

# Transferência de Renda com Condicionalidades e Segurança Alimentar e Nutricional, qual o ponto de contato entre ambos conceitos? O exemplo do Brasil

Luciana Rosa de Souza<sup>1</sup>

**Abstract:** This article aims to capture the points of contact between the concept of social policies applied since 2000 years in Brazil and Latin America, namely, conditional cash transfers and food securities and nutrition policies. This investigation was motivated by search saying as financial resource transfers through the conditional cash transfer has been directed, mostly, for food consumption. In other words, research (MDS, IBASE, FAO, World Bank) has shown that beneficiaries of the conditional cash transfer programs have achieve greater access to food *vis a vis* the not beneficiaries of the same pattern of income. There was room, therefore, for a discussion can the extent that a statement like this (beneficiaries of the Bolsa Familia program have increased access to food) may qualify a policy of transfer of income as a policy of food security and nutrition?

So, this study was conducted by a critical survey about the theoretical and practical bases for the both policies, for from this survey to know if the policies have overlapping goals. The purpose of this paper was to contribute to the discussion of the coincidence or not between the actions of conditional cash transfer and food security and nutrition. Thus, for the execution of the study were used the following questions: Is there inter-relationship between the two policies? If yes, what this inter-relationship means? These questions were answered based on a critical reading of documents that deal with the subject in question, and secondary research sources to provide data on the subject-matter.

The case of Brazil was used in the article as an example that which had the Zero Hunger strategy genesis of the policy of food security and nutrition now being implemented after 2003. The conception of this policy dates back to 2001, but its effective implementation started to take place after 2003. However, it represents a milestone both for social policy in Brazil as a strategy for Zero Hunger was the unification of conditional cash transfer programs that occurred after 2004. The study discussed the historical background of the strategy of security and nutrition food to get a transfer policy of conditional income, assessment of this historical helped to understand the points of agreement between the two policy actions.

Thus, this study was structured on three axes. In the first axis, was made a historical retrospective of the philosophical aspects that contributed to the emergence of the policy of transfer of income conditionalities and its connection to the concept of food security and nutrition. Although at first moment of the paper, we discuss the theoretical and historical aspects that boosted the concept of food security and nutrition as an act of social policy. In this first stage of the discussion we tried to apprehend the genesis of these actions of social policy for to start the approach of the coincidence or not between them.

In this first moment of the paper appeared as clear one question that showed that fragmentation of policy actions related to food safety and nutrition can be considered the main source of difficulties in their implementation. So in this study strengthened the perception that spraying actions have promoted negative externalities in terms of implementation and as a consequence, the results of the policies of Nutrition and Food Security in Brazil. At the same time, the study indicated that the conditional cash transfer policies have been obtained better results in its implementation and coordination after have been unified, which helps explain the better results this programs, for the same in terms of target and access to food, as pointed in research mentioned above.

The second axis of discussion deals some data that pointed to the interrelations between the two policies implemented in recent years. In this article we use the time of secondary data obtained from research centers that study the impacts of policies on food security and nutrition. The inter-relationships considered at this time of the text are related to the impact more immediate and direct both policy. Therefore, this topic of the article discussed the aspects of food security and nutrition that the transfer of income could generate some impact.

Finally, the last topic of the study was intended to exhaust the possible correlations between the two conceptions of social policy, and pointed to the issues on which the transfer of conditional income did not provide results. Since the results were sought from the concept of food security and nutrition. The final topic of the study was intended to exhaust the possible correlations between the two conceptions of social policy, emphasizing the aspects related to the concept of food security and nutrition, on wich a conditional cash transfer did not generate impact. In the last part of the article were carried out considerations and thoughts on the subject under discussion without pretending to reach single and closed conclusion, but in order to contribute to emphasize the strengths and weaknesses of policies studied. The points of agreement and disagreement between the two policies, so that would establish a complementarity between them.

**Keywords:** policies to combat poverty; transfers of income to conditionalities, food security and nutrition.

---

<sup>1</sup> Aluna do Curso de Doutorado em Economia Aplicada do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: [lurosasz@gmail.com](mailto:lurosasz@gmail.com)

## Apresentação

Este artigo apreendeu os pontos de contato entre os conceitos de políticas de combate à pobreza aplicados desde o início dos anos 2000 no Brasil e, na América Latina, quais sejam, transferência de renda com condicionalidades e Segurança Alimentar e Nutricional. Tal investigação foi motivada por pesquisas que afirmavam que o recurso oriundo da transferência de renda com condicionalidades estava sendo direcionado, em sua maior parte, para o consumo de gêneros alimentícios. Ou seja, pesquisas (MDS, IBASE, FAO, Banco Mundial) têm indicado que os beneficiários dos programas de transferência de renda no Brasil (e em outros países) têm obtido maior acesso aos alimentos *vis a vis* os não beneficiários com o mesmo padrão de renda. Entendemos que existe espaço, portanto, para uma discussão indagar até que ponto uma constatação como esta (de que os beneficiários do programa Bolsa Família têm maior acesso aos alimentos) pode qualificar uma política de transferência de renda como objetivando as mesmas metas de uma política de segurança alimentar e nutricional?

Assim, este artigo fez um levantamento crítico sobre os fundamentos teóricos e práticos de ambas as políticas, para a partir daí apreender se elas almejam objetivos coincidentes. O intuito foi contribuir para a discussão sobre a coincidência ou não entre as metas das ações de transferência de renda e das ações de segurança alimentar e nutricional. Para tanto na execução do estudo foram usadas as seguintes perguntas: Existe inter-relação entre as duas políticas? Se sim, o que esta inter-relação significa? Estas perguntas foram respondidas com base em leitura crítica de documentos que versam sobre o tema em questão, e, fontes de pesquisa secundárias que apresentam dados sobre a temática.

Usamos como exemplo emblemático o caso do Brasil, o qual teve na estratégia Fome Zero a gênese da política de segurança alimentar e nutricional, que passou a ser implementada após 2003. A concepção desta política remonta ao ano de 2001, mas, sua implementação efetiva passou a se dar após 2003. Entretanto, o que representa um marco tanto para a política social do Brasil como para a estratégia Fome Zero foi a unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades que ocorreu após 2004. O estudo discutiu o percurso de surgimento da estratégia de segurança alimentar e nutricional até desembocar em uma política de transferência de renda com condicionalidades, tal percurso auxiliou na compreensão dos pontos de coincidência entre ambas ações de política de combate à pobreza.

Para tanto, este artigo foi estruturado sobre três momentos de discussão. No primeiro, foi feita uma retrospectiva histórica dos aspectos filosóficos que contribuíram para o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades e sua conexão com o conceito de

segurança alimentar e nutricional. Ainda no primeiro momento do artigo, discutimos os aspectos teóricos e históricos que impulsionaram o conceito de segurança alimentar e nutricional como uma política de combate à pobreza. Neste primeiro estágio da discussão buscou-se apreender a gênese destas ações de combate à pobreza para que se pudesse iniciar a abordagem da coincidência ou não de metas entre as mesmas.

No primeiro momento do artigo apareceu como evidente uma questão que indicava que a fragmentação das ações vinculadas às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional pode ser considerada a principal fonte de dificuldades para sua implementação. Tal evidência corroborou com a conclusão de que a pulverização das ações têm promovido externalidades negativas em termos de implementação e, como consequência, as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, têm perdido espaço na estrutura orçamentária para as políticas de transferência de renda com condicionalidades. Ao mesmo tempo, este tópico do estudo indicou que a política de transferência de renda ao ter sido unificada obteve maior facilidade em sua implementação e coordenação, o que ajuda a explicar os melhores resultados obtidos pela mesma em termos de implantação.

No segundo momento da discussão abordamos alguns dados que apontaram para inter-relações entre as duas políticas implementadas nos últimos anos. Neste momento do artigo usamos dados secundários oriundos de pesquisas de centros que estudam os impactos das políticas de combate à pobreza no Brasil. As inter-relações entre ambas políticas consideradas neste artigo guardam relação com o impacto mais imediato e direto delas. Logo, neste tópico do artigo foram realizadas discussões versando sobre os aspectos da segurança alimentar e nutricional que a transferência de renda pode gerar algum resultado.

Por fim, no último momento do estudo pretendeu-se esgotar as possíveis inter-relações entre ambas concepções de política de combate à pobreza, e, apontou-se para os aspectos sobre os quais a transferência de renda com condicionalidades não promoveu resultados diretos. Na última parte do artigo foram tecidas considerações e reflexões sobre o tema em debate, sem a pretensão de se chegar a uma conclusão única e fechada, mas, visando contribuir para enfatizar as fraquezas e fortalezas das políticas estudadas; e ressaltar os pontos de concordância e de discordância entre as duas políticas, de modo a que se possa estabelecer uma complementaridade entre elas.

## 1. Definição teórica dos dois conceitos de política de combate à pobreza

As definições do que entendemos neste artigo por políticas de transferência de renda e políticas de segurança alimentar e nutricional são muito relevantes para que a discussão possa prosseguir. Vale dizer, que programa faz referência uma política de abrangência nacional, no caso do Brasil por exemplo, o qual pode ser direcionado a combater a pobreza. Não consideramos as políticas de combate a pobreza como uma modalidade de política social dado que as mesmas não necessariamente são consideradas como direitos. Nestes termos, as duas políticas analisadas neste artigo, quais sejam, transferência de renda com condicionalidades e segurança alimentar e nutricional não podem ser consideradas como políticas sociais, e, sim como políticas de combate à pobreza.

Por política social, no Brasil, entendemos as ações vinculadas à seguridade social presentes na Constituição brasileira de 1988, quais sejam, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição Brasileira, 1988, artigo 194). Portanto, é com base nestas definições acima que iremos partir para a discussão da transferência de renda com condicionalidades e seu impacto sobre a segurança alimentar e nutricional no Brasil.

### 1.1. A Emergência da Transferência de Renda com Condicionalidades (TRC)

Os programas de transferência condicionada de renda têm participado crescentemente das ações de combate à pobreza na América Latina. No Brasil, o Programa Bolsa Família (doravante com abreviação PBF) despontou como o maior programa social desse tipo, atendendo em 2008 a mais de 11 milhões de famílias — o que corresponde a aproximadamente de 44 milhões de pessoas, ou, 25% da população brasileira. No mês de março de 2009 foi iniciada uma expansão do programa com objetivo de alcançar 13 milhões de famílias até o final de daquele ano<sup>2</sup>.

A respeito dos programas de transferência de renda com condicionalidades na América Latina, Bastagli (2009:2) afirma que eles têm sido usados como elemento central nas estratégias de redução da pobreza na região<sup>3</sup>. Autores como Mkandawire (2005) e Townsend (2004) *apud* Bastagli (2009:4) afirmam que o desenho das políticas de transferência de renda com condicionalidades têm apontado para a busca por consolidação de uma rede mínima de proteção social na América Latina.

<sup>2</sup> Retirado do site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/bolsa-familia-vai-ter-1-3-milhao-de-novas-familias-beneficiarias-ate-o-final-de-2009>, acesso em 09/09/2009.

<sup>3</sup> Frase original em ingles: “CCT were adopted by countries across Latin America as central elements of their poverty reduction strategies” (Bastagli, 2009: 2)

Vale destacar que estas políticas são formadas por três componentes: a transferência monetária, o mecanismo de focalização e as condicionalidades vinculadas especialmente à educação e saúde. Conforme Bastagli (2009:2) “in sum, CCTs<sup>4</sup> pays a transfer to the poor provide they follow a pre-specified course of action”. Classificando o estilo da rede de proteção social em configuração na América Latina citamos:

“As Barrientos (2004) observes, prior to the reforms of the 1990s, the Latin American welfare mix could be broadly described as “conservative-informal”, relying on social insurance in terms of formal policy design and, in practical terms, largely depending on informal arrangements ” (Bastagli, 2009:5).

Sabendo que as condicionalidades demandam um comportamento específico dos beneficiários, podemos concluir que o objetivo da política é obter um percurso de resultados delimitados pelas condicionalidades estabelecidas. Assim, almeja-se com esta política criar uma ação orientada para fomentar a demanda por serviços públicos para com isso, consolidar uma rede mínima de proteção social nos países da região (Bastagli, 2009).

No que se refere às condicionalidades que aparecem na maioria dos desenhos das políticas de transferência de renda implantadas na América Latina vale destacar sua fundamentação teórica, qual seja, a teoria do capital humano. Esta teoria teve como grandes autores Schultz<sup>5</sup> e Becker<sup>6</sup>. As formulações da teoria do capital humano tiveram como ponto central o impacto da atividade educacional como componente da produção, que segundo esta perspectiva, deveria merecer atenção especial dos planejadores de políticas educacionais, traduzida em intencionalidade, análise rigorosa das taxas de retorno e investigação da produtividade alcançada com os investimentos em educação (Santos<sup>7</sup>, mimeo).

O princípio central do ideário da teoria do capital humano guarda relação com a proporcionalidade e causalidade estabelecida entre escolaridade e renda, ou seja, na causalidade mecânica entre patrimônio escolar individual e proventos salariais (Santos, mimeo). Assim, por se apresentarem como uma política que ao mesmo tempo combate a pobreza no momento atual (curto prazo) e no longo prazo, as ações de transferência de renda com condicionalidades ganharam *status* importante no escopo das políticas de combate à pobreza, pois, com base na teoria do capital humano as famílias beneficiadas pelos programas teriam seus retornos futuros garantidos graças à maior escolaridade de suas crianças.

---

<sup>4</sup> A sigla provém do inglês: Conditional Cash Transfers (CCT).

<sup>5</sup> A teoria foi anunciada por Theodore Schultz, em 1960, e seu “nascimento efetivo” teria ocorrido em 1962 em suplemento da revista científica americana *Journal of Political Economy*, dedicado ao tema do investimento em seres humanos. A obra mais relevante deste autor sobre este assunto é de 1963: *The Economic value of education*, Theodore Schultz (SAUL, 2004).

<sup>6</sup> A obra de Becker que mais impacto causou sobre a teoria do Capital humano é de 1964, e intitula-se *The Human Capital* - Gary Becker (SAUL, 2004).

<sup>7</sup> Santos, A F T.(mimeo) Título do artigo: Teoria do Capital Intelectual e Teoria do Capital Humano: Estado, Capital e Trabalho na política educacional em dois momentos do processo de acumulação. Retirado do site: [www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf) em: 09/04/2010.

Argumentações recentes sobre o papel da transferência de renda afirmam que “most Conditional Cash Transfer requisits have the same dual objectives, combining long run human capital development with short term poverty alleviation” (Davis & Handa, 2006). Ao mesmo tempo, as críticas à transferência de renda afirmam que “important objective of conditional cash transfer programs is the reduction of incidence and depth of poverty” (Davis & Handa, 2006). Ou seja, a disseminação da transferência de renda com condicionalidades considera que a focalização das ações sobre os mais pobres, aliada à exigência de frequência escolar e utilização do sistema público de saúde têm meios de reduzir a pobreza inter-gerações. Tais medidas seriam suficientes para melhorar o capital humano concomitantemente à satisfação dos requisitos fiscais do padrão atual de acumulação.

A concepção acima descrita por Davis & Handa comunga a perspectiva de combate à fome defendida pela Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO), a qual postula que as políticas para combater a fome precisam ser compostas por uma “dupla” ou twin track, que combine o atendimento emergencial contra fome, e, os pre-requisitos de médio e longo prazo para evitar que haja reincidência na fome (FAO, 2003). Segundo o documento da FAO (2003:5) “a twin track approach is required combining the promotion of quick-response agricultural response growth, led by small farmers, with targeted programmes to ensure that hungry people who have neither the capacity to produce their own food nor the means buy it can have access to adequate supplies”. Ou seja, existe uma intervenção emergencial e de curto prazo que visa aplacar a fome, e, existe uma intervenção estrutural que engloba ações de médio e longo prazo para reduzir a tendência de retorno à situação de fome.

Segundo Silva (2008:12) o primeiro objetivo das ações de transferência de renda com condicionalidades é amenizar os impactos perversos da pobreza no curto prazo, e, pode ser medido pelo consumo calórico, ou seja, pelo acesso aos alimentos. O segundo objetivo é melhorar o capital humano e quebrar o ciclo vicioso da pobreza, o qual tem relação com o médio e longo prazo de aplicação da política.

Importante retomar o arcabouço teórico que justifica os Programas de Transferencia de Renda com Condicionalidades, o qual afirma “los PTEC<sup>8</sup> buscan aliviar las condiciones presentes de la extrema pobreza al mismo tiempo que generan una inversión en capital humano y pueden ser analiticamente considerados como el resultado de la interacción entre tres esferas: consumo, inversión y producción” (COHEN & FRANCO, 2006:51). Outros autores como Fiszbein & Schady (2009: 1) afirmam que:

---

<sup>8</sup>Programas de Transferencias en Efectivos Condicionadas (Cohen & Franco, 2006:35). A literatura latino-americana sobre transferência de renda com condicionalidades usa diferentes siglas e termos para designar o mesmo conjunto de políticas. As citações têm sido feitas nos termos expressos pelos autores.

“CCTs have been hailed as a way of reducing inequality, especially in the very unequal countries in Latin America; helping households break out of a vicious cycle whereby poverty is transmitted from one generation to another; promoting child health, nutrition, and schooling; and helping countries meet the Millennium Development Goals.”.

Um dos argumentos para justificar os PTRs está vinculado com a esfera consumo e tem como pressuposto a questão emergencial, baseia-se no princípio da equidade no acesso a bens e serviços. A esfera investimento em capital humano engloba a idéia de superação da pobreza intergerações, e, coloca a educação como um bem de consumo específico e como um bem de investimento, pois, “aumenta la produtividade do individuo” e “incrementa el ingreso e el producto” (COHEN & FRANCO, 2006:51). Consideramos a produção como a dimensão que emerge da necessidade de incorporação dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda ao mercado formal de trabalho, como um resultado de médio prazo oriundo da política de transferência de renda.

Assim, no curto prazo atende-se ao consumo emergencial de alimentos via recursos monetários transferidos. Em médio prazo deve-se promover a inserção dos adultos destas famílias no mercado de trabalho, e, por fim, no longo prazo supõe-se a superação da pobreza intergeracional por parte das crianças beneficiárias indiretas nas famílias que receberam o benefício, mas, que estudaram e tiveram o acompanhamento de sua saúde garantidos.

Conseguimos apreender como as ações de transferencia de renda se aproximaram das ações de segurança alimentar, qual seja, via acesso aos alimentos, ou via consumo. Com isso, passaremos a analisar o ressurgimento das preocupações com a segurança alimentar e nutricional.

## **1.2. O ressurgir de uma estratégia de intervenção contra a pobreza: a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

O título deste sub-ítem mostra que as ações de SAN foram retomadas nos anos 2000. Conforme Souza (2006) o conceito de “segurança alimentar” surgiu após a I Guerra Mundial, no continente europeu, como resultado da experiência que a guerra havia gerado naquele espaço geográfico. A experiência da guerra mostrou que a dominação de um país sobre outro poderia se dar pela interrupção do fornecimento de alimentos. Assim, a perspectiva que permeou o surgimento do conceito relacionou-se com a questão estratégica que a alimentação ganha, especialmente, em momentos de conflitos ou crises internacionais.

A proposta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi retomada em 2001 no Brasil pelo Instituto Cidadania. O seu retorno ao debate sobre as políticas sociais emergiu no cenário de “ajuste estrutural” e depressão profunda atingindo basicamente as áreas rurais mais pobres da América Latina. O governo de Luis Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, colocou a questão da

fome no centro da discussão da política de combate à pobreza no Brasil e na região. Com isso, a despeito da implantação das políticas de transferência de renda com condicionalidades vivenciada no Brasil a partir de 2001, a proposta do Programa Fome Zero era complementar estas políticas gerando um arcabouço de proteção social capaz de assegurar desde o fator renda (acesso aos alimentos) até o fator produção (oferta de alimentos), ao mesmo tempo em que, se objetivava a dinamização local a partir da agricultura familiar. Com isso, o PFZ despontou como um conjunto de ações para atender os aspectos de médio e longo prazo, ou seja, o âmbito estrutural de combate à pobreza.

Segundo Gallegos & Trueba (2006: 165) o conceito de Segurança Alimentar não é apenas o objetivo do desenvolvimento, mas, sua deficiência é a causa principal da ausência de desenvolvimento em muitos países. A partir desta constatação os teóricos defensores das políticas de Segurança Alimentar aventam para a necessidade de um programa de combate à pobreza que, ao colocar o combate à fome como centro da intervenção fosse capaz de criar efeitos de encadeamento locais suficientes para promover tanto o acesso aos alimentos, como a ampliação na oferta destes e, principalmente, a inserção produtiva dos beneficiários dos programas tornando-os emancipados, ou seja, independentes da política de combate à pobreza.

Assim, vale mencionar as duas vertentes argumentativas que propõe meios para garantir a segurança alimentar e nutricional. A primeira defende a distribuição de alimentos *in natura*, enquanto a outra apregoa a distribuição de renda monetária. Os argumentos levantados pela primeira vertente defendem que a doação de alimentos *in natura* garante maior consumo alimentar e evita desorientação da ação em relação ao seu objetivo de gerar a segurança alimentar. Já a perspectiva que recomenda a transferência de renda aponta as seguintes críticas à transferência de alimentos *in natura*: “(a) os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem-estar das famílias; b) o incentivo à fraude com o intuito de romper os constrangimentos impostos pela forma do benefício; c) os *trade-offs* entre benefício *in natura* e altos custos administrativos; e d) o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos identificados como indigentes” (Lavinás *et alli*, 2000:5).

Entretanto, é importante que se considere que o conceito de segurança alimentar é multisetorial<sup>9</sup> e multidimensional<sup>10</sup> (Salcedo, 2005), o qual segundo Ford (2004) deve englobar: a promoção da produtividade na agricultura; enfrentar a vulnerabilidade e o risco da produção agrícola; assegurar padrões de inocuidade e qualidade nutritiva dos alimentos; desafiar as

---

<sup>9</sup> O termo refere-se ao fato da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) demandar ações integradas entre os três níveis de governo no país, quais sejam, nível federal, estadual e municipal.

<sup>10</sup> Este termo refere-se a necessidade da política de SAN ser transversal frente os diferentes ministérios que ofertam serviços públicos tais como: ministério da saúde, educação, emprego e renda, agricultura etc.



desigualdades sociais que dificultam o acesso aos alimentos; proteger os direitos dos grupos vulneráveis; desenvolver sistemas de vida sustentáveis e garantir o melhoramento das capacidades humanas. Ou seja, o conceito de segurança alimentar configura-se como um projeto de política social cujo objetivo central é o direito humano à alimentação.

Ainda considerando a perspectiva de Ford (2004) quando este autor aponta os enfoques conceituais da Segurança Alimentar e Nutricional, o primeiro item levantado foi a preocupação com a escassez de alimentos, e, a proposta foi colocar a política de abastecimento como um eixo da política pública. Outro ponto apresentado como enfoque conceitual foi o acesso aos alimentos, e, este aspecto é aquele que mais aproxima a adoção da transferência de renda com condicionalidades como medida essencial na promoção da segurança alimentar e nutricional, uma vez que a mesma facilita o acesso aos alimentos. Outro item indicado como conceitual é o estado nutricional e uso biológico adequado dos alimentos. O autor acrescenta a importância da reforma agrária para reduzir a vulnerabilidade e o risco de fome, e, por fim, pondera a importância de garantia dos meios de subsistência às pessoas carentes.

As quatro dimensões citadas colocam a segurança alimentar como sinônimo de disponibilidade de alimentos com acesso garantido e estável ao longo do tempo. Trueba (2006:70) define “existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen acceso físico mediante libre disposición o acceso económico mediante compra, vía precios, de un conjunto de alimentos en cantidad suficiente y calidad adecuada”. Importante destacar que a menção à questão da compra dos alimentos remete à renda como forma de garantir o acesso aos alimentos, e, portanto, nos permite pensar que a transferência de renda é uma ação imprescindível, mas não única, para promover o acesso aos alimentos.

Para corroborar com a hipótese de que o fato da política de transferência de renda por ser mais fácil de implantar que a política de Segurança Alimentar e Nutricional facultou um privilegiamento destas ações em detrimento das ações de segurança alimentar, apresentamos abaixo uma tabela que mostra o resumo dos gastos do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS entre as secretarias de Renda de Cidadania (SENARC), e, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Assim, a escolha de comparar os gastos das duas secretarias justifica-se devido ao fato de a primeira (SENARC) congrega a transferência dos recursos referentes ao Bolsa Família, enquanto a segunda (SESAN) tem seu orçamento direcionado aos gastos com as ações voltadas para a segurança alimentar e nutricional.

## Quadro I - Resumo dos Gastos do Ministério do Desenvolvimento Social<sup>11</sup> - 2009

	Empenhado	Liquidado	Empenhado/Liquidado
SESAN	R\$ 737.505.399,00	R\$ 628.825.267,00	85,26%
SENARC	R\$ 12.305.410.363,00	R\$ 12.299.824.812,00	99,95%
Total de orçamento MDS	R\$ 33.335.626.046,00	R\$ 33.116.158.840,00	99,34%
SESAN/MDS	2,21%	1,90%	

Retirado do site: <http://www.mds.gov.br/servicos/sala-de-imprensa/orcamento-mds/relatorio-de-execucao-mds-2009-12-01.pdf>, acesso em 24/05/2010.

Vale ressaltar que em 2009 estava previsto que as transferências de renda, somando o Bolsa Família (BF) com o Benefício de Prestação Continuada<sup>12</sup> (BPC), teriam um orçamento de R\$ 29,9 bilhões de reais, sendo R\$ 12,29 bilhões destinados ao Bolsa Família, e, R\$ 18,5 bilhões destinados ao BPC. Apesar do BPC ser uma transferência de renda, ele é um benefício que é considerado como um direito, e, por isso participa da política social do país, assim, optamos por descontar o valor destinado ao BPC da comparação com os gastos da SESAN, dado que na SESAN temos políticas de combate à pobreza as quais ainda não podem ser consideradas como direito pela Constituição Federal de 1988.

Considerando estes valores, o percentual de empenhado pela SESAN em comparação com o valor que foi empenhado em 2009 para o BF representa 5,99%. Ou seja, os gastos da SESAN com diferentes ações de segurança alimentar e nutricional representam apenas 5,99% dos dispêndios com o BF. E se formos comparar os dados de gasto do BF liquidado em relação aos dados da liquidados da SESAN teremos que os gastos da SESAN representam 5,11% do total de dispêndio com o BF. Claramente estes dados mostram um privilegiamento dos gastos com transferência de renda *vis a vis* os gastos com as ações de segurança alimentar e nutricional. Não podemos deixar de ressaltar que o BPC é um direito definido pela Constituição Federal, e, portanto, não tem o mesmo perfil de orçamento que o BF, o qual é uma política de governo que está sujeita a cortes ou expansões independentemente da Constituição Federal.

Colhemos no blog do ministro do MDS<sup>13</sup>, que o orçamento da SESAN em 2010 foi acrescido em 36%, segundo o blog serão R\$ 960 milhões de reais disponíveis para os programas de

<sup>11</sup> O termo empenhado refere-se ao total de recursos disponíveis para gasto com determinada rubrica em um exercício, no caso o exercício de 2009. Já o termo liquidado mostra o valor de recursos que foram efetivamente gastos em uma determinada rubrica em um ano, no caso 2009. Ou seja, foram disponíveis para gasto o montante empenhado, e, foi efetivamente gasto o montante liquidado.

<sup>12</sup> Segundo o MDS, o BPC “é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos a renda *per capita* familiar seja inferior a ¼ do salário mínimo. O BPC também encontra amparo legal na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. O benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), compete a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)”. Retirado do site: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protacao-social-basica/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>, acesso em 26/05/2010.

<sup>13</sup> Retirado do site: <http://blogdopatrus.com.br/blog/2010/02/mds-comemora-orcamento-de-2010-para-seguranca-alimentar-cresce-em-torno-de-36/>, acesso em 24/05/2010.

aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados à população em situação de insegurança alimentar, construção de cisternas no semi-árido e implantação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, feiras e hortas. Ainda assim, vemos que a cifra de gastos com as ações de segurança alimentar são muito inferiores às cifras verificadas com a transferência de renda, dado que para 2010 ao Bolsa Família serão destinados R\$ 12 bilhões, assim, o orçamento da SESAN para 2010, se for completamente executado, corresponde a 8% do orçamento do Bolsa Família para o mesmo ano. Portanto, em termos orçamentários observamos o MDS orientando mais recursos para a transferência de renda (acesso aos alimentos) em detrimento das medidas que visam a ampliação da oferta e o uso adequado dos alimentos as quais estão presentes na SESAN.

Com isso, concluímos por apontar um privilegiamento de ações vinculadas ao acesso aos alimentos (consumo) em detrimento das duas outras dimensões da SAN, quais sejam, disponibilidade e uso dos alimentos. Logo, a ação de impacto sobre o curto prazo ou âmbito emergencial ganhou espaço em comparação com as ações que abarcam o médio e longo prazo, as quais vinculam-se à ampliação da disponibilidade de alimentos (oferta) e uso dos alimentos.

## **2. Pontos de contato entre as duas políticas**

Os resultados encontrados por pesquisas indicam para uma associação teórica entre as políticas de transferência de renda com condicionalidades e as políticas de segurança alimentar e nutricional, a partir da busca por facilitar o acesso aos alimentos por parte das vítimas de insegurança alimentar e nutricional. Assim, fazemos referência à frase abaixo para reforçar a hipótese acima levantada, esta frase foi retirada de documento oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS):

“O PBF integra a estratégia Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome”<sup>14</sup>

“A criação, em outubro de 2003, do Programa Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, o Programa Bolsa Família, realiza-se dentro do desenho geral da política de combate à fome e demonstra que as transferências de renda também teriam um papel importante a desempenhar na área social do governo Lula”(IPEA, 2007a:86).

Segundo documento do MDS, o programa de transferência de renda, no caso em questão o Bolsa Família, se articula em torno de três dimensões:

- a) promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda à família;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da

<sup>14</sup> Disponível no site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/), acesso em: 02/03/2009.

pobreza entre gerações;

c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e fornecimento de registro civil e demais documentos”.<sup>15</sup>

Uma questão importante para o desenvolvimento dos argumentos apresentados neste artigo é: se o alívio imediato à pobreza, o acesso a bens públicos e as medidas complementares apresentados como objetivos do PBF são suficientes para a promoção do “direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional”, que são os objetivos da política de segurança alimentar e nutricional? Ou seja, será que existe coincidência entre os objetivos da política de transferência de renda com condicionalidades e os objetivos da política de segurança alimentar e nutricional?

As três dimensões de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional são: acesso, disponibilidade e uso dos alimentos. Entendemos que o objetivo do Bolsa Família “alívio imediato a pobreza” abarca o aspecto de curto prazo de uma política de SAN, qual seja o âmbito emergencial (acesso aos alimentos). Defendemos que as dimensões do BF “acesso a bens públicos”, e, “medidas complementares” apresentadas como promotoras do aspecto estrutural de uma política de transferência de renda, não afetam diretamente a oferta de alimentos e menos ainda o uso adequado deles. Assim, das três dimensões presentes em uma política de segurança alimentar, consideramos que apenas uma delas (acesso aos alimentos) pode ser implementada com base nos objetivos do BF definidos pelo MDS.

O PBF nasceu a partir da política de segurança alimentar e nutricional, a qual apontou a necessidade da transferência de renda para facultar o acesso aos alimentos. Assim, ao assumir o governo em 2003, o problema da fome apareceu como central para o governo Lula que:

“Para imprimir uma maior coordenação na área social, o governo criou a Câmara de Políticas Sociais, em fevereiro de 2003. A proposta da Câmara, composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula, era evitar sobreposições e buscar um planejamento conjunto que trouxesse maior efetividade para a área. Na prática, o principal resultado da Câmara foi a proposição da unificação dos programas de transferência de renda que, após 6 meses de debate, originou a proposta do Bolsa Família” (TAKAGI & BELIK, 2007).

Esta mesma Câmara de Políticas Sociais concluiu por colocar o Fome Zero não mais como um programa de governo e sim como uma estratégia para articular um conjunto de ações governamentais nas diferentes esferas da federação (TAKAGI & BELIK, 2007). Ressaltando que o Fome Zero foi a política inicial de segurança alimentar e nutricional do governo Lula, assim, de

---

<sup>15</sup> Disponível no site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/), acesso em: 02/03/2009.

uma política de desenho orientado para a segurança alimentar nutricional chegou-se a uma estratégia de intervenção que teve como auge de implementação a unificação dos programas de transferência de renda. Vislumbramos o ponto de contato da política de transferência de renda com a busca pela segurança alimentar e nutricional no Brasil, qual seja, permitir o acesso aos alimentos.

Importante contextualizarmos a dificuldade encontrada para a constituição de um desenho de política de segurança alimentar e nutricional. Estudiosos afirmam que “na realidade, não se tem claro o desenho da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. A experiência internacional nessa área é restrita, dada a dificuldade de utilização desse conceito que é multisetorial e multidimensional” (Salcedo, 2005);(Takagi & Belik, 2007).

Uma observação importante a respeito da configuração que trouxe o Bolsa Família como central na política de combate à pobreza do governo Lula e colocou o Fome Zero como uma estratégia diz que “na definição atual do Programa, o Bolsa-Família não é tratado como um programa de acesso à alimentação, mas um programa autônomo de combate à pobreza, com força própria”(Takagi & Belik, 2007).

O que este artigo ressalta é que a facilidade de implementação de um programa de transferência de renda se sobrepôs à dificuldade de implementação de um programa de segurança alimentar e nutricional, dando ao primeiro um *status* de maior importância dentro do governo brasileiro em detrimento não só da política de transferência de renda, mas, de todas as demais políticas sociais, como afirma Lavinias (2009). A autora já desenvolveu uma reflexão sobre a mudança de enfoque da política social do governo Lula já nos primeiros anos de governo, indicando como causas essenciais desta mudança, a questão eleitoral, mas, principalmente a dificuldade de implementação do Programa Fome Zero<sup>16</sup>, ou seja, do programa de segurança alimentar e nutricional.

A crítica central a ser reforçada diz que “o modelo de política de combate à pobreza adotado no Brasil nos últimos anos e, nos países da América Latina é pontual, partindo de critérios subjetivos e, quando não é, limita-se a programas, massivos ou não, de transferência de renda com valores que não são suficientes, por si só, para que as famílias superem a condição de pobreza, tornando-as dependentes dos recursos” (Takagi & Belik, 2007). Apontamos que o BF tem sido importante para inserir os beneficiários no sistema de consumo (especialmente de alimentos), entretanto, não há preocupação precípua de inserção dos mesmos no sistema de produção, isso porque apesar de existir um programa que visa complementar o Bolsa Família no intuito de integrar os adultos das famílias beneficiárias ao mercado de trabalho, entendemos que esta complementação

---

<sup>16</sup> Ver: SOUZA, Luciana Rosa de. *Uma Análise Preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado defendida em 24 de abril de 2006 na Universidade Federal de Uberlândia.

ao Bolsa Família ainda é frágil e incipiente. Outro fato a destacar é que na medida em que o PBF crescia e atingia o atendimento a milhões de famílias ele passou a orientar o direcionamento dos demais programas, e, tornou-se uma referência para a seleção de famílias para as demais políticas de combate à pobreza do governo (Takagi & Belik, 2007).

Os dados encontrados em pesquisas sobre a relação entre a transferência de renda e a segurança alimentar apontam que: 87% das famílias beneficiárias do PBF direcionam o benefício prioritariamente para a alimentação; mostrou ainda que aumentou mais o acesso aos alimentos entre as famílias com insegurança alimentar grave. Conforme dados do IBASE (2008) o comportamento dos gastos dos beneficiários do PBF pode ser assim resumido:

- “1) Alimentação – 87% (no Nordeste chega a 91% enquanto no Sul a 73%);
- 2) Material escolar – 46% (no Norte chega a 63,5% enquanto no Nordeste a 40%);
- 3) Vestuário – 37%;
- 4) Remédios – 22%;
- 5) Gás – 10%;
- 6) Luz – 6%;
- 7) Tratamento médico – 2%;
- 8) Água – 1%;
- 9) Outras opções – menos de 1%”

No que se refere ao acesso aos alimentos, os dados indicaram que para 96,3% dos beneficiários do PBF o acesso aos alimentos se dá via mercado local, enquanto, 33,4% têm acesso por meio da alimentação escolar, outros 21% das famílias beneficiárias plantam ou criam animais para uso alimentar (IBASE, 2008). As famílias beneficiadas pelo PBF gastam, em média, R\$ 200 mensais com alimentação, o que representa 56% da renda familiar total. Um aspecto importante a destacar é que a pesquisa IBASE mostrou que quanto mais pobre a família maior tende a ser o gasto com alimentação. Segundo Hoffmann (2008) “o determinante mais importante da Insegurança Alimentar é a baixa renda domiciliar *per capita*, o que mostra a importância dos programas de transferência de renda relativamente bem focalizados como o bolsa-família”.

No que se refere ao perfil de gasto dos beneficiários temos que destacar primeiramente que o gasto total dos beneficiários é superior à média do Brasil “sendo que a maior proporção deste é destinada para o consumo de alimentos (R\$ 388,22/ano)”. Entre as famílias em situação de pobreza, observa-se que as beneficiárias do programa apresentam gastos superiores com alimentos (R\$278,12/ano) e itens de educação. Destacam-se, fortemente, os impactos positivos sobre os gastos com vestuário infantil (R\$23,79/ano)” (Avaliação de Impacto, 2007: 11).

Assim, além da associação teórica entre transferência de renda com condicionalidades e segurança alimentar, pudemos perceber uma relevante contribuição do PBF para facultar o acesso aos alimentos por parte das famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Entretanto,

precisamos considerar que o conceito de segurança alimentar é multisetorial e multidimensional (Salcedo, 2005), o qual segundo Ford (2004) deve englobar: a promoção da produtividade na agricultura; enfrentar a vulnerabilidade e o risco da produção agrícola; assegurar padrões de inocuidade e qualidade nutritiva dos alimentos. Assim, para que a ação de transferência de renda possa complementar as ações de segurança alimentar e nutricional é preciso considerar a oferta agrícola voltada para a produção de alimentos, e, a questão da inocuidade e uso dos alimentos, algo não abordado pela política de transferência de renda.

Obviamente que consideramos importantes, para abarcar as questões acima levantadas, as ações desenvolvidas no âmbito da SESAN para educação alimentar e nutricional, construção de cisternas no semi-árido dentre outras. Mas, entendemos que estas ações são tímidas, se olhadas pelo prisma do orçamento federal a elas destinado, frente a importância que elas têm na promoção do Direito Humano à Alimentação.

Sendo assim, reduzir as ações de Segurança Alimentar e Nutricional às políticas de transferência de renda com condicionalidades é uma perda social relevante para as políticas de combate à pobreza. Para o governo brasileiro os pontos centrais da política nacional de segurança alimentar e nutricional foram definidos como “a produção e abastecimento; o acesso à alimentação; e a promoção da saúde e nutrição” (IPEA, 2008b:62). E, em termos de programas no âmbito do MDS destacam-se:

- a) “Programa *Acesso à Alimentação*, que reúne um conjunto de ações voltadas para populações em situação de insegurança alimentar, visando garantir o acesso à alimentação digna, regular e adequada” (IPEA, 2008b:63).

Este programa se divide em diversas frentes como a construção de *cisternas para armazenamento de água* para ampliar o acesso à água potável para as populações de baixa renda do semi-árido. Ainda dentro do mesmo programa dirigido pela SESAN tem-se a ação de *apoio à agricultura urbana*, a partir da qual são destinados recursos financeiros para apoio aos agricultores urbanos e periurbanos na produção de alimentos saudáveis para o autoconsumo e para o abastecimento alimentar de consumidores. Em 2009, esta ação contou com R\$ 54 milhões em recursos.

Vale ressaltar que o MDS contribui para a *instalação de bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares públicos* via publicação de editais. Outras ações que integram o *Acesso à Alimentação* são aquelas que visam “à *educação alimentar e nutricional*, apoio a organização, planejamento e gestão dos *Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads)*, apoio a projetos de *melhoria das condições socioeconômicas das famílias, distribuição de alimentos a grupos tradicionais específicos* – como, por exemplo, comunidades indígenas e quilombolas – e, por fim, de *segurança alimentar e nutricional para povos e comunidades tradicionais*” (IPEA, 2008b:63).

- b) “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que se vincula com “o apoio ao desenvolvimento rural, e contando com um aporte de R\$ 458 milhões em 2007”. Este programa é operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com recursos do MDS e MDA” (IPEA, 2008b:63). Em 2009, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar contou com R\$ 445 milhões para gasto, ou seja, dispêndio menor do que o gasto em 2007.
- c) “*Programa Alimentação Saudável (PAS)*, que alocou cerca de R\$ 50,5 milhões em 2007, duas ações merecem destaque: *i) monitoramento da situação nutricional da população brasileira*, e *ii) prevenção e controle das carências nutricionais*. Em 2007, estas ações foram responsáveis pelo monitoramento em 4,1 mil municípios, beneficiando cerca de 5,1 milhões de pessoas” (IPEA, 2008b:63). Sabemos que em 2009, este programa contou com a cifra de R\$ 1.756.034,00, ou seja, R\$ 1 milhão, portanto, 2% dos dispêndios verificados em 2007 com esta ação.

Com base nas cifras acima destacadas pudemos perceber que parte das ações voltadas para a oferta de alimentos (disponibilidade) e uso adequado dos mesmos foram reduzidas entre 2007 e 2009, em paralelo a isso, houve ampliação significativa dos gastos com transferência de renda. Assim, indicamos que com o desenho de gastos impressos pelo governo federal às secretarias – SENARC e SESAN – vislumbramos o privilegiamento do acesso aos alimentos como política de combate à pobreza no país, ou seja, a questão emergencial está em primazia frente a questão estrutural. Com isso, as três dimensões da SAN estão sendo reduzidas, na prática, ao acesso aos alimentos.

### **3. Há inter-relação entre as duas políticas? O que ela significa?**

Este artigo partilha da perspectiva defendida por pesquisadores como Lavinias & Varsano (1997), Rocha (2004), Godoy (2004), Villatoro (2005), Davis & Handa (2006), Soares *et alli* (2007), Belik (2007) e Sojo (2007) entre outros, que afirmam:

“Os mecanismos de transferência de renda, são indispensáveis em países com as características de incidência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, têm que ser entendidos apenas como um dentre os muitos componentes de uma política ampla de combate à pobreza como síndrome de carências diversas. Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como acesso a saneamento básico, atendimento de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, são tão urgentes, e em muitos casos, mais urgentes que o aumento da renda e do consumo privado das famílias” (Rocha, 2004:15).

Contraopondo-se aos argumentos a favor da transferência de renda como ação mais importante na promoção da segurança alimentar e nutricional, os dados da pesquisa do IBASE (2008) foram importantes ao apontar que:



“Apesar do aumento declarado no consumo de alimentos, parcela significativa dos(as) beneficiários(as) (21%, representando 2,3 milhões de famílias) encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (fome entre adultos e/ou crianças da família); outros 34% (ou 3,8 milhões de famílias) estão em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos na família). Apresentam insegurança alimentar leve, onde não há falta de alimentos, mas preocupação em relação ao consumo no futuro, 28% (ou 3,1 milhões de famílias), e 17% (ou 1,9 milhão de famílias) estão em situação de segurança alimentar e nutricional”.

Ou seja, ainda que os dados mostrem que o *Bolsa Família* tem contribuído para elevar o consumo de alimentos para 74% da população participante do programa (IPEA, 2008b:65), tal movimento ainda não foi capaz de erradicar a insegurança alimentar grave e moderada, situações onde o risco de fome é maior.

Logo, este artigo contribuiu para a percepção de que as políticas de transferência de renda com condicionalidades são importantes dentro de uma estratégia que visa a promoção da segurança alimentar e nutricional, entretanto, a estratégia de segurança alimentar e nutricional demanda ações mais complexas que englobam: produção e distribuição de alimentos, desenvolvimento de mercados locais, educação alimentar e nutricional, já que o objetivo é garantir o Direito Humano à Alimentação. Vale ressaltar também que a dificuldade de implementar a política de segurança alimentar e nutricional tem sido o fator essencial para a prevalência do PBF como eixo central da política de combate à pobreza nos últimos anos no Brasil.

Apontamos como essenciais as ações de segurança alimentar e nutricional que visam internalizar a renda localmente, com intuito claro promover o desenvolvimento territorial<sup>17</sup>, e, tornar os pequenos produtores agrícolas locais mais autônomos e estimulados para produzir alimentos e atender a demanda local.

#### **4. Considerações e apontamentos finais**

Com este artigo esperamos ter contribuído para a conclusão de que as políticas de transferência de renda com condicionalidades são importantes dentro de uma estratégia que visa a promoção da segurança alimentar e nutricional, entretanto, a estratégia de segurança alimentar e nutricional demanda ações mais complexas que englobam: produção e distribuição de alimentos, desenvolvimento de mercados locais, educação alimentar e nutricional, já que o objetivo é garantir o Direito Humano à Alimentação. Ressalva que a dificuldade de implementar a política de segurança alimentar e nutricional tem sido o fator essencial para a prevalência do PBF como eixo central da política de combate à pobreza nos últimos anos no Brasil.

---

<sup>17</sup>Desenvolvimento territorial é uma estratégia de combate a pobreza que visa colocar o território como ator das mudanças sociais, econômicas e políticas almejadas para combater a pobreza. Assim, os projetos sociais devem ser capazes de valorizar os atributos positivos dos territórios e regiões no processo de criação de políticas de combate à pobreza. Abramovay, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial -Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – v. 28 n. 1,2 3 e 29, n.1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

Retomamos a questão inicial exposta neste artigo, qual seja, se o alívio imediato à pobreza, o acesso a bens públicos e as medidas complementares apresentados como dimensões do PBF são suficientes para a promoção do “direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional”, que são os objetivos da política de segurança alimentar e nutricional? Logo, iniciamos este artigo nos perguntando a respeito da coincidência entre os objetivos da SAN e a TR, e concluímos apontando que a condução das políticas de combate à pobreza no Brasil nos últimos anos têm vislumbrado a pobreza unicamente como resultante da ausência de renda, e, ignorando a proposta de SEN (1999) que defende que a pobreza têm relação com ausência de capacitações<sup>18</sup> e intitamentos<sup>19</sup> que são mais importantes para a persistência da pobreza que o acesso à renda.

Destacamos em nossa crítica o Decreto n. 5.209 de 17/09/2004 em seu artigo 4º definiu que são objetivos do Programa Bolsa Família:

- I) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV) combater a pobreza;
- V) promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Pela definição do Decreto-Lei acima expresso o PBF teve como seu segundo objetivo “promover a segurança alimentar e nutricional”. Eis aí uma questão sobre a qual este artigo debruçou-se, pois, sustentamos que o acesso aos alimentos é a dimensão da SAN que a TR poderia promover, e, que as dimensões disponibilidade de alimentos e uso dos alimentos demandariam ações específicas, as quais a despeito de existirem na SENARC-MDS, são ainda muito tímidas, e, têm apresentado decréscimo em seus orçamentos entre 2007 e 2009.

Ademais, a despeito do PBF ter facultado o acesso aos alimentos, a pesquisa IBASE (2008) mostrou que 2,3 milhões de pessoas beneficiadas estavam em situação de insegurança alimentar grave na época da pesquisa, e, 3,8 milhões de pessoas dentre os beneficiados estavam em situação de insegurança alimentar moderada. Com isso, 55% dos beneficiários do Bolsa Família estavam em situação de insegurança alimentar grave ou moderada, situações nas quais existe maior risco de fome. Ao passo que 28% dos beneficiários do PBF encontravam-se em situação de insegurança alimentar leve, momento em que não existe a fome, entretanto, há um receio por parte dos entrevistados de que venha a ocorrer a falta de alimentos. De acordo com os dados desta pesquisa IBASE (2008) 83% dos beneficiários do Bolsa Família apresentam-se em um patamar de

<sup>18</sup>Recentemente existem autores traduzindo capabilities como capacitações, no sentido de contemplar as habilidades das pessoas em promover mudanças em suas vidas.

<sup>19</sup>O autor define intitamento como mercadorias sobre as quais a pessoa pode estabelecer posse. Engloba a propriedade de recursos (dotação); a possibilidade de produção (tecnologia e conhecimento disponível) e condições de troca (que o autor define como um potencial para a troca e determinação de preços relativos dos diferentes produtos).

insegurança alimentar. Estes dados corroboram com nossa hipótese de que a segurança alimentar demanda ações mais específicas, além da transferência de renda, para reduzir o risco de fome.

Pesquisa recente realizada pelo Banco Mundial apresentou os seguintes dados a respeito do significado dos recursos transferidos via os programas de Transferência de renda com condicionalidades indicaram que no caso do Brasil (pesquisa se refere ao ano de 2006) o recurso transferido era equivalente a 11,7% do consumo dos beneficiários antes do programa. Para o México (2004) este valor foi de 33,4% do consumo antes da transferência (Fiszbein & Schady, 2009:84). Ou seja, a despeito da transferência ser usada em sua maior parte na compra de alimentos, o recurso transferido ainda é irrisório frente as necessidades de consumo dos beneficiários.

Assim, fica-nos a certeza de que a transferência de renda é essencial para facilitar o acesso aos alimentos, logo, entendemos a TR como uma ação complementar à política de segurança alimentar e nutricional. Já que os demais aspectos da segurança alimentar que englobam a oferta de alimentos, participação no mercado produtivo, ou seja, os fatores que efetivamente seriam capazes de reduzir a vulnerabilidade à fome não têm como serem contemplados unicamente pela transferência de renda com condicionalidades. Com isso, terminamos este artigo indicando a necessidade de intensificação de todas as ações que visam promover a segurança alimentar e nutricional, presentes no rol de programas da SESAN. E indicamos também a essencialidade de um programa como o Territórios da Cidadania que visa “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”<sup>20</sup>.

Ou seja, concluímos por apontar as ações de transferência de renda como uma política auxiliar de um programa de combate à pobreza que busque superá-la emancipando os beneficiários, ou seja, tornando-os independentes das políticas de transferência de renda ao longo do tempo. Para isso, seria importante intensificar as políticas de segurança alimentar e nutricional e todas as ações que visem a promoção do desenvolvimento territorial.

## 5. Referências Bibliográficas

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA** – Sumário Executivo. (2007). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Retirado do site: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

**BASTAGLI, F. (2009).** From social safety net to social policy? The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. Working Paper n. 60, dez./2009, CASE –

---

<sup>20</sup> Retirado do site: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>, acesso em 26/05/2010.

Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.

**BELIK, W. (2007).** *Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria*. In: Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-7.

**COHEN, E. & FRANCO, R. (2006).** *Los Programas de Transferencias con corresponsabilidad en America Latina. Similitudes y Diferencias*. In: Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 23-84.

**DAVIS, B. & HANDA, S. (2006).** *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and Caribbean*. ESA Working paper n. 06/07. Disponível no site: [www.fao.org/es/esa](http://www.fao.org/es/esa).

**FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (2003).** ANTI-HUNGER PROGRAMME A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action.

**FISZBEIN, A & SCHADY, N. (2009).** Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty, World Bank Report.

**FORD, D. (2004)** Enfoques Conceptuales y Sistemas de Información sobre Seguridad Alimentaria. In: POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EM AMÉRICA LATINA. São Paulo, Editora Hucitec, pp.29-49.

**GALLEGOS, A. A. & TRUEBA, I. (2006).** Incidencia de la Seguridad Alimentaria en el desarrollo. In: El fin del Hambre en 2025 – un desafío para nuestra generación. Madri, Grupo Mundi-Prensa.

**GODOY, L. (2004)** Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil. In: Série Políticas Sociais, n. 99. CEPAL, Santiago, 2004.

**HOFFMANN, R. (2008).** Determinantes da Insegurança alimentar no Brasil: Análise dos Dados da PNAD de 2004. NEPA - UNICAMP – v.15 n.1.

**IBASE (2008).** Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Documento Síntese.

**IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007b).** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Edição n.14, fev. 2007.

\_\_\_\_\_ **(2008a).** Políticas Sociais:  
Acompanhamento e Análise. Edição n.15, mar./2008.

\_\_\_\_\_ **(2008b).** Políticas Sociais:  
Acompanhamento e Análise. Edição n.16, nov./ 2008.

**LAVINAS, L. & VARZANO, R. (1997).** *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 534 – IPEA.

**LAVINAS, L (2009).** Programas Focalizados de Transferência de Renda: ensinamentos do Bolsa-Família no Brasil. In: Anais do XXVIII Congresso Latin America Studies Association - LASA, jun./2009. Rio de Janeiro.

**LAVINAS, L.; BITTAR, M.; MANAO, D. (2000).** Impacto do Bolsa-Escola na focalização do gasto social. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, GT Estrutura Social e Desigualdade, 2000, Petrópolis, RJ. *Anais...* São Paulo, SP: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

**ROCHA, S. (2006).** Alguns Aspectos Relativos à Evolução 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil. Disponível: <http://www.centrodametropole.org.br/seminarios/SRocha.pdf>.

**SALCEDO, S. (2005).** El marco teórico de la Seguridad alimentaria. In: *Políticas de Seguridad Alimentaria nos países de la Comunidad Andina*. Santiago do Chile: FAO – RLC.

**SANTOS, A F. T. (mimeo).** Teoria do Capital Intelectual e Teoria do Capital Humano: Estado, Capital e Trabalho na Política Educacional em dois Momentos do Processo de Acumulação Retirado do site: [www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf), acesso em: 09/04/2010.

**SEN, A. (1999).** *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Cia das Letras.

**SILVA, P. (2008).** Mission (Im)possible? Getting CCTs to Break the Intergenerational Poverty Cycle. Lessons from Mexico and El Salvador. GTZ.

**SOJO, A. (2007).** *La Trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. In: Revista de La CEPAL, n. 91.

**SOUZA, L. R. (2006).** *Uma Análise Preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado defendida em 24 de abril de 2006 na Universidade Federal de Uberlândia.

**TAKAGI, M. & BELIK, W. (2007).** A Implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: Antonio César Ortega e Niemeyer Almeida Filho. (Org.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. 1 ed. Campinas: Alínea, v. 1, p. 187-208.

**VILLATORO, P. (2005)** *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. In: Revista de la CEPAL n. 86. Disponible no site: [www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/22219/P22219.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/22219/P22219.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt)