sua característica mais cruel. O Serviço Social, cujo objeto principal de análise é a questão social e suas expressões, “cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BOSCHETTI; BEHRING, 2008), não poderia, de nenhuma maneira, fechar os olhos para o problema da fome, expressão grave da pobreza. A fome, que atualmente acomete mais de 7 milhões de brasileiros (PNAD, 2013) se apresenta como a parente mais próxima da negligência, do descaso, da animalização e da negação da humanidade do indivíduo que é acometido por ela. Experienciá-la é viver sob a ameaça da escassez, da carência e da morte, o que coloca quem a vivencia numa posição que está longe do que se poderia chamar de digna.

Referente à fome, José Paulo Netto falou sobre o elemento “pauperismo” entre a população proletária durante a ascensão do capitalismo na Europa no século XIX. Este fator, caracterizado pela miséria extrema desta classe, paralelamente ao aumento na produção de riquezas no mundo, seguia mostrando na fome a sua face mais tristonha e deformada. A obra *Germinal*, por exemplo, de Émile Zola, é um retrato vivo de uma realidade moderna e bárbara: adaptada ao cinema sob a direção de Claude

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Pode ser classificada como: leve, que é quando há preocupação ou incerteza sobre a disponibilidades dos alimentos no futuro, de forma quantitativa e qualitativa; moderada, ou seja, quando há uma redução quantitativa dos alimentos e/ou rompimento nos padrões de alimentação, chegando a faltar alimentos entre os adultos e grave, quando ocorre redução quantitativa dos alimentos e ruptura nos padrões de alimentação, gerando, algumas vezes, à fome.

Berri, explora de forma mestra as condições de vida do proletariado na Inglaterra e evidencia os seus piores resultados sobre o numa população exausta e faminta.

Em 1930, Josué de Castro já havia alertado sobre sua gravidade: ela é mais devastadora que as guerras e pestes que assolaram a humanidade e também provoca: foi, por muito tempo, juntamente com o sexo, uma questão tabu, por estar tão relacionada a uma ideia de instinto e necessidade humana. A sexualidade, disse ele, foi sendo desrotulada, mesmo que a contragosto, por Freud, enquanto que a fome foi escancarada depois das duas grandes guerras e da revolução russa. (CASTRO, 1984). Sua capacidade destrutiva não pode ser questionada, já que atingiu a humanidade durante toda a história e em todos os continentes existentes.

Dessa maneira, já abemos que a problemática da fome não é nova e que tem acompanhado toda a história humana. Sabemos também que ela tem assumido faceta nova em tempos capitalista, coexistindo, contraditoriamente, com a riqueza e desenvolvimento, não podendo mais ser justificada pela escassez. Entretanto, criar conhecimento que tenha a fome como mote, ao tempo em que esta, com toda sua problematicidade, tem sido secundarizada em detrimento de um suposto desenvolvimento que não a extingue e que, paradoxalmente, a sustenta, se mostra como um mecanismo de enfrentamento luta e denúncia. As intenções deste capítulo poderiam ser diversas, mas tem sido tão somente, a denúncia deste fenômeno estrutural e de uma possível estratégia de superação por meio de um programa de transferência condicionada de renda.

A ligação deste país com a fome tem sido genealógica, nos seguindo desde o período colonial. A maneira como fomos dominados em termos políticos, econômicos, culturais e sociais nos expuseram à pobreza, e conseqüentemente à fome, de maneira sem igual. A estrutura produtiva, alicerçada num regime de escravidão de indígenas e negros, sobretudo estes últimos, trouxe conseqüências inenarráveis como herança nacional, cujas soluções efetivas ainda se mostram num horizonte distante. O capitalismo tardio, o processo de modernização embasado por valores e hábitos conservadores, a heteronomia histórica da economia brasileira e a inserção, ou melhor, a não inserção do negro na sociedade pós-abolicionista, nos coloca diante de um cenário de difícil aceitação: pobreza e fome de boa parte da população, negação de direitos e serviços básicos ao povo mais necessitado, desemprego estrutural,

sobretudo da população negra que, por questões antigas e contemporâneas cruéis, está também ocupando com destaque os piores índices no que se refere à violência e mortalidade.

Se pensarmos nas particularidades de cada região desse país continental e nos atermos àquele que apresenta os piores indicadores socioeconômicos - o Nordeste - veremos que a nossa pobreza tem quê e por que. Basta rememoramos o processo de desenvolvimento econômico no período açucareiro e sua decadência no século XIX, voltando-se a economia para a produção sudestina e industrializada do café e a sobra da função meramente provedora de recursos básicos para a nossa região, o que provocou uma relação de centro-periferia entre aquela região e essa. Para região Nordeste, mesmo com a modernização da agricultura do açúcar, restaram a pecuária, a agricultura de subsistência e a informalidade nos trabalhos, já que as atividades efetuadas no âmbito do rural não eram, em sua maioria, regulamentadas, cabendo o subemprego e a informalidade para boa parte da população nordestina empregada no campo.

Trazendo do universal para o singular, num movimento que busca entender a particularidade, podemos analisar o distrito de Caatinga Seca, foco deste trabalho, de forma mais detida. O distrito conta com uma população de 103 famílias, em sua maioria composta por negros ou pardos e com uma economia eminentemente rural, voltada para o cultivo da mandioca, laranja e limão. Para essa pesquisa, como já foi dito, foram realizados questionários semiestruturados com mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família. A intenção era compreender se/como o programa tem conseguido impactar, de forma positiva, na alimentação das famílias de Caatinga Seca, rumo à garantia da segurança alimentar e nutricional.

Nossas entrevistadas se auto reconheceram enquanto “morenas” no que tange a cor/raça, recebem o benefício entre 6 e 13 anos, têm uma família com crianças (pelo menos duas) e atualmente trabalham “na roça”, na agricultura familiar. Entre elas, o plantio para o autoconsumo é uma prática comum, decorrente das escassas possibilidades de acesso ao alimento diário, como consequência da baixa renda familiar, notória em todas as famílias entrevistadas. Foi possível observar a presença de outras atividades: uma lava roupa para fora e faz faxina em casas de família, outra trabalha no campo de fumo de maneira esporádica e assim por diante.

No que tange a alimentação, perguntamos sobre o que vinha a ser, no entendimento de cada uma, uma alimentação saudável. Uma associou à saúde, não nos explicando, no entanto, o que é saúde e o que a alimentação tem a ver com ela. As outras associaram alimentação saudável ao próprio alimento: a menção ao feijão, arroz e carne ocorreram recorrentemente, o que demonstra que esses itens ainda são muito comuns na dieta básica do brasileiro pobre.

Na realidade, a alimentação geral do brasileiro foi fruto de uma necessidade de adaptação portuguesa aos nossos itens alimentares, como milho, batata, abóbora e tomate, alimentos americanos desconhecidos pelos portugueses, o amendoim e caju, da dieta indígena e o azeite de dendê, da dieta africana. No geral, a alimentação era pouco diversificada entre regiões e classes sociais, em decorrência de uma escassez na produtividade de itens básicos, devido a monocultura da cana e posteriormente do café. Nesse período, havia grande preocupação com a alimentação em termos quantitativos, ficando a qualidade relegada. Assim,

O modelo de agricultura que dominava grande parte do Brasil colonial tinha como base a monocultura latifundiária e escravocrata. Este trouxe muita privação à família brasileira em relação ao suprimento equilibrado e constante de alimentação sadia e fresca (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; FREYRE, 2003). A monocultura da cana-de-açúcar, por exemplo, logo dominou grandes extensões territoriais, sendo hegemônica em muitas regiões do país inclusive na zona da mata pernambucana, fazendo com que houvesse falta de alimentos como frutas, verduras, leite e carnes (CAMPOS; RAPOSO; MAIA, 2007). Este modelo de agricultura também não incentiva a dedicação das famílias à agricultura familiar, em que os agricultores familiares dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado (BRASIL, 2006). (SOUZA, 2015, p.22)

No que se refere ao consumo de feijões na dieta do brasileiro, pode-se dizer que algumas espécies já eram conhecidas pelos indígenas, mas outras foram trazidas pelos colonizadores e foram, com o tempo, adquirindo a importância que têm hoje na nossa culinária. De início, o feijão foi acompanhado por farinhas, sobretudo a de mandioca, mas a partir do século XVIII, quando há uma consolidação da produção de arroz, principalmente na região Norte do país, a farinha vai sendo suplantada. O arroz



foi aos poucos se disseminando pelo restante do país, e em 1808, D. João IV incluiu este bem na alimentação dos soldados, o que motivou que no século XX este alimento já estivesse presente no dia a dia das famílias brasileiras, desde o prato sertanejo, até o arroz de carreteiro gaúcho (Marciel,2004, apud Souza, 2015). O consumo do feijão com arroz, no entanto, vem decrescendo, decorrente do processo de modernização que tem solapado aspectos tradicionais na cultura alimentar brasileira. (SOUZA, 2015)

Sobre a não diversificação dos alimentos no Brasil Colônia, um dos fatores determinantes foi a preferência econômica brasileira pelas monoculturas, o que prejudicou a produção de itens básicos da dieta do povo e cujos impactos se revelavam, sobretudo nos períodos de crise, como a do café, em um período de crescimento da população urbana. Além disso, com a cessação do tráfico negreiro, houve decadência de mão de obra para o trabalho na terra. A falta de alimentos gerou aumento no preço desses itens ao passo que, no século XX, exportávamos nossa comida para sanar a fome trazida pela segunda guerra na Europa. A tendência a exportação, priorizando o mercado externo em detrimento do interno, ainda pode ser observada até hoje, inclusive em termos qualitativos, pois os melhores alimentos produzidos ainda são mandados para fora do país. (SOUZA, 2015)

A produção de alimentos não se constitui mais como um problema no Brasil contemporâneo, mas outros fatores vêm determinando a Insegurança Alimentar vivenciada por tantos brasileiros, como a dificuldade no acesso, decorrente da baixa renda e dos altos preços de gêneros alimentares básicos. Atualmente a problemática da alta nos preços tem impactado no consumo do feijão que, como já dissemos, é um bem tradicional a básico na mesa do povo pobre. O aumento deste item tem pressionado o aumento da inflação e subiu, em média, 58,06% (feijão carioca), sendo o item que mais impactou no índice inflacionário do mês de julho, segundo a ECB (EBC, 2016). Em Goiânia, o quilo do feijão carioca aumentou 81,03%, em Brasília 62,69%, em Fortaleza 60,63% e em Salvador, 61,69%.

Chamou-nos atenção especial o aumento no preço do feijão e sua implicação nos hábitos alimentares das mulheres entrevistadas. Todas elas, algumas vezes em mais de um momento, falaram sobre o aumento no preço desse alimento e no quanto isso era negativo. Para resistirem ao aumento dos preços, essas mulheres estão sendo forçadas a alterarem seus hábitos alimentares, deixando de consumir o feijão para

comprar itens mais baratos, deixando de comprar outros itens para resguardar o consumo do feijão ou comprando o feijão preto, mais barato que o feijão carioca, porém menos dissolvido na nossa cultura alimentar.

Vários argumentos foram utilizados para explicar a alta no preço do feijão, desde mudanças climáticas, com uma geada na região Sul, até uma falsa doação feita à Cuba. Tudo isso para acobertar um fato evidente: O agronegócio traz prejuízos incontáveis ao não se preocupar com a produção de alimentos para o Brasil, priorizando a produção de soja, milho e cana (que juntos correspondem a 72% da área agricultável do Brasil) para exportação. (BRASIL DE FATO, 2016)

São apenas três produtos que juntos monopolizam as nossas áreas agricultáveis com objetivo único de mercado externo, não havendo preocupação alguma com os bens alimentares básicos e sua diversidade. Na realidade, o feijão de cada dia é garantido tão somente pela agricultura familiar (representando, segundo dados de 2006, 80% da área plantada de feijão e 70% da produção geral. BRASIL DE FATO, 2016). Esse modelo de agricultura, no entanto, não teve e não tem tido devida valorização por parte do governo, sendo solapado pelo agronegócio brasileiro aliado a políticos da bancada ruralista que juntos despejam indígenas, quilombolas e sem terras de áreas rurais, dominam o mercado da produção de bens agrícolas e inundam terras com fertilizantes químicos, sementes modificadas e muito agrotóxico. (BRASIL DE FATO, 2016).

Durante todo o processo de ocupação do território brasileiro a agricultura familiar participou da produção agrícola do país, porém, sempre mal investida e amparada pelo governo. No processo de modernização da agricultura brasileira entre 1960 e 1970 a política pública voltada para o meio rural, sobretudo à política agrícola, se inclinava prioritariamente para os setores mais capitalizados, com tendência ao mercado internacional e produzida em latifúndios extensos. Para a agricultura familiar o saldo dessas políticas foi negativo, já que boa parte desse segmento ficou marginal as benesses da política agrícola “sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção” (MATTEI, 2014, p. 71)

Durante essa trajetória histórica, o espaço rural brasileiro, mesmo que repleto de diversidade e heterogeneidade, permaneceu marcado por desigualdades e uma

estrutura fundiária dura e injusta, com forte tendência à concentração de terra, gerando a pobreza estrutural e exclusão social. Além disso, o ambiente rural permanece marcado por uma estrutura patronal que reproduz um modelo engessado na monocultura, degradação do ambiente natural, concentração de renda e exclusão (MATTEI, 2014)

Os reflexos disso são percebidos no âmbito micro social: notou-se negligência desse aspecto na comunidade estudada, não havendo nenhum programa de auxílio alimentar em vigência e nem sequer ações eventuais nesse sentido. Além disso, o governo não tem incentivado a agricultura familiar: as entrevistadas nos relataram não receberem nenhum tipo de apoio para sua produção, o que não é novidade em um país que investe milhões no agronegócio e fecha os olhos para formas familiares e solidárias de produção.

Não podemos negar, no entanto, que nos últimos anos houveram avanços significativos (fruto da luta de movimentos sociais e do sindicalismo rural) pela instituição de políticas voltadas para esse setor da agricultura, o que se legitimou sobretudo através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) , os Planos Safra da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Reforma Agrária , os Programas Territórios e cidadania e Territórios Rurais de Identidade, o Programa Luz para Todos e a Política de Habitação Rural, além dos programas destinados às populações tradicionais.

Esses avanços, revestidos na forma de políticas públicas e programas para o campo, são também fruto de uma observação óbvia: a agricultura familiar é eixo central na produção agrícola desse país. De acordo com Mattei ela é responsável por:

87% da produção total de mandioca; 70% da produção de feijão; 46% da produção de milho; 34% da produção de arroz; 38% da produção de café; e 58% da produção de leite. Além disso, os dados revelam que 59% do plantel de suínos; 50% do plantel de aves; e 30% do plantel de bovinos são de responsabilidade da agricultura familiar. (MATTEI, 2014, p. 77)

Além disso, segundo este autor, a agricultura familiar é responsável também por manter maior parte das ocupações rurais sob sua responsabilidade, uma vez que mais de três quartos das ocupações existentes atualmente no meio rural brasileiro estão

diretamente vinculadas a essa forma de produção. Fora isso, não podemos deixar de ressaltar as diferenças das áreas dominadas pela agricultura familiar das dominadas pelo agronegócio. Para Mattei (2014) existem duas diferenças visíveis que devem preferenciar a agricultura familiar, que é a preservação dos recursos naturais e um espaço físico ocupado com gente.

Ainda marginalizada diante da sua importância econômica, a falta de incentivo e de políticas públicas mais eficazes para a população do campo tem gerado impactos graves e comprometido a sua alimentação. Quando questionadas sobre quantas vezes se alimentam por dia e se essa alimentação era contínua, por exemplo, as respostas não foram tão surpreendentes: de duas a três vezes por dia, não se mantendo contínua e regular durante todo o mês, as vezes ocorrendo até mesmo uma só vez no dia, o que explica a fala de uma das entrevistadas ao dizer que “tem vez que come menor” (sic). A irregularidade na constância alimentar e a preocupação com o que comer no dia seguinte, são características bem precisas da Insegurança Alimentar e pode ser claramente notada dentro do espaço da pesquisa.

Sobre a forma de aquisição do alimento, percebemos a existência da compra na mercearia local e através do plantio para autoconsumo, como já foi dito. O plantio para o consumo se apresenta como uma alternativa aos altos preços dos alimentos que, ao que se pode notar, ficam ainda mais caros em espaços comerciais de pequeno porte num distrito também de pequeno porte, chegando a se encarecer em decorrência da forma de compra, geralmente paga à prestação, ou, como se costuma falar nessas localidades, “na nota”. Essa prática, de tão típica, passou a ser naturalizada entre os moradores do local.

Ainda sobre a aquisição dos alimentos e sua compra, as entrevistadas nos relataram que passaram a ter mais crédito no mercado depois do recebimento do benefício. Segundo elas, os comerciantes adquiriram mais segurança pois sabem que o benefício é uma fonte de renda segura para essas famílias, ou, como disse uma delas, eles falam “Ah, recebe o Bolsa Família, já é certo” (sic). Esse aspecto dos questionários revela uma tendência nacional de valorização e respeito aos usuários do programa no que tange a precisão do pagamento das suas compras, revelando mais uma oportunidade ao povo pobre, a do acesso ao microcrédito.

No decorrer da pesquisa, quando questionadas sobre quais alimentos consumiam durante a semana, os bens alimentares mais relatados foram o arroz,

feijão, café, carne e macarrão. Essa alimentação é bem típica nas camadas sociais mais pobres conforme aponta a Pesquisa de Orçamento Familiar-POF- de 2008/2009. De acordo com a mesma, a alimentação dos mais pobres tem esses itens na sua composição, sobretudo o feijão e arroz, itens de menores consumo entre os estratos sociais mais elevados. Em posição oposta, o consumo de frutas e verduras, assim como do leite desnatado e seus derivados, aumenta proporcionalmente à renda, sendo ainda pouco acessado por essa população se comparado a estratos sociais mais elevados.

No que se refere à estratificação territorial, a POF aponta que há distinção entre a alimentação da população urbana e da população rural. Esta última consome muito mais o feijão e arroz, como também a batata doce, mandioca, farinha de mandioca, manga, tangerina, peixes frescos e salgados e carnes salgadas, a exemplo da carne de sertão. Na zona urbana, em contrapartida, destacam-se os produtos processados e prontos para consumo, como o pão de sal, biscoitos recheados, sanduíches, salgados, pizzas, vitaminas, cerveja, sucos e refrigerantes. De acordo com a pesquisa do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas –IBASE- intitulada *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*, de junho de 2008, 22% dos usuários do programa estão na zona rural e destes, 50% estão na região Nordeste.

Segundo a pesquisa do IBASE, entre os beneficiários do programa houve aumento de 76% no consumo de arroz e cereais, além do aumento de 59% no consumo de feijões. Especificamente no Nordeste, houve aumento no consumo declarado de todos os grupos de alimentos, com menor proporção para o leite e seus derivados (IBASE, 2008)

Por meio dessa pesquisa notou-se que as famílias que já tinham suprida a sua alimentação básica, o PBF possibilitou o consumo de alimentos complementares, a exemplo de frutas, legumes e alimentos industrializados, enquanto que famílias que não tinham acesso a alimentação básica, o programa possibilitou o consumo de alimentos considerados básicos, como o arroz e o feijão.

Quando questionados sobre o que ocorreu com a alimentação da família após o recebimento do benefício, 74% falaram que houve um aumento na quantidade de alimentos que já consumiam, 70% afirmou que houve maior variedade na alimentação

e 63% passaram a comprar os alimentos prediletos das crianças (IBASE, 2008). Vale ressaltar que essa pesquisa precisa ser reaplicada, já que data de junho de 2008, ou seja, há 8 anos, sendo que provavelmente houveram mudanças significativas nesses números, sobretudo a partir de 2011, com o Plano Brasil sem Miséria.

Nas nossas entrevistas, quando analisado os mecanismos de resistência nos períodos de falta de alimento, perceberam-se diferentes meios para se garantir a alimentação diária, desde comprar “na nota” a pedir alimento emprestado a vizinhos ou parentes, o que está de acordo com a Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar e Nutricional (IBGE, 2013) apontando uma percentagem de 43,3% e 27,8%, respectivamente, para famílias em situação de Insegurança Alimentar moderada ou grave. Essas práticas, como foi possível notar, gera consequências extremamente problemáticas.

No caso da compra “na nota”, como já apontamos, provoca o aumento gradual no preço dos itens, enquanto que o empréstimo de alimentos leva, muitas vezes, ao constrangimento de quem precisa recorrer a essa prática, como nos relatou uma das entrevistadas ao dizer que “Às vezes (precisa pedir emprestado).

Fico até com vergonha, a gente dorme aqui sem nada” (SIC). Sobre esse fator, a pesquisa do IBASE aponta que quanto mais pobre a família, mais chances ela tem de recorrer a este método para manter a alimentação em dia e que esta é central nos gastos domésticos da população pobre, já que 87% da renda do BF é gasta na compra de comida, chegando esse número a 91% na região Nordeste.

Sobre os possíveis impactos que o PBF teve na vida dessas famílias, podemos coletar dados interessantes: de acordo com elas, com exceção de uma, houve melhora na alimentação da família depois do recebimento do benefício. Para elas, houve um avanço geral porque, depois do benefício, passaram a plantar mais, ou comprar os materiais escolares da criança, o que possibilitou que a renda da alimentação estivesse resguardada. Na qualidade dos alimentos também houve melhorias, pois tiveram a possibilidade de se comprar coisas que antes não podiam consumir, como maçã, banana e uva “que os meninos gosta” (sic).

Além disso, alimentos de pronto consumo também foram introduzidos na alimentação dessas famílias (embora possuam qualidade nutricional questionável),

como cachorro-quente, sorvete e leite condensado. Esse aspecto também é endossado pela pesquisa do IBASE que aponta ter havido um aumento de 78% no consumo de açúcares e 62% no de industrializados dentre esses beneficiários. O consumo de carboidratos e açúcares entre a população pobre cumpre, não podemos perder de vista, função também simbólica: geram a sensação de saciedade, a impressão de “barriga cheia” na comida que tem “sustança”, e também status, já que consumir determinados alimentos, como iogurtes e doces, geram status de consumo, passando a impressão de que aquela família pode consumir coisas que, na realidade, nem sempre podem. Pode-se notar a preferência por comidas “fortes”, isto é, aquelas que geram a sensação de saciedade e que acreditam sustentar o indivíduo para o trabalho pesado.

Um dos aspectos mais importantes que podemos notar foi ligado à subjetividade: as beneficiárias se sentem satisfeitas com o fato do cartão de saque do benefício vir em seus nomes. Dessa maneira, para além de dados concretos, o PBF traz fortes contribuições no que tange ao empoderamento feminino por meio do fortalecimento da autonomia financeira. Por ser preferencialmente destinado às mulheres o porte do cartão pelo qual se efetua o saque mensal do valor do PBF de cada família, muitas passaram a ter poder de decisão dentro dos seus lares. São elas as principais responsáveis por comprar a comida, o material escolar e as roupas das crianças.

Muitas vezes, a renda do BF é a única renda fixa na vida dessas mulheres, às vezes pela primeira vez na vida. Num estudo realizado por Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani com algumas mulheres beneficiárias e residentes de regiões pobres do país, pode-se perceber aumento da autonomia e conseqüentemente da autoestima delas. Agora muitas podem comprar frutas para crianças, leite, carne e produtos de beleza para a valorização de sua própria estética<sup>11</sup>, o que se confirma na fala dessa entrevistada ao dizer: “Oxente, é aí que eu comando. Material dos meninos, mochila, sapato, tudo” (sic). Isso prova que os efeitos do PBF estão para além do campo objetivo, atingindo esferas até então não planejadas, num primeiro momento, como autonomia financeira e empoderamento feminino.

---

<sup>11</sup> Os autores discorrem sobre a autonomia feminina possibilitada pelo dinheiro e o conseqüente empoderamento feminino a partir da teoria do Enfoque das capacidades, de Sen e Nussbaum.

## Considerações Finais

Dessa forma, podemos considerar, a título de finalização, que o Programa Bolsa Família tem, de uma forma geral, possibilitado uma melhoria significativa na alimentação das famílias beneficiárias de Caatinga Seca-Muritiba-BA, levando ao aumento na quantidade de alimentos consumidos e à sua diversificação.

Podemos notar que as beneficiárias passaram a ter uma renda fixa para se alimentarem e alimentarem as suas famílias e que vieram a ter maior poder de compra, conquistando a confiança dos comerciantes locais para comprarem as prestações. Se isso, por um lado, gera um aumento absurdo de juros, por outro, revela a possibilidade de flexibilização das formas de pagamento e assim uma maior autonomia financeira.

Pelas dificuldades citadas, no entanto (como a diminuição de determinados itens da alimentação ou sua substituição por outros mais em conta, como no caso do aumento do preço do feijão; a tomada de alimentos emprestados de vizinhos e parentes; a irregularidade na constância da alimentação diária e mensal ; a ainda pouca diversificação nos alimentos consumidos; a pouca oportunidade de se consumir os alimentos preferidos, como a carne, por exemplo) podemos afirmar que apesar de o PBF ter trazido melhorias relevantes para a alimentação das famílias beneficiadas no distrito estudado, ainda se mostra distante de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional dessas pessoas.

Nossa pesquisa, apesar de uma amostragem pequena e que talvez não possa ser considerada em termos quantitativos, tem seu caráter qualitativo preservado, na medida em que não somente se atem ao conteúdo subjetivo por detrás de cada fala,

Sobre a importância do dinheiro para o fortalecimento da autonomia, utilizamos a obra *Filosofia do Dinheiro*, de George Simmel.

mas também o fundamentamos com pesquisas realizadas em território nacional, como a POF (2008-2009) e a pesquisa sobre Segurança Alimentar e Nutricional realizada pelo IBASE em 2008, o que nos deixa confortáveis ao afirmar tais questões.



Entendemos que a Política de Segurança Alimentar brasileira ainda não está pronta, devendo ser construída diariamente, através de ações que conectem diferentes âmbitos (saúde, assistência, reforma agrária), tanto a nível federal quanto por meio de estratégias e ações de estados e municípios, já que a garantia da SAN e do DHAA com todo sentido amplo que trazem, depende muito mais do que de ações emergenciais, como o programa aqui tratado.

Pensar SAN é pensar no que se come e como se come, isto é, pensar a qualidade do alimento que está indo para a mesa da população e também como essa população tem acessado esse alimento, se livre de perdas ou se tendo que abrir mão do vestir, do calçar, do material escolar das crianças, do remédio para a tosse seca. É pensar também na forma como esses alimentos vêm sendo produzido, quem está por trás da sua produção, quem ganha com ela, a quem ela beneficia. É pensar na água tratada, na merenda escolar de qualidade e todos os dias da semana, na garantia e no incentivo ao aleitamento materno.

O PBF tem seu mérito resguardado e tem se mostrado um programa efetivo, em todos os sentidos. No entanto, sua implementação, por si só, não é o suficiente: precisamos pensar em outras estratégias de curto prazo, como também em ações mais estruturais, que provoquem alterações profundas no tecido social, levando ao bem estar social geral, inclusive na alimentação das pessoas: uma alimentação saudável, diversificada, segura e sustentável.

O Brasil tem vivenciado tristes dias em sua democracia, sob as ameaças constante de um golpe político já em curso. Nesse momento, em que todos os direitos vêm sendo arrancados de cada cidadão desse país, não podemos deixar de pensar em quem mais tem sido afetado, que são os mais pobres e dentre eles, os beneficiários do Bolsa Família.

O programa, que desde sua criação vem ampliando o valor dos benefícios e o público atendido, se encontra agora ameaçado: se tratando de um governo conservador, declaradamente aliado ao grande capital, que não estabelece diálogo com movimentos sociais e que criminaliza a pobreza, tudo pode ser esperado. Podemos ver desde o congelamento do programa, até sua retração e essa incerteza ameaçadora assusta, fragiliza e deixa mais vulnerável que já o é.

Entendemos que não é objetivo deste trabalho problematizar questões políticas ligadas ao partidarismo, mas não podemos, no entanto, perder a oportunidade singular de denunciar a violência à democracia, já que falamos de direitos e de pobreza neste trabalho. A pesquisa não é neutra e o Serviço Social também não, uma vez que assume um comprometimento político com a classe trabalhadora em seu Código de Ética. Dessa forma, sentimos a obrigação, ao passo em que problematizamos um dos aspectos do Bolsa Família, de apontar as ameaças que este programa vem sofrendo em tempos políticos tão caóticos.

A alimentação é um direito social, estabelecido na carta magna deste país, e tece a dignidade humana. Negá-la é negar o direito de existir e assim negar a vida. É contraditório vivermos num país com tamanha diversidade natural, disponibilidade hídrica e extensões de terra e não conseguirmos garantir minimamente o feijão com o arroz de todo brasileiro.

“Se a gente é o que come quem não come nada some, por isso ninguém enxerga  
essa gente que passa fome”

Victor Rodrigues

## Referências

ARRUDA, B. K. G. de. ARRUDA, I. K. G. de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Rev. Bras. Saúde Materno. Infantil, Recife, Jul. / Set., 2007.

BEHRING, Rossetti Elaine. BOSCHETTI Ivonete. **Política Social: Fundamentos e História**-5ed-São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL DE FATO. Disponível em

BRASIL. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas. Rio de Janeiro. 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar. Rio de Janeiro. 2014.

BRASIL. Pesquisa de Orçamentos Familiares: Análise de consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro. 2011.

BURLANDY, Luciene; BOCCA Cláudia; MATTOS, Ruben Araújo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. Rev. Nutr., Campinas, Jan./Fev, 2012.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edição Antares, 1984.

Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional / Valéria Burity ... [et al.]. - Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

EBC. Disponível em

<http://radioagencianacional.ebc.com.br/economia/audio/201607/aumento-no-preco-do-feijao-puxa-previa-de-inflacao-para-julho>. Acesso em 11/07/16.

<https://www.brasildefato.com.br/2016/06/29/opiniao-o-golpe-ruralista-e-o-preco-dofeijao/> Acesso em 11/07/16.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Rev. Econ. NE, Fortaleza*, v. 45, p. 71-79, 2014.

ROCHA, Brizabel M. da. **Política de Segurança Alimentar e Nutricional e sua inserção no Sistema Único de Assistência Social**. São Paulo: Paco Editorial, 2012.

SILVA, M. O. S e. [org]; LIMA, V. F. S de A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, S. A. B. de Andrade. *Significado dos Alimentos e de sua distribuição intrafamiliar para mulheres de trabalhadores de cana-de-açúcar do Nordeste*.2015. 72f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) - Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco.2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo: *Perspec.* vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004.

## **Anexo A**

### **Questionário sobre Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Bolsa Família no distrito muritibano de Caatiga Seca-BA.**

#### **Identificação**

1-Nome/ nome social:

2-Idade:

3-Naturalidade:

4-Raça/Cor:

5-Estado Civil:

6-Escolaridade:

#### **Trabalho e Renda**

7-Há quanto tempo recebe o benefício:

8-Quantidade de recém nascidos:

9-Quantidade de crianças:

10-Quantidade de adolescentes:

11-Atualmente, está trabalhando?

12-Qual o seu vínculo empregatício?

13-Você exerce mais de uma atividade? Quais?

#### **Alimentação e PBF**

14-O que é, pra você, uma alimentação saudável?

15-Quantas vezes você e sua família se alimentam durante o dia? Esse alimento é regular durante todos os dias da semana e todos os dias do mês?

16-Depois do Bolsa Família, houve algum tipo de mudança na quantidade de alimentos ingeridos semanalmente? Que mudança foi essa?

17- Quais alimentos você e sua família consomem durante a semana? Esses alimentos são constantes durante todos os dias da semana e todos os dias do mês?

18-Depois do recebimento do Bolsa Família, houve algum tipo de mudança na qualidade do alimento consumido? Que mudança foi essa?

19- Você acha que sua alimentação e a de sua família passou a ser mais ou menos saudável depois do programa? (ou não houveram alterações?)

20- Você acha que, depois do Bolsa Família, você pode comprar algum alimento preferido das crianças? Que alimento?

21-Como você costuma adquirir o alimento da sua família?

22-Você acha que o alimento comprado está num preço justo?

23-No caso de plantio do alimento para agricultura familiar, você acha que o governo tem incentivado para que sua família continue nessa prática?

24-Você acha que seria melhor plantar o próprio alimento ou comprar no mercado externo?

25-Existem alimentos que você gostaria de consumir e não consome por considerar muito caro? Quais?

26-Quando os alimentos aumentam de preço, você e sua família deixam de consumir alguns itens? Isso acontece sempre, as vezes ou nunca?

27-Você acha que depois do Bolsa Família você passou a ter mais crédito no mercado? A que você atribui isso?

28-Sua família já precisou contar com empréstimo de familiares /amigos ou doação de alimentos dos mesmos? Com que frequência isso acontecia/acontece?

29-Você e sua família recebem ou receberam doação de alimentos por parte do poder local ou de instituições privadas? Isso alivia na renda familiar ( ) Pouco ( ) Muito

30-As crianças da família costumam receber leite escola? Com que frequência?

31-As crianças e adolescentes da família recebem a merenda escolar regularmente?  
32-O que você acha da qualidade dessa merenda?

33-Quando as crianças/ adolescentes estão de férias, a alimentação ( ) melhora ( ) piora ( ) não muda .

34-Você acha que a alimentação escolar impacta na renda da família, ou seja, a família gasta menos com a alimentação por conta da alimentação escolar?

35-O que você acha do cartão do BF vir em seu nome? Você acha que, sendo em nome de outra pessoa (seu companheiro, por exemplo) haveria diferença? Porque?

**Anexo B****UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****TÍTULO DA PESQUISA:**

Comida e Pobreza: Repercussões do Programa Bolsa Família na alimentação de beneficiárias do distrito de Caatinga Seca-Muritiba-BA.

**INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL:** Universidade Federal do Recôncavo da Bahia UFRB - Coordenação de Serviço Social.

Eu \_\_\_\_\_, declaro que estou ciente da minha participação na pesquisa como o título acima citado, que tem como objetivo principal identificar os impactos do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional de Caatinga Seca.

A minha participação será respondendo a um instrumento de pesquisa de cunho acadêmico acerca dos efeitos percebidos na Segurança Alimentar e Nutricional enquanto beneficiário (a) do Programa Bolsa Família. Fica acordado que todas as informações prestadas serão utilizadas com intuito de possibilitar a realização da pesquisa e publicação das informações e que todos os meus dados de identificação serão preservados.

Estou ciente que se trata de uma atividade voluntária e que a participação não envolve remuneração. Tenho total liberdade de não responder a determinadas questões, tirar dúvidas durante o processo de estudo, excluir do material da pesquisa informação que tenha sido dada ou desistir da minha participação em qualquer momento da pesquisa, exceto após a publicação dos resultados.

Após ter lido e discutido com a pesquisadora os termos contidos neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, concordo em participar da pesquisa. A minha participação é formalizada por meio da assinatura deste termo em duas vias, sendo uma retida por mim e a outra pela pesquisadora.

Cachoeira, \_\_\_\_/\_\_\_\_/20\_\_\_\_.

Participante - Assinatura: \_\_\_\_\_

Pesquisador -Assinatura: \_\_\_\_\_