

Políticas e Programas de Alimentação e Nutrição: Um Passeio pela História

Policies and Programs for Food and Nutrition: A Walk through History

JULLYANE DE OLIVEIRA MAIA LEMOS¹
PATRÍCIA VASCONCELOS LEITÃO MOREIRA²

RESUMO

Objetivo: O presente trabalho objetiva trazer uma revisão do desenvolvimento das políticas e programas voltados para a temática alimentação e nutrição. *Material e Métodos:* Foi realizada uma busca, através de artigos originais através de duas bases de dados, a saber, Medline e LILACS. Bem como, dados de sites de órgãos oficiais do governo (Ministério da Saúde e Desenvolvimento, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. O período de publicação selecionado foi 1995 a 2013, compreendendo 27 artigos publicados. *Resultados:* O artigo relata o desenvolvimento das políticas e programas em alimentação e nutrição no Brasil, de Josué de Castro até o surgimento do Programa Bolsa Família, demonstrando de que forma isso se deu, as características do programa e suas perspectivas futuras. *Conclusão:* O formato do desenvolvimento das políticas e programas voltados para a temática alimentação e nutrição explica o que atualmente é visto no Programa Bolsa Família, pois permite entender melhor a atual operacionalização do programa e reflete aquilo que ainda poderá ser analisado e realizado para que atinja seus reais objetivos.

DESCRIPTORIOS

Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. Programas de Nutrição. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Objective: This study aims to bring a review of the development of policies and programs for food and nutrition. *Material and Methods:* Searches for original articles were conducted in the databases Medline and LILACS. Also, we carried out searches in websites linked to official government bodies (Ministry of Health and Development, Ministry of Social Development and Fight against Hunger) and documents of the Institute for Applied Economic Research and of the Brazilian Institute of Social and Economic Analysis. The publication period from 1995 to 2013 was selected, comprising 27 published articles. *Results:* This article reports the development of policies and programs for food and nutrition in Brazil, since Josué de Castro until the emergence of the Bolsa Família Program, demonstrating how it has evolved, characteristics of the program and its future perspectives. *Conclusion:* The format of the development of policies and programs for food and nutrition explains what is currently seen in the Bolsa Família program, because it allows to better understand the current operation of the program and reflects what can still be seen and done to reach its real goals.

DESCRIPTORS

Nutrition Programs and Policies, Nutrition Programs, Public Policies.

1 Nutricionista na Policlínica Jaguaribe, João Pessoa/PB, Brasil.

2 Professora Adjunto IV do Departamento de Nutrição da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil.

A temática da alimentação e nutrição, no Brasil, vem sendo abordada a partir de diferentes nuances que, de maneira complexa e diferenciada, demonstram seu determinismo histórico estrutural se relacionando ao modelo de desenvolvimento econômico e social do país. As últimas décadas têm registrado o ressurgimento e crescimento do campo de conhecimento das políticas públicas, em especial no Brasil. Esse novo fôlego deve-se em grande parte às alterações históricas, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade, e encaradas pelos governos como desafios, que se traduziram em modificações sobre a forma de compreender, formular e avaliar as próprias políticas para que elas tenham impacto mais positivo e profundo sobre o público alvo (PINHEIRO, CARVALHO, 2010).

A preocupação com a alimentação da população veio a se consolidar em políticas públicas no Brasil apenas a partir do século XX. Essas políticas se desenvolveram até o surgimento do Programa Fome Zero, principal política de segurança alimentar do Brasil. A proposta do Programa Fome Zero foi apresentada para debate público, em outubro de 2001, em um documento elaborado pelo Instituto de Cidadania, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país e foi lançado em 31 de janeiro de 2003. A partir do Programa Fome Zero se originou o Programa Bolsa Família (PBF) que se constitui hoje na maior política de transferência condicional de renda existente no país, sendo considerado um dos maiores da América Latina (COSTA, 2009; TAVARES *et al.*, 2009).

É de suma importância o estudo aprofundado do curso do desenvolvimento das políticas e programas de alimentação e nutrição até o principal modelo em vigor em nosso país que é o Programa Bolsa Família, pois, apenas dessa forma, é possível entender melhor a atual operacionalização do programa e aquilo que ainda poderá ser melhorado para que atinja seus reais objetivos.

Este artigo traz uma revisão do desenvolvimento das políticas e programas voltados para a temática alimentação e nutrição.

MATERIAL E MÉTODOS

Foi realizada uma revisão da literatura, envolvendo políticas e programas de alimentação, o Programa Fome Zero e o Bolsa Família, através de 27 artigos originais de acordo com duas bases de dados, a

saber, Medline [National Library of Medicine, Estados Unidos da América (EUA)] e LILACS (Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde). O período de publicação selecionado foi de 1995 a 2013, com o intuito de refletir a produção mais recente sobre o tema. Foram utilizados também dados obtidos de teses e dissertações, de sites de órgãos oficiais do governo como do Ministério da Saúde e Desenvolvimento (MDS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Os artigos selecionados foram divididos de acordo com a ordem cronológica dos acontecimentos.

RESULTADOS

No Brasil, desde os tempos coloniais, havia uma preocupação por parte dos governantes com a alimentação da população. Essa preocupação termina por se transformar em políticas públicas a partir do século XX, com a emergência dos movimentos sociais contra a carestia. As políticas implementadas desde o início do século passado, abrangiam diversos itens como a política agrícola, os sistemas de abastecimento, controle de preços, distribuição de alimentos. Em 1996, porém, essas intervenções pontuais do lado da produção e consumo assumem outra dimensão e têm outros objetivos. O governo brasileiro, juntamente com outra centena de países, passa a olhar esse conjunto de políticas dentro de um esforço geral para a redução da situação da fome. Na Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, diversos dirigentes de países, entre eles o Brasil, firmaram um compromisso de reduzir pela metade o número de pessoas famintas até 2015. Porém dados apresentados no Segundo Fórum Mundial de Alimentação (2002) indicam que a cada ano o número de desnutridos cai oito milhões e, para que o compromisso firmado na Cúpula Mundial da Alimentação seja cumprido, esta taxa de redução deveria ser de, pelo menos, 22 milhões por ano (BELIK, 2003; DOMENE, 2003).

Em uma perspectiva histórica, observa-se que o problema da fome entra na agenda política brasileira a partir de Josué de Castro – um dos maiores intelectuais brasileiros no tema da alimentação e nutrição. Josué de Castro afirmava que a fome e a má alimentação e nutrição não são fenômenos naturais, mas sociais e, portanto, somente por meio de ações sociais e coletivas, como a implantação progressiva de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, poder-se-ia

transformar em realidade o direito humano universal à alimentação (PINHEIRO, CARVALHO, 2010).

As políticas sociais, em sentido estrito, foram iniciadas no Brasil durante o governo de Getúlio Vargas, na década de quarenta. Nessa ocasião, o enfrentamento da fome, enquanto um problema social e uma política pública, propunha congregar ações de introdução de novos alimentos e desenvolvimento de práticas educativas tradicionais. Nessa estratégia governamental, a desinformação das classes populares, o mito da ignorância, passa a ser considerado o fator determinante da fome e da desnutrição na população. Somente em meados de 1970, o binômio alimentação-educação começa a ceder espaço para o binômio alimentação-renda, como causa da fome e da desnutrição (SANTOS, 2005).

As políticas nacionais de alimentação e nutrição do Brasil têm início com a criação dos Serviços de Alimentação e Previdência Social (SAPS), no início da década de quarenta, cujo objetivo era prestar assistência alimentar e nutricional a um grupo populacional específico: os trabalhadores. Nesse contexto, o Estado assume o papel de mediador das relações entre as empresas (iniciativa privada) e os trabalhadores, para otimizar o acesso à alimentação. As principais atividades implantadas pelos SAPS foram os restaurantes populares, postos de comercialização de gêneros de primeira necessidade (subsistência), a preços de custo, e campanhas de educação nutricional nos locais de trabalho para divulgar as vantagens de uma boa alimentação (PELIANO, 1998).

A Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1952, quando já estava vinculada ao Ministério da Saúde e da Educação, estabeleceu o Plano Nacional de Alimentação que pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro. Suas ações se voltavam, prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno-infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores. Na sequência, entre o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento rápido do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961 - 1964), a questão da intervenção estatal em alimentação e nutrição materializou-se pela continuidade das ações do SAPS; da criação, em 1954,

do embrião do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do início dos programas de assistência nutricional às gestantes, nutrízes e crianças menores de cinco anos de idade desenvolvidos pela CNA (VASCONCELOS, 2005).

A CNA é substituída, em 1972, pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Saúde, considerada como um dos componentes dos “projetos impacto” do governo Médici. O INAN constituiu-se um marco para as políticas públicas de alimentação e nutrição, instituindo um conjunto de programas direcionados às populações em situação de insuficiência alimentar e a grupos populacionais considerados de risco, gestantes, crianças e nutrízes, além dos trabalhadores inseridos no mercado formal de emprego. Foi então proposta, para o período de 1976-1979, o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), a partir do qual ocorreu o processo de institucionalização de ações de Nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (BURLANDY, 2003).

Outro fato histórico marcante no desenvolvimento das políticas públicas na área de alimentação e nutrição foi a criação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), em 1976, estruturado na forma de parceria entre o governo, empresários e trabalhadores, com o objetivo de atender às necessidades básicas de alimentação e saúde dos trabalhadores. Na década de 80, o Ministério da Saúde deu continuidade, através do INAN, a diversas ações de assistência alimentar e nutricional, com destaque para os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM). O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado em 1986, visava à distribuição de um litro de leite por dia para famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos com crianças de até sete anos de idade. Em 1990, a criação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), teve como objetivo a produção de informações que permitissem a detecção, descrição e análise dos problemas alimentares e nutricionais, de modo a identificar o caráter dispersivo da sua distribuição geográfica, e os grupos sociais de

risco, bem como as suas tendências no curto e longo prazos, com vistas a subsidiar políticas e medidas de prevenção e correção dos problemas alimentares e nutricionais (COHN, 1995; PESSANHA, 2002).

Em 1993, a sociedade civil organizada, liderada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), lança a “Ação de Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida”, com protagonismo do sociólogo Betinho; como resultado imediato, o governo Itamar Franco define o combate à fome e à miséria como prioridades de governo, instituindo o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Também em 1993, foi elaborado o Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que indicou a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de miséria. Em 1994, é realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. O relatório final da conferência é encaminhado ao recém-empossado Presidente Fernando Henrique Cardoso, no entanto, em seu primeiro mandato o CONSEA é extinto. Em julho do ano de 1997, o INAN também é extinto (PINHEIRO, CARVALHO, 2010).

O INAN foi extinto, porém, no ano seguinte, o SISVAN foi adotado como um dos pré-requisitos para a adesão ao Programa de “Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais” – ICCN, de acordo com a Portaria GM/MS 709, publicada no Diário Oficial da União em 11 de junho de 1999. O início da década de 90 é marcado pela quase extinção dos programas de alimentação e nutrição no país, já que o governo Collor manteve somente o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ainda que extremamente enfraquecido, e a distribuição de cestas de alimentos, através da utilização de estoques públicos de alimentos em risco de deterioração. Em 1995, o Programa Comunidade Solidária do governo Fernando Henrique Cardoso foi concebido como um plano de ação de combate à pobreza e à desigualdade. O Programa considerou a pobreza como um problema a ser resolvido com ações de médio e longo prazo, combinadas com ações emergenciais para o atendimento das populações atingidas pela privação (COUTINHO *et al.*, 2009; VALENTE, 1995; PELIANO, REZENDE, BEGHIN, 1995).

Em janeiro de 1999, o governo federal reorganizou a sua estratégia de atendimento a grupos socialmente vulneráveis, com a extinção do programa Comunidade Solidária e a redistribuição de suas competências entre

dois grandes eixos, com a constituição do Projeto Alvorada, voltado para o combate à pobreza, e da Comunidade Ativa, focada na indução do desenvolvimento local integrado e sustentável. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) foi aprovada em junho de 1999 pela Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999, e é uma declaração do compromisso do Ministério da Saúde com a erradicação dos males relacionados à falta de alimentos e à pobreza, principalmente a desnutrição infantil e materna, e também o sobrepeso e a obesidade na população adulta. Os propósitos desta política são: assegurar a qualidade dos alimentos disponíveis para o consumo, promover práticas alimentares saudáveis, prevenir e combater os distúrbios nutricionais e estimular relações interse-toriais a fim de disponibilizar o acesso uni-versal aos alimentos (PESSANHA, 2002; COUTINHO *et al.*, 2009).

A partir de 2000, o governo adota programas de transferência direta de renda como estratégia para assistir à população carente. Fundamentada na experiência do Programa Bolsa Escola, a Área Técnica de Alimentação e Nutrição propõe o Programa Bolsa Alimentação para atendimento de crianças menores de seis anos, gestantes e nutrízes de baixa renda. É nesse contexto, a partir do início de 2001, que a temática do combate à fome é recolocada na agenda política brasileira pela sociedade civil. O tema ganha espaço na agenda nacional, a partir de uma proposta de política de Segurança Alimentar e Nutricional, denominado Projeto Fome Zero, construída sob liderança do Partido dos Trabalhadores. A partir de então, e de forma inédita, esse tema é incluído nos debates político-partidários por ocasião do processo de eleição para Presidente da República (VALENTE, 2002).

Lançado em 31 de janeiro de 2003, o Programa Fome Zero recuperaria a agenda de combate à fome e à miséria por meio de uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Tinha como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira. O Fome Zero é uma estratégia fundamental do governo para o combate à pobreza e nele está inserido o Programa Bolsa Família que veio para unificar os Programas de Transferência de Renda do país. Foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da

Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Em 2006, é aprovada pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva a Lei Orgânica para Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)(COSTA, 2009; SILVA, 2007; SILVA, 2009).

A meta principal do presidente eleito para o mandato de 2003 a 2006, Luiz Inácio Lula da Silva, foi a implementação do Programa Fome Zero. Para tal propósito, logo ao tomar posse do cargo presidencial, Lula criou um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cuja meta principal era formular e coordenar a implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A criação do Ministério em questão foi uma inovação em termos de políticas públicas de erradicação da fome no seio da sociedade brasileira. No entanto, após um ano de existência, em 23 de janeiro de 2004, esse ministério foi extinto, tendo sido substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (ZIMMERMANN, 2006).

No Brasil e em vários países do mundo, após a década de 1990, a agenda das políticas públicas de proteção social, combate à pobreza e promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional tem incorporado o debate sobre os programas de transferência condicionada de renda (TCR) que destinam-se às famílias pobres que, em geral, enfrentam situações de múltiplas vulnerabilidades, também do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, considerando as dificuldades de acesso à terra, à água, a bens e serviços públicos, a condições dignas de moradia e ao consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequados. Quando comparados a outros tipos de programa, a TCR apresenta vantagens, como o fortalecimento da economia local, os baixos custos operacionais (que, em geral, se situam em torno de 5% a 10% dos custos totais dos programas), a autonomia dos usuários no uso dos recursos, além do impacto na demanda por serviços de saúde e educação (IBASE, 2008).

Os programas de transferência condicionada de renda disseminaram-se na América Latina, a partir da presente década, intrinsecamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sendo considerados, em alguns desses países, a principal política social em vigor. Doenças como anemia, hipovitaminose A, desnutrição e obesidade atingem de forma crescente as famílias assistidas pelos TCRs, inclusive coexistindo

num mesmo contexto familiar. Portanto, são diversas as situações de insegurança alimentar e nutricional vivenciadas por famílias de baixa renda, cabendo pensar de que forma a TCR pode impactar este quadro (BURLANDY, 2007; NASCIMENTO, REIS, 2009).

O Bolsa Família é herdeiro dos Programas de Transferência de Renda. Criado em 2003 e sancionado em 8 de janeiro de 2004, pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, visando unificar os Programas de Transferência de Renda no Brasil, iniciados em 1995. Desde 2006 está presente nos 5.563 municípios do Brasil e no Distrito Federal, podendo ser considerado como um dos maiores programas lançados até hoje no país em termos de alcance social do número de famílias pobres atendidas, hoje, atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional (LINHARES, 2005; SILVA, 2009; BRASIL, 2012).

O Bolsa Família foi criado a partir da unificação dos programas federais Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás e, portanto, traz em seu bojo mudanças ligadas à governabilidade e manejo de recursos no âmbito das políticas de transferência de renda existentes em diferentes agências governamentais. A concepção do Bolsa Família como “porta de entrada” para o conjunto de políticas sociais, articulando, por exemplo, ações de acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes, calendário vacinal e pré-natal e não apenas transferência de renda aos mais pobres, garantiu maior sustentação política e apoio social (MAGALHÃES, BODSTEIN, 2009).

O conjunto de programas de transferência de renda, unificados e reduzidos sob a marca do Programa Bolsa Família, produziu uma redução de 4.722.031 beneficiários dos programas inovadores de transferência de renda entre 2003 e 2006. O grande sucesso do Programa Bolsa Família, a despeito deste enxugamento, pode ser associado à focalização em estratos de pobres, com predomínio de famílias pobres da Região Nordeste, e também a evidente elevação do valor médio dos benefícios. O PBF destaca-se pela elevação do valor monetário do benefício em relação aos demais programas que foram unificados. Além disso, é apontado como o maior da nova geração de programas sociais da América Latina (IPEA, 2013; SOARES, MEDEIROS, BRITTO, 2007).

Além de transferir recursos diretamente aos

beneficiários para alívio da pobreza, o Programa atua na promoção do acesso aos serviços básicos de Educação e Saúde para as famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Em 2006, com o intuito de melhorar os procedimentos de gestão e apoiar os municípios nas atividades do Programa, o Governo Federal regulamentou o apoio financeiro aos municípios para a gestão do Bolsa Família. Transferido mensalmente, esse apoio é baseado no desempenho de cada município na gestão do PBF onde municípios que alcançarem os melhores resultados na gestão do Programa receberão mais recursos. E, para medir o desempenho das administrações municipais, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD), um índice de qualidade da gestão que combina integridade, qualidade e atualização das informações constantes do CadÚnico e informações sobre os cumprimentos das condicionalidades das áreas de Educação e Saúde (MONTEIRO, FERREIRA, TEIXEIRA, 2009).

O CadÚnico tem como Agente Operador a Caixa Econômica Federal e uma vez a família cadastrada pelo município é gerado um Número de Identificação Social (NIS) que tem por objetivo identificá-la em todos os programas sociais, podendo assim evitar a sobreposição de ações não planejadas. O IGD varia de 0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. Cada uma das quatro variáveis representa 25% do IGD. Este índice pretende estabelecer um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para as prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice (LINHARES, 2005; SENNA *et al.*, 2007).

O referido Programa prevê quatro tipos de transferência financeira: a) Básico (R\$70,00, ou US\$ 44.59), pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00; b) Variável (R\$ 32,00, ou US\$ 20.38), pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos – limitado a três crianças por família; c) Variável Vinculada ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38,00, ou US\$ 24.20), pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e d) Variável de Caráter

Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Os valores em dólares americanos foram calculados ao câmbio oficial de 8 de julho de 2011. Em função dos critérios supracitados, os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 32,00 a R\$ 242,00, ou de US\$20.38 a US\$154.14. Esses valores vigoram a partir das transferências realizadas em abril de 2011 (BRASIL, 2012).

Consta no artigo 2º, parágrafo 1º, da lei de criação do PBF, a definição de família como uma “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. Diferentemente dos programas de transferência de renda anteriores, que consideravam ineligíveis as famílias sem filhos, gestantes ou nutrízes, o Bolsa Família amplia, até certo ponto, seu escopo de atendimento, ao permitir o acesso desse tipo de família ao Programa, sendo ainda de uma perspectiva restritiva, haja vista que o acesso das famílias sem filhos é somente permitido àquelas que estiverem em situação de pobreza extrema. Destacam-se as seguintes condicionalidades para a continuidade da participação no programa: a) Na área da educação, frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade que componham as famílias beneficiárias, matriculadas em estabelecimento de ensino; b) Na área da saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrízes e ou crianças menores de sete anos, constituída principalmente por exame de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças. As condicionalidades têm por objetivo monitorar continuamente a população-alvo dos benefícios de modo a, caso seja necessário, levar a algum tipo de intervenção governamental (SENNA *et al.*, 2007; DINIZ, 2007; SILVA, 2007).

Para SENNA *et al.* (2007) merece relevo a velocidade de implementação do PBF, retratada pelos dados de cobertura. Em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e, em dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões. No início de 2006, o PBF já atingia a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas. Embora a legislação recente seja clara

quanto ao papel dos três níveis de governo na implementação das condicionalidades, é sobre o município que recai a maior parte das responsabilidades de oferta de serviços e de gestão do acompanhamento do cumprimento das obrigações das famílias beneficiárias. As famílias que estiverem inadimplentes com relação ao cumprimento das condicionalidades estão sujeitas a uma série de sanções, que vão desde o bloqueio do benefício por 30 dias até o seu cancelamento. Além disso, a ausência de registro do resultado do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas de informação, definidos pelos ministérios da educação e saúde, poderá também acarretar em bloqueio e perda do benefício, a critério do MDS. A legislação preserva as famílias de qualquer sanção somente quando ficar comprovado que o cumprimento das condicionalidades foi prejudicado em razão de problemas relativos à oferta de serviços por parte dos municípios, porém, embora o município assine um termo de adesão ao Programa, comprometendo-se a ofertar adequadamente os serviços básicos previstos nas condicionalidades, a legislação não prevê ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes.

O Programa Bolsa Família ainda enfrenta desafios na inclusão de populações específicas (moradores de rua, comunidades rurais mais isoladas, indígenas e quilombolas, entre outras), na universalização das ações complementares promotoras de emancipação e implementação de ações de educação alimentar junto às famílias atendidas. O tempo de permanência no Programa não é estipulado, mas a legislação do PBF (Portaria Interministerial 551 de 9 de novembro de 2005) é muito clara quanto aos motivos de desligamento das famílias, sendo um deles justamente o descumprimento das condicionalidades (MALUF, 2006; MONNERAT *et al.*, 2007).

A gestão do Bolsa Família é realizada pela secretaria da área onde está localizado o Programa (Assistência Social, Educação, Saúde e planejamento, entre outros), de acordo com nomeação do poder executivo municipal. Essa secretaria assume a interação política entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o governo estadual para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único (MONTEIRO, FERREIRA, TEIXEIRA, 2009).

O principal sistema de informação nacional, o Sisvan, tem seis módulos. Um módulo especial é o mapa diário de acompanhamento, que contém informações sobre os beneficiários do Bolsa Família: seus nomes, suas identificações nacionais e seus endereços. As autoridades de saúde municipais são responsáveis por consolidar as informações. O Ministério da Saúde consolida as informações em nível nacional e as transmite ao Ministério de Desenvolvimento Social. Esse processo só foi adotado para o Bolsa Família no início de 2005 (ESTRELLA, RIBEIRO, 2008).

A partir do segundo semestre de 2006, a possibilidade de registrar o estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família com perfil saúde (crianças menores de 7 anos e mulheres em idade fértil) ampliou de forma expressiva o acesso aos dados da vigilância nutricional, e no segundo semestre de 2008, foram recebidos mais de 7,3 milhões de registros de estado nutricional dos beneficiários em todo o Brasil. Cerca de 95% dos municípios brasileiros enviaram dados antropométricos pelo sistema informatizado do Bolsa Família na segunda vigência de 2008. Todas as informações registradas nos sistemas são públicas e estão disponíveis nos sites do DATASUS e da CGAN (COUTINHO *et al.*, 2009).

Compreendendo a pobreza como um fenômeno complexo e multifatorial, torna-se essencial a articulação da transferência do benefício monetário a outras políticas, emergenciais e estruturantes, a fim de evitar a reatualização de práticas assistencialistas. A perspectiva de inclusão social incorporada ao PBF busca ultrapassar a distribuição de benefícios monetários, avançando em direção a estratégias voltadas à emancipação das famílias pobres (SANTOS, MAGALHÃES, 2012).

DISCUSSÃO

As políticas desenvolvidas no Brasil, cujo objeto envolve as dimensões múltiplas da alimentação e nutrição, ganharam novo direcionamento a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) (BRASIL, 2006).

São de grande importância o fortalecimento e a institucionalização da área e das ações de alimentação e nutrição no interior do SUS, recuperando os eixos da

PNAN e incentivando sua capacidade de construir diálogos intra e intersetoriais. O fortalecimento necessário e concreto da PNAN deve se refletir no financiamento adequado para a implementação de suas diretrizes. Com a inserção, a regulamentação e a organização das ações de nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, o setor saúde poderá atuar de maneira qualificada na perspectiva de uma atenção nutricional abrangente, inclusive em relação à promoção da saúde, contribuindo para a mudança de paradigma do modelo de atenção à saúde como um todo e contribuindo efetivamente para a garantia da SAN (RECINE, VASCONCELLOS, 2011).

A fusão de diferentes influências interorganizacionais e a expansão de ações de caráter público implementadas por atores não governamentais redesenharam as fronteiras entre o público e o privado. Com formatos variados, esta reconfiguração caracterizou-se ora por uma devolução da autoridade pública do Estado para as organizações sociais, ora por um compartilhamento de funções. O nível de institucionalização diferenciou-se de acordo com os setores da política; os temas em pauta; o grau de formalização e o caráter mais consultivo ou efetivamente decisório do processo, na formulação ou na implementação de políticas. Dessa forma, são muitos os dilemas e perspectivas deste cenário, especialmente no campo das políticas públicas voltadas para o enfrentamento de questões amplas e complexas como a Alimentação e Nutrição (BURLANDY, 2011).

O Brasil há várias décadas, tem desenvolvido ações de políticas públicas direcionadas a melhorar a segurança alimentar e nutricional de sua população. A forma como esse desenvolvimento se deu, os resultados obtidos em cada uma das ações anteriormente citadas participaram da criação, em 2003, do conjunto de políticas e programas que compõem o Fome Zero onde se insere o Programa Bolsa Família, uma prioridade do Estado brasileiro. É imprescindível ressaltar a importância do PBF, já que, para algumas famílias, o acesso ao programa constitui sua principal ou única fonte de renda, ainda que essa iniciativa faça parte de uma política social compensatória, ou seja, aquela que

pode trazer resultados no curto prazo, com soluções que não primam pela permanência (KEPPLE, SEGALL-CORRÊA, 2011; UCHIMURA *et al.*, 2012).

O Programa Bolsa Família chegou aos dez anos de sua implementação, esse fato nos remete a discussão de alguns pontos como, por exemplo, o consumo alimentar, o desincentivo ao trabalho e o impacto de suas condicionalidades. PIRES (2013) relata o aumento de casos de obesidade infantil devido ao consumo de gêneros alimentícios pouco nutritivos entre as crianças beneficiárias. Outros efeitos talvez não esperados do PBF decorrem de um possível desincentivo ao trabalho, porque os indivíduos se acomodam ao recebimento da verba, e do real impacto que as condicionalidades exigidas pelo programa trazem aos participantes. Essas constatações levam-nos a reclamar a ausência no PBF de uma articulação maior em termos de políticas públicas (PIRES, REGO, 2013).

CONCLUSÃO

O desenvolvimento das políticas e programas de alimentação e nutrição além de demonstrarem muito do que hoje é visto no PBF também nos permite entender melhor como esse programa se desenvolve e reflete aquilo que ainda poderá ser visto e realizado, afinal os resultados obtidos estão em plena formação.

A partir do momento que visualizamos como se deu o desenvolvimento das políticas públicas até a criação do Programa Bolsa Família e a forma como ele funciona e é administrado, temos a oportunidade de entendê-lo de forma mais apurada e crítica, fato que dá escopo a uma avaliação mais aprofundada do programa, a saber de que forma ele tem verdadeiramente impactado as famílias participantes. Também se observa uma carência de políticas de orientação nutricional, políticas de geração de trabalho e renda, políticas de valorização da democracia e dos direitos sociais, necessidade de profissionalização, enfim, políticas que integrem os Ministérios da Cultura, da Educação e do Trabalho e Emprego ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

REFERÊNCIAS

1. BELIK W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 12(1):12-20, 2003.
2. BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 18 set. Disponível em/ Available in: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em/ Access in: 16 de julho de 2010.
3. BRASIL. Ministério da Saúde e Desenvolvimento (MDS). Bolsa Família. Disponível em/ Available in: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em/ Access in: 10 de janeiro de 2012.
4. BURLANDY LO. *Comunidade solidária e os programas de alimentação e nutrição: focalização e parcerias* [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2003. 307p.
5. BURLANDY L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(6):1441-1451, 2007.
6. BURLANDY L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência e Saúde Coletiva*, 16(1):63-72, 2011.
7. COHN A. "Políticas Sociais e Pobreza no Brasil". *Planejamento e políticas públicas*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica, 6(12):1-18, 1995.
8. COSTA NR. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(3):693-706, 2009.
9. COUTINHO JG, CARDOSO AJC, SILVA ACF, UBARANA JA, AQUINO KKNC, NILSON EAF, FAGUNDES A, VASCONCELLOS AB. A organização da Vigilância Alimentar e Nutricional no Sistema Único de Saúde: histórico e desafios atuais. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 12(4):688-699, 2009.
10. VALENTE F. *Contribución al Tema de la Seguridad Alimentaria en Brasil*. Rio de Janeiro, ÁGORA/RIAD/ REDCAPA, 1995. 19p.
11. DOMENE SMA. Indicadores nutricionais e políticas públicas. *Estudos Avançados*, 17(48):131-135, 2003.
12. ESTRELLA J, RIBEIRO LM. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública*, 42(3):625-641, 2008.
13. IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional*. Relatório síntese / IBASE, Rio de Janeiro, 2008. 21p.
14. IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise, v. 1*. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Brasília: 2013. 580p.
15. KEPPEL AW, SEGALL-CORRÊA AM. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência e Saúde Coletiva*, 16(1):187-199, 2011.
16. LINHARES F. *Bolsa Família: Um novo arranjo para os Programas de Transferência de Renda no Brasil*. Tese de Dissertação. Niterói, 2005. 110p.
17. MAGALHÃES R, BODSTEIN R. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(3):861-868, 2009.
18. MALUF RS. Segurança Alimentar e Fome no Brasil -10 Anos da Cúpula Mundial de Alimentação. *CERESAN – Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatórios Técnicos 2, 2006. Disponível em/ Available in: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/Alimentacao/TConferencias.html>. Acesso em/ Access in: 12 de janeiro de 2012.
19. MONNERAT GL, SENNA MCM, SCHOTTZ V, MAGALHÃES R, BURLANDY L. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(6):1453-1462, 2007.
20. MONTEIRO DAA, FERREIRA MAM, TEIXEIRA KMD. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saúde e Sociedade*, 18(2):214-226, 2009.
21. NASCIMENTO AF, REIS CN. Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista de Políticas Públicas*, 3(2):183-193, 2009.
22. PELIANO AMTM. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição: breve retrospectiva histórica. *Caderno NESP: Economia e Nutrição – contribuição para um debate CEAM / Núcleo de Estudos em Saúde Pública*. Ano 1, nº 2. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; 1998.
23. PELIANO A, REZENDE LFL, BEGHIN N. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica, 6(12):19-38, 1995.
24. PESSANHA LDR. *A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro : Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002. 67p.
25. PINHEIRO ARO, CARVALHO MFCC. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. *Ciência e Saúde Coletiva*, 15(1):121-130, 2010.
26. PIRES FF, REGO WDL. 10 anos de Programa Bolsa Família: apresentação do Dossiê. *Revista Política e Trabalho*, 38:13-19, 2013.
27. PIRES FF. Comida de criança e o Programa Bolsa Família: moralidade materna e consumo alimentar no semiárido. *Revista Política e Trabalho*, 38:123-135, 2013.
28. RECINE E, VASCONCELLOS AB. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva: cenário atual. *Ciência e Saúde Coletiva*, 16(1):73-79, 2011.
29. SANTOS LAS. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. *Revista de Nutrição*, 18(5):681-692, 2005.
30. SANTOS CRB, MAGALHÃES R. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, 17(5):1215-1224, 2012.
31. SENNA MCM, BURLANDY L, MONNERAT GL, SCHOTTZ V, MAGALHÃES R. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*, 10(1):86-94, 2007.
32. SILVA MOS. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(6):1429 – 1439, 2007.
33. SILVA MOS. O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí. Resenha. *Revista de Políticas Públicas*, 13(2):241-243, 2009.

34. SOARES S, MEDEIROS M, BRITTO T. *Programas de Transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, Texto para discussão, n. 1.293, 2007. Disponível em/ Available in: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em/ Access in: 23 de fevereiro de 2012.
35. TAVARES PA, PAZELLO ET, FERNANDES R, CAMELO RS. Uma Avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto na Distribuição de Renda e Pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 39(1):25-58, 2009.
36. UCHIMURA KY, BOSI MLM, LIMA FEL, DOBRYKOPF VF. Qualidade da alimentação: percepções de participantes do programa bolsa família. *Ciência e Saúde Coletiva*, 17(3):687-694, 2012.
37. VALENTE FLS. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez; 2002. 272p.
38. VASCONCELOS FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, 18(4):439-457, 2005.
39. ZIMMERMANN CR. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(4):144-159, 2006.

CORRESPONDÊNCIA

Jullyane de Oliveira Maia Lemos
Rua Mourise Miranda Gusmão, 1785 – Cristo
58071-240
João Pessoa – Paraíba – Brasil
jullyanemaia@hotmail.com