

LUCAS MEDEIROS RESENDE

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NA AMÉRICA LATINA: UMA REVISÃO DE LITERATURA.

Brasília – DF

2014

LUCAS MEDEIROS RESENDE

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NA AMÉRICA LATINA: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Trabalho de Conclusão de Curso de
Nutrição da Universidade de Brasília
elaborado por Lucas Medeiros Resende sob
orientação da professora Anelise Rizzolo de
Oliveira.

Brasília – DF

2014

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. OBJETIVOS.....	9
2.1 OBJETIVO GERAL.....	9
3. METODOLOGIA.....	9
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	12
4.1 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – MUNDO E BRASIL (HISTÓRICO-POLÍTICO).....	12
4.2 POLÍTICAS E PROGRAMAS DE SAN – AMÉRICA LATINA E BRASIL.....	30
5. DISCUSSÃO.....	51
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

Lista de tabelas

Tabela 1. CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICO DOS PTRC's DE BRASIL MÉXICO E PERU.....	52
Tabela 2. OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA EM CADA PAÍS.....	53
Tabela 3. PÚBLICO-SUJEITO, GESTÃO (AÇÕES E SETORES ENVOLVIDOS) E CONTROLE SOCIAL DOS PROGRAMAS POR PAÍS.....	54

Resumo

O objetivo deste presente estudo é caracterizar os programas de transferência de renda na região da América Latina no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. O estudo trata de uma revisão bibliográfica, documental e exploratória. Os programas foram caracterizados a partir do contexto histórico-político, gestão, objetivo, público-sujeito, ações, setores envolvidos e controle social. O trabalho mostrou o percurso da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a nível internacional e nacional. Posteriormente foram descritos as políticas e programas de transferência de renda condicionada (PTRC) nos países da América Latina, com destaque para Brasil, México, Peru e Argentina, e contextualizando com a SAN à luz do conceito brasileiro. O México foi o primeiro país a executar programa de transferência de renda na América Latina e se destaca por criar em 2001 a Estratégia Contigo (atualmente Vivir Mejor). O Brasil apresentou importantes, inovadoras e recentes contribuições históricas na perspectiva da construção de políticas públicas para a consolidação da SAN com protagonismo popular e diálogo intersetorial. O Peru apresenta aspectos importantes na inclusão da sociedade civil na gestão do programa, no estabelecimento de prazo máximo de permanência e no direcionamento de recursos para as pastas responsáveis pela garantia das condicionalidades. A Argentina inovou ao transformar o PTRC em direito de seguridade social, mas não apresentou mecanismos de controle social. O Plano Brasil sem Miséria (Brasil), a Estratégia Vivir Mejor (México) e a Estratégia Crecer (Peru) são demonstrações importantes da articulação de diversas ações e políticas para garantia da SAN. Assim, é necessário que os países da América Latina elaborem políticas e programas que garantam a efetiva dimensão qualitativa da SAN/DHAA, para além do acesso.

1. Introdução

O conceito atual de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - elaborado em encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional¹ (FBSAN), e posteriormente aprovado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda, é:

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

(MALUF, 2009)

A SAN tem como seus dois princípios norteadores o direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA) e a soberania alimentar, para a realização de ações e políticas públicas (MALUF, 2009). O DHAA foi afirmado pelo Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais² e, no Brasil, através da Lei nº 11.346/2006.

Nas últimas décadas, o Brasil e os países da América Latina vêm enfrentando um cenário de insegurança alimentar e nutricional (ISAN) associado ao aumento de sobrepeso e obesidade nas classes populares. A transição nutricional se caracteriza pelo aumento de consumo de alimentos industrializados ricos em gorduras, sal, açúcar e pobres em fibras e

¹ O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional. Criado em 1998, inseriu-se em redes mundiais relacionados com segurança alimentar, que articulam a sociedade civil e promovem, em alguns casos, ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais.

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> Acessado em março de 2014.

micronutrientes, o que acarreta na elevação das taxas de morbimortalidade por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). Assim, é importante destacar a relevância dos programas e políticas de SAN neste contexto (PINHEIRO, 2009; SOUZA, 2011).

No Brasil há uma aproximação grande de ISAN associada à renda insuficiente, determinando assim, um cenário diretamente ligado à questão da renda (MARIN-LEON AT AL., 2005; PEREIRA ET AL., 2006; PANIGASSI ET AL., 2008). Ou seja, quanto menor o rendimento mensal domiciliar per capita, maior a relação de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, demonstrando a restrição qualitativa e quantitativa de alimentos ou até mesmo fome nesses domicílios (SANTOS *et al.*, 2010; SALLES-COSTA *et al.*, 2008).

A Cúpula Mundial de Alimentação realizada pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) na cidade de Roma, em 1996, em seu produto final (Declaração de Roma), diz que para melhorar o acesso aos alimentos é imprescindível erradicar a pobreza, pois são justamente as pessoas de baixa renda que são vítimas da ISAN por não se alimentar regularmente com equilíbrio nutritivo. Após esta conclusão a nível internacional, as políticas de SAN começam a se inter-relacionar com as de combate à pobreza e vice-versa (BELIK, 2004; SOUZA, 2011).

As tradicionais políticas compensatórias de assistência social, baseada na distribuição de alimentos e bens de consumo, vêm apresentando diversas limitações em diferentes países ao longo de sua implementação, como: utilização clientelista dos programas pelos governantes, incapacidade de emancipação social das populações economicamente vulneráveis e a frágil relação custo-benefício. A alternativa colocada, então, foi dos Programas de Transferência de Renda (PTR) diretamente aos beneficiários como forma de ruptura com as tais políticas mencionadas (RAMOS, 1994; BURLANDY, 2003).

São apontados nos estudos de Rawlings & Rubio (2003 e 2005) que os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) vêm se destacando na América Latina e Brasil como uma política de combate à pobreza e a proteção social, e, conseqüentemente, à ISAN. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, em 2010, aproximadamente 25% da população da região (113 milhões de pessoas) foi beneficiada por PTRC's.

Por fim, o objetivo deste presente estudo é caracterizar os programas de transferência de renda na região da América Latina no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.

2. Objetivos

2.1. Objetivo geral

Caracterizar os programas de transferência de renda na América Latina no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.

3. Metodologia

O estudo realizado se trata de uma revisão bibliográfica-documental. De acordo com Gil (1987) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Boa parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisa bibliográfica, assim como certo número de pesquisas de análise de conteúdo. Baseada em dados secundários permite conhecer os fatos passados de forma que se tornem indispensáveis nos estudos históricos. A pesquisa bibliográfica segue os seguintes passos: exploração das fontes bibliográficas; leitura do material; elaboração de fichas; ordenação e análise das fichas; e, conclusão.

Este estudo também utiliza do método da pesquisa documental que Gil (1987) relata como muito semelhante à pesquisa bibliográfica, mas se difere que recorre a fontes

que não receberam ainda um tratamento analítico, como: documentos oficiais, reportagens de jornais, cartas, contratos, e-mails, legislação, sites, etc.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de busca em dois sites de publicações científicas e periódicas, são eles: Scielo e *Red de Bibliotecas Universitarias*. Foram utilizados os seguintes descritores: Segurança Alimentar e Nutricional, Transferência de Renda e Bolsa Família e as seguintes traduções em Espanhol “Transferencia de Renta” e “Seguridad Alimentaria y Nutricional”. Foi realizada uma seleção dos artigos encontrados, retirando aqueles que relacionavam Segurança Alimentar e Nutricional a Estado Nutricional ou Alimento Seguro e artigos que levavam em conta resultados das políticas de transferência de renda. Foram encontrados 438 artigos, destes selecionados 64. Todos os artigos foram analisados na íntegra e tiveram suas listas de referências bibliográficas revisadas, no intuito de identificar outros estudos que não houvessem sido citados anteriormente nos sites relacionados.

Para pesquisa documental foram utilizados: a base de dados dos programas de proteção social não contributiva na América Latina e Caribe – programas de transferência condicionadas, da CEPAL; e os sites institucionais dos países que adotaram os Programas de Transferência de Renda Condicionada.

Para este estudo “América Latina”, será compreendida como uma região geográfica e política. O termo América Latina é originário no século XIX sob a influência política de França e Estados Unidos, foi se consolidando a partir do momento em que muitas nações foram conquistando suas independências dos países colonizadores, e ao final da segunda guerra mundial se firmou quando adotado por instituições internacionais ao se referirem ao conjunto de países dessa região. Os países que compõem a América Latina, na atualidade são: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Guiana Francesa, Honduras, México, Nicarágua, Panamá,

Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Suriname, Uruguai, Venezuela (SADER *et. al.*, 2006).

Os programas serão caracterizados a partir dos seguintes critérios: contexto histórico – político, objetivo do programa, público – sujeito, ações, setores envolvidos, gestão e controle social. Será definido um período para a busca dos programas e políticas da América Latina de 1990 a 2014. Em relação ao Brasil não houve restrição de período para busca.

O conceito atual de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) aprovado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e publicado na Lei Orgânica de SAN – LOSAN (2006) será utilizado como parâmetro norteador analítico em relação à compreensão de SAN e sua abrangência.

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006). Este conceito é multidimensional e busca articular um conjunto de ações intersetoriais para a garantia da SAN, entendendo a alimentação como um direito social.

Este artigo por não envolver seres humanos e por não realizar entrevistas com beneficiários, gestores e afins, não necessitou de apreciação do Comitê de Ética da Universidade de Brasília credenciado ao Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

4. Resultados

4.1. Segurança Alimentar e Nutricional – Mundo e Brasil (histórico-político)

A construção da noção de Segurança Alimentar e Nutricional será feita a partir de uma análise histórica no âmbito internacional e nacional, contextualizando a formulação e atualização do conceito e a sua correlação com as políticas públicas.

- Âmbito internacional

A humanidade e os governos sempre se preocuparam com a disponibilidade de alimentos para a população de seus países. Ao final da Segunda Guerra Mundial, essa preocupação se intensificou representando um marco na busca por diferentes formas de garantir o bem estar da humanidade. Neste sentido, ao mesmo tempo em que se constituía a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em Hot Springs, em 1943, surgiu a proposta da constituição de uma organização multigovernamental para o incentivo à agricultura e à alimentação (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

Em 1945, em Quebec, no Canadá, a proposta foi concretizada com a criação da FAO – Food and Agriculture Organization, um organismo internacional que discutiria o desenvolvimento da agricultura e alimentação. Influenciada pela democracia liberal norte-americana, o documento preparatório da I Conferência de organização utiliza o conceito da “Libertação da Necessidade”. Este conceito defende que o homem que passa necessidades não é um homem livre (DEAN, 2005). Para a FAO, libertação da necessidade significa superar a fome e a realização das necessidades básicas para uma vida digna, através da disseminação do conhecimento sobre os melhores métodos de produção, processamento e distribuição, e o melhor uso dos alimentos.

Com a destruição em massa de campos de produção de alimentos durante a Segunda Guerra Mundial, a alimentação adquiriu no pós-guerra um significado estratégico de segurança e soberania nacional. Surge a necessidade de que cada país assegure por conta própria o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consome, gerando um conjunto de políticas específicas, entre elas, a formação de estoques de alimentos (MALUF E MENEZES, 2001).

Além disso, na década de 1970 ocorreu uma forte crise alimentar. Devido a eventos climáticos, aconteceram duas quebras da produção de alimentos nas principais áreas produtoras: em 1972 e em 1974. Isto gerou uma diminuição forte nos estoques mundiais de cereais, atingindo a menor marca em 20 anos. Nesse mesmo período, duas fortes secas atingem o continente Africano sem que a ajuda alimentar chegasse a tempo: a primeira, na África Subsaariana, ocasionando cerca de 100 mil mortes por fome; e a segunda, na região da Etiópia, onde atingiu cerca de 50 a 200 mil mortes por fome. Para piorar este quadro, a economia mundial passou a pela crise do Petróleo, provocando o aumento dos preços de combustíveis, fertilizantes e pesticidas, agravando a crise alimentar (FAO, 2000).

Em decorrência desta crise, foi realizada a I Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO e pelas Nações Unidas, em 1974. Seus objetivos foram: realizar acordos de políticas e programas para aumentar a produção e a produtividade dos alimentos, especialmente em países desenvolvidos; ampliar o consumo e a distribuição de alimentos; debater a formação de um sistema de segurança alimentar mundial mais efetivo, que considerasse os estoques de alimentos, as políticas de ajuda alimentar de emergência e um comércio internacional mais ordenado (FAO, 2000).

Nessa conjuntura, predominou a noção de que os problemas alimentares de um país estariam ligados a sua capacidade de produção agrícola, ideia esta que se fez presente na I

Conferência Mundial de Alimentação. Em conjunto a isso, a ameaça de falta de alimentos deu suporte político e ideológico para a dita Revolução Verde. Esta Revolução, apoiada pela FAO, tinha como objetivo convencer a todos que a problemática da fome seria resolvida com o aumento significativo da produção de alimentos e se caracterizava pela disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos. Este modelo se baseava na utilização de sementes melhoradas (principalmente sementes híbridas), uso exacerbado de insumos agrícolas (agrotóxicos e fertilizantes), mecanização e diminuição do custo de manejo (FAO, 2000; INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A questão do acesso aos alimentos e dos direitos humanos não foi o norte da discussão da Conferência, prevalecendo o ideário da visão produtivista e neomalthusiana³, ou seja, a Segurança Alimentar era vista, principalmente, como uma política de armazenamento de estoques de alimentos, com alguns indícios de preocupação em termos de oferta segura e adequada de alimentos (BRASIL, 1996).

Segundo Maxwell e Slater (2003), essa noção predominante nos anos de 1970 e 1980 está ligada ao conceito de política alimentar (ou política de assistência alimentar), onde a ênfase está na oferta de alimentos, e não na demanda. Para os autores, o primeiro exemplo da política de assistência alimentar foi o Plano de Combate à Fome no Mundo, da União Europeia, em 1981.

Contudo, constatou-se que, mesmo com esse aumento na produção de alimentos a nível mundial, não mudaram as condições agudas de fome e desnutrição de grande parte da

³ Neomalthusianismo – Da teoria de Malthus, segundo a qual a população crescia em progressão geométrica enquanto os alimentos o faziam baixo uma progressão aritmética, o que, ao final apontaria para uma forte assimetria entre a demanda e a oferta por culpa do crescimento populacional, derivou-se a aproximação chamada de neomalthusiana, que atribui aos pobres a responsabilidade pelas suas próprias desventuras, por conta das proles numerosas. Para aqueles que defendem essa posição, caberia sempre um controle rigoroso e policialesco da natalidade entre os pobres (GOMES JUNIOR, 2007).

população. Esse cenário abriu espaço para a inversão da noção, antes voltada à oferta, para maior ênfase à demanda, com forte influência de Amartya Sen e o seu conceito de *entitlement*⁴ (Maxwell e Slater, 2003). Os “intitamentos” de Sen ampliam as formas de acesso à alimentação para além do simples aumento da oferta, envolvendo neste processo outras formas de acesso para a aquisição dos mesmos, como: recursos para coletar ou produzir alimentos; recursos que permitem a troca (propriedade, dinheiro, força de trabalho) por alimentos; e o recebimento de doações de alimentos ou de recursos para acessá-los.

Segundo Sen (1990), a fome transpassava um puro reflexo de problemas de produção de alimentos e estava estritamente ligada a um fenômeno econômico que abarca questões de produção, distribuição e utilização dos alimentos. Para isso o autor diferencia a fome em dois tipos: a fome (*hunger*) que é um resultado de acessos inadequados a “intitamentos” de forma contínua; e a fome repentina (*famine*), resultado de acesso inadequado geralmente de forma desastrosa e abrupta.

Cabe salientar que, antes mesmo de Amartya Sen, Josué de Castro já afirmava em 1946, em livro intitulado *Geografia da Fome*, que “a fome é um produto de estruturas econômicas defeituosas (...) não é um problema de limitação da produção por coerção de forças naturais. É antes, um problema de distribuição”. Assim, Josué revela ao mundo que a fome não era causada por fatores naturais, mas sim pela dificuldade de acesso, ou seja, um fenômeno de distribuição de alimentos desenhado pelo modelo de desenvolvimento capitalista que gera desigualdade e privilegia uns poucos em detrimento de muitos.

Em 1982, a FAO apresentou a definição originada na 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, de que “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos

⁴ Não há tradução no português para a palavra. No livro *Desenvolvimento como Liberdade*, de Sen (2000), o tradutor batiza como “intitamento”.

alimentos básicos que necessitam [...]”. Assim, a questão do acesso é incorporada na segurança alimentar em conjunto com a oferta de alimentos.

No final da década de 80 e início da década de 90 a dimensão da questão alimentar passou a ser percebida, no plano internacional, a partir da Conferência Internacional de Nutrição, promovida em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde – OMS. Incorporou-se no conceito a preocupação com o alimento seguro em relação tanto à qualidade dos alimentos (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica) quanto à sanidade (não-contaminação biológica, física ou química), ampliando o conceito para Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF E MENEZES, 2001).

No ano de 1996, a FAO constatou que os objetivos de erradicar a fome no mundo estavam longe de serem alcançados. Estimou-se que caso não fosse tomada nenhuma medida, em torno de 2010, teríamos 680 milhões de pessoas famintas no mundo, sendo 250 milhões só na África Subsaariana (FAO, 2014).

Com o objetivo de reafirmar o compromisso global de eliminar a fome e a subnutrição e atingir a segurança alimentar para todas as pessoas, realiza-se em novembro daquele ano a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, reunindo 185 representantes de 185 países dos níveis hierárquicos políticos mais elevados de cada País. Como resultado desta Cúpula, temos a Declaração de Roma, onde firma-se o compromisso da maioria dos chefes de Estado e representantes de alto escalão, a vontade política e o compromisso comum e nacional de atingir uma segurança alimentar para todos e à realização de um esforço permanente para erradicar a fome em todos os países, com o objetivo imediato de reduzir pela metade, o número de pessoas desnutridas até, ao mais tardar, o ano 2015 (TAKAGI, 2006).

Na perspectiva de fazer um balanço dos efeitos da Cúpula, em 2002 também em Roma, organizou-se a “Cúpula + 5” para avaliar o andamento dos objetivos firmados na

Declaração de Roma. Os técnicos apresentaram nesta Conferência que as metas para o ano de 2015 estavam distante de serem atingidas, primeiramente pelo pouco andamento e resultado das políticas públicas de combate à fome. A pouca participação de autoridades neste evento de tamanha importância e o pouco interesse dos próprios mandatários em combater as causas da fome, demonstrou a baixa vontade política por parte dos governos para eliminar o problema (TAKAGI, 2006).

A criação da Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação na Comissão de Direitos Humanos, em 2000, instituição paralela à FAO e no âmbito das Nações Unidas, criou uma série de documentos, dentre eles a de direito à alimentação, iniciativa que agrega e fortalece um fator fundamental na formulação da noção de segurança alimentar e nutricional: a alimentação como um direito nato de todos, e não apenas como política compensatória. Esta noção é, infelizmente, ainda pouco incorporada nos dias de hoje pelos diversos países do mundo (TAKAGI, 2006).

Por fim, neste mesmo ano foi lançado os Objetivos do Milênio (ODM) – no âmbito nas Nações Unidas - como compromisso entre todas as nações de melhorar a situação sócio-econômica de seus povos. Tem como objetivo primário reduzir a fome pela metade até 2015 e a miséria pela metade até 2025, reforçando a meta da FAO (TAKAGI, 2006).

- Âmbito Nacional

A história brasileira apresenta que o País, sempre teve uma grande preocupação com o problema da fome e da miséria desde o período colonial. Os trabalhos da historiadora Maria Yedda Linhares apontam que vivemos crises alimentares do período colonial até a década de 1970. Em 1918, com a criação do Comissariado de Alimentação Pública, até a década de 1970 a política brasileira se confunde com a política de abastecimento, devido à quantidade de leis, medidas e órgãos públicos criados para solucionar o que a autora denomina “crise crônica de abastecimento alimentar”, mostrando

que o país adotou algumas medidas para solucionar ditos problemas. Vale pontuar que a preocupação neste momento era com a escassez, os preços e o escoamento dos alimentos que atingia todas as camadas da população, e o tema de combate à fome não aparecia nas instituições criadas, mas sim a carestia (LINHARES & DA SILVA, 1979).

A partir da década de 1940 o tema da fome ocupa espaço no cenário não só brasileiro, mas também internacional. Josué de Castro⁵ foi o pioneiro nas décadas de 40, 50 e 60, com suas publicações de reconhecimento nacional e internacional, e como gestor público, sendo formulador e executor de políticas públicas direcionadas a área alimentar e com seu ato de denunciar a fome como um problema político, onde os governos deveriam assumir compromissos e responsabilidades.

Nos anos de 1937 a 1945, no período denominado Estado Novo, foi instaurado o salário mínimo (por meio do Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940) que deu origem ao Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) iniciando o conjunto de políticas sociais de alimentação e nutrição. Nesse sentido, o Estado brasileiro demonstra a procura por novos mecanismos para garantir sua legitimidade e hegemonia (VASCONCELOS, 2005).

No âmbito da SAN, graças à influência de Josué de Castro, como já mencionado, a lei do salário mínimo que visou garantir o acesso dos trabalhadores a uma Ração Alimentar Mínima (RAM) teve como base de apoio a pesquisa de Josué de Castro sobre as condições de vida das famílias operárias de Recife. Esta pesquisa apontou que a classe trabalhadora apresentava um consumo alimentar monótono e restrito, à base de açúcar, café, charque, farinha, feijão e pão, garantindo apenas cerca de 1.645 calorias, e que comprometia 71,6% do valor do salário (PINHEIRO, 2009; VASCONCELOS, 2005).

⁵ Com os livros: “As Condições de Vida da Classe Operária no Recife: estudo econômico de sua alimentação”, de 1935, e o livro “Geografia da Fome”, lançado em 1946.

O SAPS foi responsável por uma série de ações no campo da nutrição, promovendo a instalação de restaurantes populares (no intuito de fornecer aos trabalhadores urbanos uma alimentação equilibrada com preços acessíveis), criação de postos de subsistência destinados à comercialização de gêneros alimentícios a preço de custo, entre outras (VASCONCELOS, 2005).

A CNA, criada em 1945 (e regulamentada em 1951) tornou-se o órgão responsável por auxiliar o governo na formulação da política nacional de alimentação. Em 1953, estabeleceu o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição que tinha como princípio o combate à fome, mas, para isso, fazia-se necessário uma reforma no “arcabouço econômico” do país (VASCONCELOS, 2005).

Nos anos decorrentes de governos de Gaspar Dutra (1946-1950), Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1955-1960) e João Goulart (1961 – março de 1964) as ações na área de alimentação e nutricional se reduziram as da SAPS, e de programas da CNA articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar surgidos no pós-guerra, como a FAO, a *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF), o Programa de Alimentos para a Paz, da *Agency for International Development* (USAID) dos Estados Unidos da América e o Programa Mundial de Alimentos (VASCONCELOS, 2005).

No âmbito internacional, a crise alimentar influenciou os países latino-americanos, entre eles o Brasil. Os organismos internacionais, como OMS, FAO e UNICEF, passaram a defender a necessidade de incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômicos destes países. No Brasil, foi marcado pelo surgimento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II que incorpora instrumentos de políticas sociais ao planejamento econômico. Com esta proposta, foi criado o Instituto Nacional de

Alimentação e Nutrição (INAN), por meio da Lei nº 5.829, de 30/11/72 (PINHEIRO, 2009).

O INAN era uma Autarquia Especial vinculada ao Ministério da Saúde e substituiu, em 1972, a então CNA. O INAN instituiu um marco nas políticas públicas de Alimentação e Nutrição, criando um conjunto de programas direcionados a grupos considerados de risco, como gestantes, crianças e nutrizes, e os trabalhadores do mercado formal de emprego, além das populações em situação de vulnerabilidade social. Por isso, foi considerado parte dos “projetos de impacto” do governo Médici (1969-1974) (BURLANDY, 2003).

O INAN tinha como objetivo propor e coordenar uma política nacional de alimentação. Assim, em 1973 foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), pautado pelo I PND, e em 1976 o II PRONAN, pautado pelo II PND. O PRONAN II se caracterizou na primeira proposta de um plano nacional com os seguintes eixos: apoio ao pequeno produtor agrícola; planejamento de programas, como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); Programas de suplementação alimentar, chamado de merenda escolar; Programas de combate às carências nutricionais específicas e o apoio à capacitação de recursos humanos e à realização de pesquisas (VASCONCELOS, 2005).

O PRONAN II foi responsável pela execução de 9 programas, 6 deles por execução direta do INAN: Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); Programa Nacional de Combate às Carências Nutricionais (PCCN); Programa de Nutrição em Saúde/Programa de Suplementação Alimentar (PNS/PSA); Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM); Programa de Racionalização da produção de alimentos Básicos (PROCAB) e Programa de Alimentos Básicos em áreas de Baixa Renda (PROAB). Outras instituições foram responsáveis pelos demais: o Ministério do Trabalho

e Emprego pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); a Fundação de Amparo à Educação do Ministério da Educação pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Irmão dos Escolares (PAIE); e o Ministério da Agricultura pelo Programa de Alimentação Popular (VASCONCELOS, 2005; PINHEIRO, 2009).

É importante tecer algumas ponderações neste momento. Os programas sociais focalizados na população de baixa renda, em conjunto com os programas de suplementação e ajuda alimentar amparados pelos organismos internacionais, tinham objetivos ideológicos e econômicos na ampliação do mercado internacional de mercadorias. A busca pela padronização de hábitos e práticas alimentares, como a introdução do leite em pó, apresentava um interesse claramente econômico e uma afronta direta à soberania alimentar dos países. Os alimentos recebidos pelos países periféricos (leia-se: latino-americanos) eram uma forma de escoamento dos excedentes agrícola dos países centrais (VASCONCELOS, 2005).

O PRONAN II representava a principal política social conduzida pelos governos militares, destacando novamente na agenda pública brasileira o campo da Nutrição, que se deu início na Era Vargas. Ocorre então o processo de institucionalização no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social a nível nacional, das ações de Nutrição. De um lado o PRONAN representava um avanço da intersectorialidade do tema com ações de produção e consumo de alimentos integrados, do outro demonstrava políticas econômicas e agrícolas que privilegiavam a concentração de renda e terras e, ainda, a falta de liberação de recursos destinados à implantação do PRONAN II. A contradição foi a marca deste processo, pois se de um lado o programa era identificado como prioridade na política do governo, os recursos destinados a ele não traduzia tal sentimento. Deu-se,

então, o enfraquecimento institucional do INAN, com a precarização dos programas populares de abastecimento alimentar (VASCONCELOS, 2005).

Concomitante ao quadro apresentado, o cenário econômico brasileiro apresentou uma forte crise nos anos de 1962 a 1967, procedido de uma fase denominada de “milagre brasileiro” entre os anos de 1968 e 1974, período este marcado por elevadas taxas de crescimento anuais. Porém, essa expansão econômica não foi capaz de dividir o “bolo” prometido pela ditadura militar em 1964, mas sim de aumentar a concentração de riqueza e renda (PINHEIRO, 2009; VASCONCELOS, 2005).

O baixo crescimento econômico e o problema inflacionário dos anos 70 provocaram uma ruptura dos direitos sociais, com uma crise financeira no sistema de seguridade social. A partir dos anos 80, a economia capitalista apontava os gastos com o sistema de proteção social como negativos, sendo responsabilizados pela crise do capital (MONTAÑO, 2003 APUD PINHEIRO, 2009).

O Estudo Nacional de Despesa Familiar – ENDEF (1974-1975) apresenta um cenário epidemiológico grave, reflexo da crise social (altas taxas de desemprego e inflação em alta): 67% da população brasileira consumia menos que as necessidades nutricionais mínimos recomendadas pela OMS. Além disso, altas taxas de desnutrição e carências nutricionais demonstram a exclusão do processo de crescimento econômico do período das populações de baixa renda, com a degradação das condições de vida (VASCONCELOS, 2005).

Gomes Junior (2007) aponta que “a combinação de pobreza e inflação entre os anos 1970 e 1980 projetava um cenário sombrio para o futuro dos segmentos populares no país”. Em 1977, ocorreram manifestações, sob liderança da Igreja Católica, para alertar as autoridades do estado de pobreza extrema vivida por grande parte da população brasileira. O risco social que se alastrava pela sociedade brasileira foi responsável pela luta contra a

carestia e a explosão de movimentos reivindicatórios. Naquele momento, a ditadura militar se enfraquecia devido a sua incapacidade de resolução dos problemas sociais, ao passo que os movimentos sociais se fortaleciam (PINHEIRO, 2009).

Tal fortalecimento era visível a partir de eventos históricos como: a Promoção do Dia Nacional de Protesto Contra a Carestia, realizada em várias partes do país (1963); o Movimento do Custo de Vida (1972), realizado em São Paulo e outras capitais, fruto da articulação das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas à Igreja Católica; e, por fim, o histórico I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia (1980) (PINHEIRO, 2009).

É importante dizer que, ainda que o INAN buscasse criar condições de trabalho, renda e desenvolvimento social para a sociedade brasileiro como um todo, não se limitando a medidas emergenciais e de assistência a populações de risco social, as propostas de desenvolvidas pelos movimentos sociais e o corpo técnico do mesmo não foram suficientes para mudar o enfoque das políticas. A garantia mínima de alimentos por provimento alimentar permaneceu hegemônica por longo período (GOMES JUNIOR, 2007).

Na década de 1980, o modelo das grandes redes privadas de supermercados equacionava a capacidade produtiva da agricultura e do abastecimento urbano - a renda começou a ter maior centralidade na explicação da fome. Em maio de 1980 o salário mínimo representava 35% do valor necessário para assegurar a sobrevivência de uma família, já em 1981 cai para menos de 18%. Esta queda demonstra a grande relevância da perda do poder aquisitivo dos salários (SILVA, 1996).

O tema da segurança alimentar ganha cada vez mais espaço na discussão brasileira da problemática da fome, ampliando-a para além da questão do abastecimento. A construção do conceito de segurança alimentar no Brasil inicia-se no ano de 1985, onde um grupo de diversos especialistas da área agrícola e agrária, liderado pelo então Secretário de Planejamento Agrícola do Ministério da Agricultura, Ronaldo Coutinho Garcia, elabora

um documento intitulado “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome” que diz não ser possível enfrentar a questão alimentar como algo específico do setor agrícola (MALUF, MENEZES & VALENTE, 1996).

A concepção utilizada naquele momento era próxima da adotada pela FAO, onde tinha como norte a auto-suficiência alimentar nacional, mas que apontava a insuficiência de renda como principal causa da falta de acesso aos alimentos. No documento diz: “a segurança alimentar se concretiza em dois objetivos: a) atender às necessidades alimentares da população; b) atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos” (BRASIL, 1985).

O referido documento propôs à coordenação de Política de Abastecimento a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, a ser presidido pelo Presidente da República e cujo secretário-executivo seria o Ministro da Agricultura, como um fórum de decisões de caráter operativo, voltado a formular planos nacionais por temas, como preços, abastecimento, agroindústria, cesta básica, e com participação de diversos setores da sociedade (setor produtivo, trabalhadores e consumidores). Mesmo não tendo resultado prático, posteriormente foram retomadas as idéias contidas no documento (TAKAGI, 2006).

Ainda no ano de 1986, aconteceu a Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que ratificou a compreensão de alimentação como um direito básico. Nesta conferência, surge a proposta da criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), o primeiro vinculado ao INAN e o segundo vinculado ao Ministério do Planejamento, ambos com participação da sociedade civil. A incapacidade de acesso aos alimentos por parte significativa da população brasileira, tendo como principais causas o desemprego e a

pobreza, começa a ser o cerne no diagnóstico da situação de ISAN no Brasil (INSTITUTO CIDADANIA, 2001; PINHEIRO, 2009).

A proposta de uma política nacional vem com o lançamento do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” em 1991, através do Governo Paralelo⁶. Tal documento tinha como proposta “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”, assemelhando-se ao documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome”. Isto porque ambas têm como relator o professor Renato Maluf, que na proposta de 1991 deu maior ênfase às ações de abastecimento.

Outra questão citada neste texto diz respeito ao controle social, tratando da necessidade de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, ao qual caberia definir a Política Nacional de Segurança Alimentar, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos e assegurar os recursos necessários (TAKAGI, 2006).

Em 1992, o sociólogo Herbert de Souza (Betinho) lidera o lançamento da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que surge como um movimento social e que alcança uma enorme expressão no país, incentivando ação governamental e envolvimento da sociedade civil no combate à fome. Segundo Gohn (1995), em dois anos de atuação a Ação organizou mais de 3000 comitês de coleta e distribuição de alimentos e roupas, dando origem e forma ao Programa de Combate à Fome e à Miséria, durante o período do Governo Itamar Franco (1993-1994) (TAKAGI, 2006).

O êxito da Ação teve como resultado a criação, em maio de 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), integrado por 8 ministros e 21 representantes da Sociedade Civil, que coordenaria a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, dentro dos princípios da solidariedade, parceria

⁶ O Governo Paralelo, coordenado pelo grupo que atuou na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989, foi criado para acompanhar e fiscalizar a gestão do Presidente eleito Fernando Collor de Mello.

e descentralização. Além disso, a realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994 (TAKAGI, 2006).

Segundo Pessanha (2002), a segurança alimentar virou um termo quase sinônimo de política social. No documento oriundo da sistematização dos eixos e prioridades da Conferência, destacam-se três eixos centrais: ampliar as condições de acesso à alimentação por meio da geração de empregos e distribuição de renda, especialmente com a reforma agrária; aumentar a disponibilidade de alimentos e reduzir o custo dos alimentos; assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos vulneráveis, como gestantes, nutrizes e crianças; e assegurar qualidade dos alimentos e estimular práticas alimentares e de vida saudáveis (BRASIL, 1994).

A Conferência também discute a conceituação de Segurança Alimentar. Destaca a perspectiva de ampliação conceitual e o desejo de destacar o papel político da SAN para a construção de outro modelo de desenvolvimento social: “No Brasil haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna. A Segurança Alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de Governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, seja em parceria com os distintos níveis de Governo, ou em iniciativas cidadãos” (BRASIL, 1994).

O CONSEA auxiliou na construção de um novo patamar na agenda de Segurança Alimentar no Brasil, com a parceria sociedade-governo a inserção da sociedade civil imprimiu maior legitimidade a este tema junto ao governo (BRASIL, 1994). Segundo Valente (2001), dois grandes avanços estão ligados à criação do Consea: a) o combate à

fome e à miséria passou a ser visto como um problema de governo e uma questão estratégica, ficando sua coordenação diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República; b) foi implantada uma coordenação das ações governamentais de forma intersetorial nos diferentes níveis de governo, com ações da sociedade civil no sentido de reduzir duplicidades, superposições e de atingir os objetivos propostos.

Após 1995, a temática da SAN, enfrentou uma descontinuidade na sua construção política institucional. O presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA em 1995 e o substituiu por outro Conselho, o Comunidade Solidária, de caráter consultivo e com ênfase em ações de combate à pobreza e à miséria, mantendo a parceria sociedade civil e Estado. Essa atitude enfraquece a discussão de segurança alimentar e o problema da fome no Brasil. A partir deste período os movimentos sociais e os setores organizados da sociedade civil buscaram novos espaços para prosseguir em suas ações (VALENTE, 2001).

A rearticulação se deu na preparação brasileira para a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996 em Roma. Foi constituído um grupo de trabalho com representantes da sociedade civil e do governo no intuito de elaborar um documento oficial brasileiro para a Cúpula. A participação da delegação da sociedade civil brasileira foi muito ativa e este grupo deu origem, em novembro de 1998, ao Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN. Com cerca de 40 representantes de organizações e entidades da sociedade civil, o Fórum visava reorganizar o movimento de combate à fome e à miséria no Brasil (TAKAGI, 2006).

No início dos anos 2000, volta ao centro de debate nacional brasileiro a questão da fome. O agravamento das situações de pobreza e vulnerabilidade das famílias, aprofundado pela crise econômica e o aumento do desemprego no final da década de 90, são o pano de fundo da temática. Segundo Rocha (2000), 54,4 milhões de pessoas não possuíam renda

suficiente para alimentação, vestuário, moradia e saúde, sendo que, dentre estes, 24 milhões de pessoas não tinham renda sequer para se alimentar adequadamente.

A partir desses dados, verifica-se, também, uma tensão no contexto da SAN no país devido às oscilações nos preços dos alimentos, à crescente dependência de alimentos importados e à diminuição dos estoques públicos de produtos agrícolas. Para o Instituto Cidadania, a retomada do tema de segurança alimentar como política pública era colocada como agenda prioritária deste período (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

O fator impulsionador da retomada da discussão de uma Política de Segurança Alimentar se deu por ocasião de uma severa seca que atingiu o Nordeste e a promessa, por parte do candidato Lula nas eleições de 1998, de elaborar uma proposta de erradicar a fome no país (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Surge então o Projeto Fome Zero, concebido ao longo do ano de 2001 por uma equipe de especialistas organizada pelo Instituto Cidadania e que seria debatido e elaborado a nível nacional. O coordenador do projeto foi José Graziano da Silva, professor universitário, especialista na área e antigo colaborador de Lula. Essa não era a primeira proposta de uma política de segurança alimentar para o país. Como citado anteriormente, em 1991 havia sido apresentado ao então presidente da República, de forma que somente era necessário se recolocar na agenda nacional o tema e mostrar que, com vontade política, é possível erradicar a fome no país e garantir à população o direito básico à alimentação adequada (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

O texto preliminar do Projeto foi elaborado a partir da contribuição de diversos especialistas durante seis meses e, ainda, da realização de três grandes encontros em São Paulo, Fortaleza e Santo André, que reuniram mais de 1000 participantes em debates que contribuíram para proposta preliminar. Esta proposta também foi enviada para entidades da sociedade civil, parlamentares, religiosos, sindicatos, empresários e especialistas nacionais

e internacionais que propuseram alterações no documento base. O resultado desta articulação foi a retomada à temática de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda nacional (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

O projeto foi lançado no Senado Federal no Dia Mundial da Alimentação, em 12/10/2001, com a participação diversas lideranças dos movimentos sociais, empresariais e partidos políticos, e permaneceu na agenda política do país desde então (TAKAGI, 2006).

Em março de 2002, o Governo Federal divulga o documento “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil”, cuja finalidade seria apresentar ao Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, em sua visita ao Brasil, uma seleção de programas prioritários já existentes em municípios de menor desenvolvimento humano. O documento apresenta diversas realizações do governo na temática, mas que, contudo, não passam de uma somatória de ações e realizações independentes que não se concretizam em uma política nacional de segurança alimentar (TAKAGI, 2006).

No final de 2002, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, este apresenta em seu primeiro discurso como maior prioridade de governo o combate à fome. Esta declaração impacta nos noticiários nacionais da grande imprensa brasileira. Foi o início da implantação do Programa Fome Zero pelo Governo Federal como política pública (TAKAGI, 2006).

Com a implantação do Programa Fome Zero, foi reinstalado o CONSEA em janeiro de 2003 e realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em março de 2004, importante marco na construção/implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (TAKAGI, 2006).

No relatório final da II Conferência, foram aprovados os seguintes princípios norteadores das ações e políticas públicas ligadas à SAN:

- a) Adotar a ótica do Direito Humano à Alimentação Saudável, colocando a Segurança Alimentar e Nutricional como objetivo estratégico e permanente, associado à soberania alimentar;
- b) Assegurar acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente por meio da geração de emprego e renda e contemplando ações educativas;
- c) Buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com a participação social;
- d) Promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente;
- e) Reconhecer a água como alimento essencial e prioritário (BRASIL, 2004).

Por fim, nesta conferência também é aprovado o conceito elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e que, mais tarde, foi publicado na LOSAN – Lei nº 11.346/2006. O conceito diz: “Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis”.

4.2. Políticas e Programas de SAN – América Latina e Brasil

A crise econômica dos dois últimos decênios do século XX gerou uma reformulação nas políticas de proteção e seguridade social na América Latina. Neste contexto, surgiram na América Latina e Caribe as redes de proteção social destinadas à focalização nos grupos mais vulneráveis. Sendo os programas de transferência de renda

condicionada o mote central das políticas de proteção social e combate à pobreza em diferentes países da região (MESA-LAGO, 2006).

Na região, os programas apresentaram um rompimento com a lógica da tradição da política de transferência de alimentos com as tradicionais cestas básicas e por realizar a transferência monetária sem o requisito de contribuição prévia, como previstas no modelo de seguridade social. Esses programas tiveram como objetivo central assegurar três direitos básicos: educação, saúde e alimentação, tornando-se singulares por trabalhar com a co-responsabilidade na intenção de melhorar os níveis escolares, diminuir a evasão escolar e o trabalho infantil, além de melhorar os indicadores de saúde e nutrição (FONSECA, 2006).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁷ fez um levantamento dos países da América Latina que adotaram as políticas de transferência de renda como ferramenta de desenvolvimento, crescimento inclusivo e proteção social, são eles: México, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai. Cabe salientar que as políticas e programas se desenharam de formas distintas nos mais diversos países que adotaram a política de transferência de renda como norte para o combate à pobreza.

Brasil

O contexto histórico-político dos programas e políticas brasileiros foi tratado, no tópico anterior, até a implantação do Projeto Fome Zero. Então, neste tópico iniciaremos a partir do ano de 1995, quando aplicaram os primeiros programas de transferência de renda no Brasil a partir de experiências locais.

Em 1995 tivemos duas experiências pioneiras, em Campinas e no Distrito Federal, com transferência de recursos às famílias que garantissem a frequência escolar de suas

⁷ Programas de Transferência de Renda na América Latina. Disponível em: < <http://www.ipc-undp.org/PagePortb.do?id=164&active=3>>. Acessado em Maio de 2014.

crianças. Ao passo que no México, com sua experiência piloto, os recursos para execução do PTRC vinham do Banco Mundial, os recursos destes foram provenientes do próprio município (DRAIBE, 2006).

No ano de 1996, o Governo Federal inaugura e é o responsável pela execução e orçamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que é um marco para a experiência de transferência de renda no Brasil. O programa foi focalizado em regiões com maior de concentração de trabalho infantil degradante (DRAIBE, 2006).

O Ministério da Educação foi responsável, em 1998, pela “evolução” do PETI com a criação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PNGRM), que não mais era restrito às crianças em situação de trabalho infantil. O PNGRM foi sucedido pelo Bolsa Escola (BES), que, implementado em 2001, visava transferir recursos para manter as crianças frequentando escolas. Ainda neste ano, foi criado outro programa de transferência de renda denominado Bolsa Alimentação (BAL), este com vínculo ao Ministério da Saúde e cujo objetivo era melhorar os aspectos nutricionais dos beneficiários, facilitando o acesso aos alimentos por meio da renda transferida (DRAIBE, 2006).

A crise internacional, em 2002, gerou um aumento nos preços do petróleo e gás de cozinha, então o governo criou um programa chamado Auxílio-Gás gerido pelo Ministério de Minas e Energia, porém não caracterizava um programa de transferência de renda, mas sim um benefício financeiro às famílias com renda familiar per capita mensal de até ½ salário mínimo como compensador do aumento do preço do gás de cozinha (DRAIBE, 2006).

Percebe-se então que até 2003 as políticas estão pulverizadas e sem uma ação coordenada. Com a eleição do novo presidente da república, o Programa “Fome Zero” começou a engrenar, a primeira ação foi a criação do Cartão Alimentação que seria gerido

pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA)⁸. Esse cartão visava facilitar o acesso aos alimentos com transferência de recursos direcionado, exclusivamente, para a compra de alimentos. A intenção da ação era dinamizar a economia dos municípios mais pobres com a internalização da renda a partir do uso do cartão (DRAIBE, 2006).

Porém, o marco principal da política social e para a política de combate à pobreza no país foi a unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades, em outubro de 2003, a partir da criação do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF foi instituído pela medida provisória (nº 132/03) posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004, e visava minimizar a fragmentação e pulverização das políticas de transferência de renda do governo pela unificação de todos os programas de transferência de renda citados anteriormente, exceto PETI (DRAIBE, 2006). O PBF segue como principal programa brasileiro de transferência de renda até os dias de hoje.

Segundo Silva, Yasbek & Giovani (2004), o PBF inovou em relação aos programas antigos, porque se propõe a proteger o grupo familiar como um todo, pela elevação do valor monetário do benefício, pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza.

Segundo a Caixa Econômica Federal, mantenedora do programa, o PBF tem como objetivo combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios (BRASIL, 2014a).

⁸ O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) foi criado em 2003 e tinha como objetivo implantar a política de segurança alimentar e nutricional no país a partir de medidas que fossem transversais aos ministérios e aos governos federal, estaduais e municipais, almejando a consistência da transversalidade desta política (SOUZA, 2011).

O público-sujeito do programa são as famílias com renda mensal *per capita* menor ou igual ao limite de extrema pobreza (R\$ 77,00) e com renda mensal *per capita* entre os limites de extrema pobreza e pobreza (R\$ 77,01 e R\$ 154,00), desde que sejam compostas por: gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 18 anos. Todas as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que é um instrumento utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda. São três tipos de benefícios que as famílias beneficiárias têm acesso: o primeiro chamado de benefício básico que repassa R\$ 77,00 para as famílias extremamente pobres; o segundo é um benefício variável de R\$ 35,00, concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade, gestantes (pagamento de 9 parcelas) e nutrizes (pagamento de 6 parcelas) com limitação de cinco por família; e, o terceiro, um benefício também variável no valor de R\$ 42,00 concedido às famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, limitado a dois benefícios por família (BRASIL, 2014b).

A gestão do PBF é feita de forma descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução. Porém, o MDS tem o papel de coordenação do programa. Para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e municípios o mesmo criou um instrumento, que mede a qualidade e eficiência da gestão do PBF em nível estadual e municipal, chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD) (BRASIL, 2014c).

As condicionalidades do PBF são compromissos assumidos pelos beneficiários e pelo poder público na perspectiva de ampliar o acesso a direitos sociais básicos pela oferta de serviços públicos de saúde e educação. Na área de educação as crianças e adolescentes da família beneficiária têm de estar matriculadas e com frequência escolar mínima de 85% da carga horária, já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de 75%, no

mínimo. Na saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, as mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. O acompanhamento é feito de forma articulada entre MDS, Ministério da Saúde (MS) e da Educação (MEC) (BRASIL, 2014d).

Em 2005, o PBF integrava a estratégia Fome Zero que tinha como objetivo assegurar o DHAA, promovendo SAN e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável. Em junho de 2011, através do Decreto nº 7.492, a então presidenta Dilma Rousseff instituiu o Plano Brasil Sem Miséria que tem como objetivo elevar a renda e as condições de bem-estar da população, as famílias extremamente pobres são o principal alvo do programa através do intitulado “busca ativa” que busca identificar e cadastrar famílias em situação de extrema pobreza. Os três eixos do Plano são: acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva.

O controle social do PBF é realizado através das Instâncias de Controle Social (ICS), instituídas no ato de adesão ao Programa, garantindo aos cidadãos espaço para o seu acompanhamento e buscando assegurar os interesses da sociedade. As ICS atuam no acompanhamento de todos os componentes do Programa, além do CadÚnico, da gestão de benefícios, das condicionalidades, da fiscalização e das oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias desenvolvidas ou articuladas pelo município e os programas complementares (BRASIL, 2014e).

Para além das ICS, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (nº 11.346), de 15 de setembro de 2006, cria-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com a finalidade de assegurar o DHAA. Esta lei tem por

objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no país. Integram o SISAN:

- a) A Conferência Nacional de SAN – instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, e também a avaliação do SISAN (composto por representantes da sociedade civil e do governo em âmbito federal, estadual e municipal);
- b) O CONSEA – órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, que articula governo e sociedade civil organizada;
- c) A Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) – instância de mobilização e alinhamento de órgãos governamentais federais para a convergência, transversalidade e monitoramento das políticas em SAN e também as políticas relacionadas ao tema, que tem por sua vez uma Secretaria-Executiva que organizada, articula e facilita a operacionalização de suas ações. Atualmente, integram a CAISAN 20 ministérios sob a coordenação do MDS;
- d) Órgãos e entidades de SAN da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- e) Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (BRASIL, 2006).

México

Nos anos 1990, o governo mexicano executava 15 programas de subsídio alimentar: destes, onze eram focalizados nas áreas urbanas e rurais, e quatro não tinham mecanismos de focalização explícitos (LEVY, 2006). Essas políticas de fornecimento de alimentos

eram uma maneira ineficiente de redistribuir bem-estar para a população rural pobre, que viviam em pequenas comunidades, de difícil acesso (FISZBEIN & SCHADY, 2009).

Essas políticas além de pulverizadas, as políticas de combate à pobreza eram classificadas como ineficientes, pois, os dados indicavam que 24% de todas as famílias mexicanas viviam em pobreza extrema, mesmo com os diversos programas implantados na década de 1990 (LEVY, 2008). Devido à pulverização e à ineficiência citados, as ações de combate à pobreza no México passaram a ser criticadas pela opinião pública. Além disso, pesquisas apontavam que os ganhos de bem-estar geral poderiam ser obtidos a partir da combinação de subsídios e intervenções nas áreas de saúde e educação, ao invés da entrega de alimentos em espécie, gerando importantes pressões populares por uma mudança no direcionamento da política de combate à pobreza no país (LEVY, 2008).

Durante o governo de Ernesto Zedillo (1994-2000) havia controvérsias na forma de lidar com a política de combate à pobreza e suas características. Houve um grupo chamado de reformador social que argumentava pela manutenção de uma política social universal, ou seja, a política social é um direito de todos os cidadãos, independentemente da renda. O outro, chamado de tecnocrata, defendia a implantação de políticas focalizadas na pobreza como forma de superar o ciclo vicioso da pobreza, a partir do incremento do capital humano. O último saiu vitorioso na época, formulando e implantando a política de combate à pobreza no México (SILVA, 2008).

Em 1995, foi implantando o projeto piloto Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA no estado de Campeche e os seus impactos avaliados por analistas externos antes da implantação do programa. Esta experiência orientou que o programa a ser implantado deveria sustentar-se em pesquisas qualitativas e quantitativas, a partir de grupos para análise estatística, que foram definidos como grupo de controle e grupo de tratamento. O redesenho do programa, ocorreu em 1996, em relação aos seguintes

pontos: a) melhoria e ampliação da divulgação do programa, e seus requisitos; b) organização do sistema de metas e inserção gradual de beneficiários. O Progresá teve suas atividades iniciadas em 08 de agosto de 1997 e ampliou sua cobertura por etapas (LEVY, 2006; SCOTT, 1999; SEDESOL, 1999).

Conforme o documento *Progresá – Programa de Educación, Salud y Alimentación Más Oportunidades para las familias pobres* o objetivo do programa era: remover os obstáculos que impedem as famílias pobres ascender a níveis suficientes de nutrição e cuidado de saúde, assim como beneficiar-se da formação e capacidade que se adquire através de uma educação básica adequada. Em essência, para reduzir a pobreza absoluta busca assegurar que estas famílias tenham ao seu alcance oportunidades verdadeiras de satisfazer as necessidades básicas, reconhecendo a educação, saúde e alimentação como essenciais para o desenvolvimento de seus membros e o bem-estar familiar (SEDESOL, 1999).

No ano de 2000, com a eleição de Vicent Fox para a presidência a discussão central, ainda girava em torno de qual era o melhor tipo de política de combate à pobreza que poderia ser implantada. Houve continuidade do Progresá, porém em 2002 seu nome foi substituído para Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, ou conhecido popularmente como “Oportunidades”. O programa foi implantado e ampliado para áreas semi-urbanas e urbanas, inserindo também jovens matriculados no ensino médio (SILVA, 2008).

As principais mudanças proposta pelo Oportunidades foram: a) Substituir os subsídios alimentares específicos ou generalizados (através de descontos nos preços, controles de preços, distribuição em espécie de produtos alimentares, etc) pelas transferências de renda em dinheiro dando às famílias beneficiárias total liberdade nas suas decisões de gastos; b) Condicionar o recebimento de transferências de dinheiro com

padrões específicos de comportamento das famílias beneficiárias; c) Associar aos benefícios pacotes nutricionais e de saúde e benefícios educacionais para explorar as suas complementaridades; d) Adotar uma abordagem de ciclo de vida para evitar a dependência ao programa no longo prazo; e) Incluir avaliações das operações do programa e os impactos no âmbito da concepção do programa; f) Aplicar diretrizes rigorosas de seleção dos beneficiários; g) Entregar os benefícios diretamente aos beneficiários, sem intermediários. (LEVY, 2006).

O programa Oportunidades tem como objetivo coordenar ações institucionais para contribuir na superação da pobreza, mediante o desenvolvimento das capacidades básicas das pessoas e seu acesso a melhores oportunidades de desenvolvimento econômico e social (SEDESOL, 2014a).

No que tange o público-alvo do programa, a definição é feita seguindo três passos:

a) Seleção de áreas geográficas de atenção: fase em que se dá preferência para aquelas áreas com níveis mais altos de marginalidade e concentração de pobreza, onde a profundidade da pobreza é maior; e áreas geográficas que não possuam acesso a serviços de educação e saúde, de acordo com as seguintes prioridades: localidades rurais, urbanas e zonas metropolitanas; b) Identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas: esta identificação é viabilizada por meio da coleta de informações sobre as características socioeconômicas de cada uma das famílias e avaliação destas informações através de uma metodologia de pontos, que permite determinar quais famílias são elegíveis para o programa a partir de um procedimento objetivo, transparente e homogêneo para todo o país, baseado em metodologia estatística que considera as múltiplas dimensões das condições socioeconômicas das famílias; c) Participação das famílias: que, uma vez identificadas,

decidem se aceitam ser incorporadas para receber os benefícios de Oportunidades e se comprometem a cumprir com as responsabilidades do programa (SEDESOL, 2003).

O México, porém, ampliou a população alvo do programa por meio da incorporação dos idosos com mais de 70 anos integrantes das famílias beneficiárias que recebem 25 dólares, com a condicionalidade de comparecer a oito consultas médicas agendadas nos centros de saúde. O programa também tem uma inovação referente aos jovens das famílias beneficiárias, que recebem 300 dólares que visa permitir, no curto prazo, acesso a uma conta poupança e um primeiro apoio para continuar se desenvolvendo ampliação de suas capacitações, acesso a opções produtivas, início de um patrimônio ou ser inserido em um sistema de proteção social (SEDESOL, 2003; FONSECA, 2006).

Não foi possível obter dados detalhados das quantias transferidas de renda às famílias e os critérios de forma detalhada, porém estudos de Levy (2006) apontam que o total em dinheiro da renda transferida por família fica em torno de U\$35/mês, o que representa 25% da renda média da população rural pobre e entre 15 e 20% da renda familiar dos pobres urbanos, na ausência dos benefícios do programa. Os benefícios são pagos bimestralmente.

Do ponto de vista institucional, Oportunidades têm uma coordenação intersetorial que é constituído pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL), Educação Pública (SEP), Saúde e Assistência (SSA), Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) e Secretaria da Fazenda e Crédito Público (FONSECA, 2006).

As condicionalidades do Oportunidades são: a) educação – frequência escolar de 85% para crianças e adolescente menores de 17 anos; b) saúde – uso dos equipamentos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil; c) alimentação – uso do “kit” nutricional fornecido pelo programa (LEVY, 2006; MÁRQUEZ & CASTAÑOS, 2006).

Em 2001 o governo Mexicano a criação, em 2001, da Estratégia Contigo. A criação da estratégia Contigo, manteve a base da proposta presente no Progreso/Oportunidades da promoção da proteção social em três frentes (nutrição, saúde e educação) como um de seus pilares, porém teve o intuito claro de criar um “guarda-chuva” de proteção social, com uma gama de programas pulverizados, fragmentados e desarticulados (LEVY, 2006).

Importante salientar que ao se completar três anos de beneficiário, a Coordenação Nacional do programa realiza uma avaliação sobre as atuais condições socioeconômicas dos beneficiários, chamado de processo de recertificação, para apontar as famílias que continuam ou não como beneficiárias. Segundo Márquez & Castaños (2006), as famílias que residem em áreas urbanas, o prazo para participar do programa Oportunidades é de 7 anos; já nas áreas rurais e semiurbanas, as famílias são retiradas do programa após 9 anos de participação. Porém, as famílias que permanecerem na condição de pobreza de capacidades continuarão recebendo os benefícios por tempo indeterminado, enquanto permanecerem nesta condição. Vale recordar que, para o governo mexicano, pobreza de capacidades existe quando as rendas das famílias são insuficientes para cobrir suas necessidades básicas de alimentação, saúde e educação.

O surgimento da Estratégia Contigo, tinha como plano de fundo a constatação de que um programa isolado não conseguiria solucionar um problema que têm múltiplas causas. De maneira que, em 2002, de acordo com documento oficial, Oportunidades assumiu o enfoque da Estratégia Contigo, que partiu do reconhecimento de que a política social, para superar a pobreza, deve promover a integração e a inclusão, prevenindo as causas da pobreza e intervindo sobre elas primeiramente, e sobre seus efeitos posteriormente (SEDESOL, 2003).

A estratégia Contigo buscou integrar em uma única estratégia federal a participação de 11 secretarias de Estado. Contigo se desenvolveu com a seguinte orientação: fornecer

proteção social; ampliar capacidades de educação, saúde, nutrição e capacitação; gerar oportunidades de geração de renda, emprego, desenvolvimento local e acesso a crédito; formação de patrimônio através do direito à moradia, poupança e propriedade (SEDESOL, 2001).

Contigo esteve vigente no período de 2001 a 2006. A partir de 2007, emergiu a Estratégia Vivir Mejor, que foi definida como a busca por ampliação de capacidades para as populações pobres e miseráveis. Segundo documento oficial, a estratégia Vivir Mejor concentra todas as ações do governo, canalizando-as ao mesmo objetivo de promover o Desenvolvimento Humano Sustentável, evita a dispersão das ações e faculta um maior proveito dos recursos investidos (SEDESOL, 2007).

O controle social no México deu-se na criação dos Comitês de Promoção da Comunidade (CPC), os quais são compostos por membros nomeados pelo conjunto de beneficiários. O objetivo dos Comitês é estabelecer uma melhor relação entre as famílias beneficiárias, os que ofertam os serviços de saúde e educação e a Coordenação Nacional do Programa Oportunidades (HEVIA, 2009a; 2009b). Os CPC's eram os responsáveis, teoricamente, de dirigir o processo de controle social, porém se limitavam a entregar uma queixa ou solicitações de forma escrita à Coordenação Nacional do Programa Oportunidades (HEVIA, 2009a; 2009b).

Segundo dados da SEDESOL, há outros dois mecanismos de controle social, são eles: a) “Puntos Centinela” – que são, basicamente, pontos onde a população beneficiária apresenta queixas e denúncias e busca informações sobre os procedimentos e serviços que são gratuitos; b) “Ejercicio de Participación Ciudadana” – se trata de uma sessão de informação e diálogo entre a Coordenação Nacional do programa e os atores estratégicos do setor privado e da sociedade civil, entre os temas abordados está o programa

Oportunidade, com o objetivo de obter propostas de melhoria que deverão ser atendidas pela Coordenação Nacional (SEDESOL, 2014b).

Peru

O estado peruano vem de um crescimento econômico vigoroso vivido nos últimos anos, com uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto significativo. Porém, em 2005, apresentava metade de sua população em condições de pobreza. O país teve experiências de políticas e programas nas áreas sociais que produziram resultados positivos, mas caracterizado como geograficamente localizado e por possuir um tempo determinado para seu funcionamento. Foi neste contexto, de poucos resultados das políticas sociais e de combate à pobreza que surgiu o programa Juntos (FRANCKE & MENDOZA, 2006).

Cabe salientar que o programa Juntos partiu de uma análise de programas de transferência condicionada de renda na América Latina, buscando as fragilidades e as fortalezas das experiências já consolidadas. Segundo Francke & Mendoza (2006) o programa Juntos foi baseado nos programas Oportunidades e Bolsa Família, inclusive com cooperação dos governos na execução do programa.

Para a implantação do Programa Juntos foi realizado, em 2004, uma pesquisa domiciliar em nível nacional com doze subamostras distribuídas ao longo de 12 meses do ano. Essa pesquisa foi capaz de cobrir milhares de domicílios das mais diversas regiões do país, e foi utilizada como base de dados para a intervenção/atuação do programa Juntos (CANCHO DIEZ, 2006).

O objetivo do programa Juntos é promover o exercício dos direitos fundamentais da população em situação de maior vulnerabilidade, em situação de extrema pobreza, risco e exclusão (MIDIS, 2014a).

O público-alvo do programa são as famílias em situação de pobreza, principalmente rural, composto por mulheres grávidas, crianças, os adolescentes e jovens até que eles completem o ensino secundário ou dezenove (19) anos. Para a seleção dos beneficiários é utilizado dois métodos de focalização: a primeira geográfica, onde se determina os distritos que participarão ou não do programa; e a segunda domiciliar, feito segundo o nível de pobreza determinado pelo Sistema de Focalização de Domicílios (SISFOH). Posterior a esta etapa, os domicílios para serem selecionados, necessitam: 1) ser classificado como pobre ou extremo pobre pelo SISFOH; 2) residir por mais de 6 meses no distrito selecionado na etapa anterior; 3) que o domicílio seja composto por uma gestante ou crianças/adolescentes de 0 a 19 anos; 4) representante do domicílio se apresentar com documento de identidade vigente; 5) declarar a Instituição Educativa e o Estabelecimento de saúde onde irão cumprir as condicionalidades; 6) firmar um Acordo de Compromisso, Declaração Jurada e Formato de Afiliação (MIDIS, 2014b; 2014c; 2014d)).

Não foram obtidos dados detalhados sobre a quantia em dinheiro transferida para cada domicílio beneficiário do programa, porém os estudos de Cancho Diez (2006) apontam que há transferência direta de 100 soles mexicanos mensais (cerca de U\$ 30,00) em 2005, e que não havia variável de acordo com os componentes familiares, ou seja, era um valor único transferido independente da composição familiar.

A gestão do programa Juntos tem uma estrutura diferenciada, composta pela seguinte estrutura operativa:

- Conselho Diretivo: presidido por um representante da Presidência da República, além do Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social, Ministério da Economia e Finanças. Representando a alta direção política do programa.

- Comitê Nacional de Supervisão e Transparência: composto pelo Presidente da República, representantes das igrejas, um representante do setor privado, um representante dos governos regionais, um representante dos governos locais e um representante da Mesa de Concertação ou Conciliação para a Luta contra a Pobreza.

- Âmbito regional: nomeia-se um coordenador regional, coordenadores e promotores distritais e promotores comunais (SOUZA, 2011).

As condicionalidades do programa são: a) saúde – frequência em controles de saúde para crianças de 0 a 5 anos, mulheres grávidas e lactantes; b) educação – matrícula na escola e frequência de 85% para as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos; c) nutrição – participação no programa de Complementação Alimentar para Grupos de Maior Risco (crianças de 6 meses a 2 anos) (CEPAL, 2014a).

O Peru estabelece um prazo máximo de permanência de oito anos no programa Juntos, onde após quatro anos os beneficiários são recadastrados e aqueles que tiverem um patamar de renda acima do limite definido pelo programa são convidados a retirar, caso contrário podem permanecer mais quatro com o benefício reduzido gradativamente (SOUZA, 2011).

Em 2007, é aprovado no Peru a Estratégia Nacional “Creceer” como uma política de Segurança Alimentar com o objetivo de diminuir a pobreza e desnutrição infantil no país e que teria o Juntos como um componente da mesma (SOUZA, 2011). Segundo Sotomayor (2008), “Creceer” é uma estratégia nacional de intervenção articulada em conjunto das entidades pública, privadas e da cooperação internacional que direta ou indiretamente estejam vinculadas a luta contra a desnutrição crônica infantil no país.

A estratégia tem como eixos promover o desenvolvimento de capacidades humanas e respeito aos direitos fundamentais, promover oportunidades e capacidades econômicas e estabelecer uma rede de proteção social. Suas diretrizes são: educação e práticas saudáveis,

alimentação e nutrição adequada; acesso a serviços básicos, moradias melhoradas e saúde integral. Para se consolidar, recomenda-se articulação vertical entre os governos nacional, regional e local (SOTOMAYOR, 2008).

Em relação ao controle social o Peru tem o Comitê de Vigilância e Transparência, uma instância interna ao programa, que é dedicada a supervisionar o correto funcionamento do Programa e onde a sociedade civil é maioria, além da presença no âmbito da gestão já mencionado anteriormente (FRANCKE & MENDOZA, 2006).

Argentina

Na Argentina, o programa Jefes y Jefas del Hogar, lançado oficialmente em 2002, destinava-se aos chefes de família sem emprego, com filhos/as até 18 anos de idade ou incapacitados (de qualquer idade) ou, ainda com o/a chefe ou cônjuge grávida. O programa consistia em um benefício monetário no valor de 50 dólares (150 pesos) com uma dupla condição: crianças e adolescentes nas escolas; participação em atividades de melhorias nas comunidades e que funcionassem como capacitação. O Ministério do Desenvolvimento Social e Meio Ambiente é a instituição responsável pelo programa (FONSECA, 2006).

Em fevereiro de 2006, foi anunciada a reformulação do Programa ou sua substituição por três outros: Familias para la Inclusión Social, Seguro de Empleo y Capacitación e Seguro de Desempleo. De maneira distinta do programa Jefes y Jefas del Hogar, Familias para la Inclusión retira as contraprestações de trabalho e mantém os compromissos com educação e saúde e já não é exclusivamente para os chefes de família desempregados (FONSECA, 2006).

Atualmente, o PTRC na Argentina é o Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) implementado em 2009, mediante Decreto 1602/09 (MARQUES, 2013). Não há informações de como se deu a modificação do programa Familias para la Inclusión para o AUHPS.

O objetivo do AUHPS é focalizar as transferências de renda em famílias com filhos menores de idade em situação de vulnerabilidade social, e condicionar as mesmas a fim de promover tanto cuidados de saúde quanto a formação de capital humano das crianças (ANSES, 2014).

O AUHPS tem como público sujeito famílias cujos pais se encontram desempregados (que não estejam recebendo o seguro desemprego), exerçam atividade doméstica ou exerçam atividade na economia informal com remuneração inferior a um salário mínimo. O programa consiste de um benefício pago às crianças e adolescentes menores de 18 anos (pertencentes as família supracitadas), residentes no país, ou incapacitados sem limite de idade, que sejam argentinos nativos ou naturalizados ou com residência legal no país mínima de 3 anos (MARQUES, 2013).

Coexistem, atualmente, dois subsistemas de AUHPS um contributivo (para os trabalhadores formais) e outro não contributivo. O contributivo não será objeto de discussão, pois é concedido anteriormente ao programa, regido pela Lei 24.714 de outubro de 1996, e o benefício é financiado por contribuições patronais e não diretamente do Estado (MARQUES, 2013).

O subsistema não contributivo, consiste no pagamento mensal de \$180, por filho, até um máximo de 5 filhos. Do total pago mensalmente aos beneficiários 80% são pagos diretamente, e 20% são depositados em uma conta, podendo ser retirado uma vez ao ano, quando o responsável pela criança e/ou adolescente precisa comprovar o cumprimento das condicionalidades. (MARQUES, 2013).

As condicionalidades são: educação – frequência escolar para as crianças e adolescentes de 5 a 18 anos; saúde - as crianças menores de 6 anos devem ter o esquema de vacinação completo ou correspondente com a idade e estar inscrito no Plano “Nacer”, já as

crianças e adolescentes de 6 a 18 anos devem ser totalmente vacinados ou correspondentes com a idade e controles de saúde completos (CEPAL, 2014b).

A gestão do programa é realizada pela Administração Nacional da Seguridade Social (ANSES). Não foram encontradas mais informações sobre o programa na Argentina.

Chile

No Chile, o projeto piloto Chile Solidário, após um ano e meio de debate, foi convertido em Lei em 2004. Esta lei conduziu à criação do Sistema Chile Solidário e do programa Puente – mecanismo de trabalho com as famílias - e do Fundo de Solidariedade e Inversão (FOSIS) como meio de financiamento do sistema (FONSECA, 2006).

O objetivo do Chile Solidario é promover a incorporação de famílias e pessoas em situação de extrema pobreza às redes sociais, assim como seu acesso a melhores condições de vida para que superem a indigência (CHILE, 2014).

O programa se dirige às famílias em situação de indigência e conta com quatro componentes: 1) apoio psicossocial (Programa Puente/FOSIS); 2) apoio econômico mensal de proteção à família; 3) outros benefícios monetários garantidos – pensões por velhice, invalidez, deficiência mental, etc. 4) acesso preferencial aos programas de promoção social (FONSECA, 2006). Não foram obtidas mais informações sobre os PTRC chilenos.

Nicarágua

Na Nicarágua, o Programa Mi Família, que pertence à Rede de Proteção Social, como demais programa na região, tem como objetivos: melhorar a alimentação das famílias em situação de extrema pobreza; reduzir o absenteísmo escolar; aumentar os cuidados de saúde das crianças e adolescentes (FONSECA, 2006). Não foram obtidas mais informações sobre os PTRC da Nicarágua, e tampouco se ainda seguem vigentes.

Colômbia

Em 2001, foi lançado o programa “Familias em Acción”, dirigido às famílias compostas de crianças e adolescentes em situação de extrema pobreza. O programa apresentava semelhanças com o programa mexicano de PTRC com os componentes de educação, saúde e alimentação. Em dezembro de 2005, foi ampliada sua cobertura para os grandes e médios centros urbanos. O programa pertence a Rede de Apoio Social, que buscava estabelecer bases para consolidar um sistema de proteção social. A Rede é formada por três programas: “Empleo em Acción”, “Jóvenes em Acción” e “Familias em Acción” (FONSECA, 2006).

Famílias em Ação é um programa de transferência monetária com condicionalidades. Para o benefício nutricional, as famílias devem manter em dia a carteira de vacina de seus filhos/as; levar as crianças menores de sete anos para os exames de controle do crescimento e desenvolvimento (peso e altura). Para o subsídio escolar, devem garantir que as crianças e adolescentes não falem às aulas de forma injustificável (mais de oito vezes no bimestre) (FONSECA, 2006). Não foram obtidas mais informações sobre o PTRC colombiano.

Equador

No Equador, em 2001, o governo tentou eliminar o subsídio universal ao gás e utilizar a transferência monetária aos extremamente pobres por meio de um programa denominado Bônus de Solidariedade. O subsídio ao gás, porém, voltou a ser concedido, mas o Bônus foi mantido. Em 2002, foi instituído o Bônus de Desenvolvimento Humano. O programa paga 15 dólares mensais por família. Assim como os demais programas da região, se classifica como um programa de transferência monetária condicionada: saúde – para as famílias com crianças menores de 5 anos e mulheres grávidas; educação – para as crianças e adolescentes (6 a 15 anos) – com a condição de frequência escolar de 90%. O

programa a nível institucional se localiza no Ministério do Bem Estar Social (FONSECA, 2006). Não houve mais informações sobre o PTRC no Equador.

República Dominicana

Na República Dominicana, em 2005, foi lançado o Programa Solidariedade que pertence à Rede de Proteção Social, opera com três componentes: Comer é Primeiro – em torno de 16 dólares – para alimentação; Incentivo à Frequência – 5 dólares por criança e adolescente em idade escolar (entre 6 e 16 anos) e até quatro por família; e República Dominicana com Nome e Sobrenome (documentação civil). Solidariedade tem como público-sujeito às famílias em situação de extrema pobreza e de modo inovador admite, no programa Comer é Primeiro, famílias sem filhos/as em idade escolar. Neste sentido, tem um ponto em comum com o Programa Ingreso Ciudadano do Uruguai, que teve início em 2005. A nível institucional tem como responsável o Gabinete Social (FONSECA, 2006). Não houve mais informações sobre o PTRC na República Dominicana.

Paraguai

No Paraguai, o programa Tekoporã (bem-estar em guarani) se dirige às famílias em situação de extrema pobreza que residem nas zonas rurais e têm crianças e adolescentes. Lançado em 2005, o programa, que pertence à Rede de Proteção Social, opera com condicionalidades vinculadas à saúde (vacinas, peso e altura das crianças e acompanhamento das mulheres grávidas) e à educação: frequência escolar. De modo semelhante ao programa do Chile, conta com os chamados Guias Familiares que fazem o acompanhamento das famílias. A nível institucional o programa é inserido na Secretaria de Ação Social (FONSECA, 2006). Não houve mais informações sobre o PTRC no Paraguai.

El Salvador

Em El Salvador, começou em 2005, como parte da estratégia social para o período 2004-2009, o Programa Oportunidades com cinco componentes (saúde, jovens, crédito, conecta e rede solidária) que incluem transferência de renda condicionada (FONSECA, 2006).

O programa se dirige às famílias em situação de extrema pobreza e com crianças e adolescentes (menores de 15 anos) ou com mulheres grávidas no momento do cadastramento. O valor do benefício varia entre 15 e 20 dólares por família e o tempo máximo de permanência é de três anos. As condicionalidades são: saúde (pré-natal, controle do crescimento e desenvolvimento – peso e altura, vacinação completa para os menores de cinco anos); educação: matrícula e frequência escolar (crianças entre 5 e 15 anos) e capacitação quando ofertada (FONSECA, 2006). Não houve mais informações sobre o PTRC de El Salvador.

Panamá

No Panamá, o programa Rede de Oportunidades começou em abril de 2006. Também constitui um programa de transferência de renda condicionada à educação (frequência escolar) e aos controles de saúde do grupo materno infantil. O programa é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (FONSECA, 2006). Não houve mais informações sobre o PTRC do Panamá.

Os demais países da América Latina que executam PTRC não obtiveram informações neste estudo.

5. Discussão

Para a discussão de fragilidades e fortalezas dos PTRC na América Latina no contexto da SAN, serão utilizados somente os países dos quais se obteve mais informações bibliográficas e documentais disponíveis, quais sejam: Brasil, México, Peru e Argentina.

A tabela a seguir apresenta o contexto histórico-político dos PTRC's de Brasil, México, Peru e Argentina.

Tabela 1. Contexto Histórico-Político dos PTRC's de Brasil, México, Peru e Argentina.

País	Programa	Contexto Histórico-Político
Brasil	Bolsa Família	1995 – Experiências pioneiras do Distrito Federal e Campinas; 1996 – Criação do PETI; 1998 – Criação do PNGRM; 2001 – Criação do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação; 2002 – Criação do programa Auxílio – Gás; 2003 – Criação do Cartão Alimentação; 2003 – Unificação de todos programas com a criação do Programa Bolsa Família.
México	Oportunidades	1990 – 15 programas de subsídio alimentar (11 focalizados nas áreas urbanas e rurais, e 4 não tinham mecanismos de focalização explícitos; 1995 – implantado projeto piloto PROGRESA; 1996 – projeto piloto é avaliado e redesenhado com a identificação de alguns pontos a serem modificados; 1997 – ProgresA inicia suas atividades; 2002 – ProgresA é substituído pelo Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades que amplia sua abrangência para áreas semi-urbanas e urbanas e amplia sua extensão para jovens.
Peru	Juntos	2004 – Realização de uma pesquisa domiciliar, a nível nacional ao longo de 12 meses, o qual utilizou-se a base de dados para a intervenção/atuação do programa Juntos; que, por sua vez, foi baseado nos programas Oportunidades e Bolsa Família.
Argentina	AUHPS	2002 – Programa Jefes y Jefas Del Hogar; 2006 – Reformulação do programa e criação do programa Familias para la Inclusión Social; 2009 – Implementação do AUHPS

A partir da tabela acima, podemos analisar que o México é a vanguarda na América Latina na aplicação das PTRC como forma de combate a pobreza e à fome e,

consequentemente, da ISAN. Inaugurando um novo momento de políticas focalizadas e com co-responsabilidades para os países da região.

O Brasil iniciou a execução das transferências diretas de renda em 1995, com as experiências de Distrito Federal e Campinas, mas somente em 2003, com o PBF, se concretiza um PTRC a nível nacional. Neste contexto, é importante ressaltar que as políticas de SAN (e da PTRC) resultam de um extenso esforço e diálogo da sociedade civil em conjunto com os governos na busca de garantir a melhor formulação e execução das mesmas.

O Peru, por sua vez, teve a possibilidade de analisar os pontos positivos e negativos dos PTRC's de México e Brasil, para, assim, não confrontar os mesmos erros. Já a Argentina apresenta um ponto diferencial no primeiro momento, que era vincular entre as condicionalidades a prestação de serviços, porém no decorrer dos anos e no aprimoramento da política retira este condicionante, mantendo somente o de saúde e educação.

Os objetivos dos programas são muito parecidos, como mostra a Tabela 2 (abaixo), porém vale observar que o caso brasileiro já cita a SAN como objetivo, o que não ocorre nos demais programas.

Tabela 2. Objetivo dos PTRC's em cada país.

País	Objetivo
Brasil	Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial à: saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios.
México	Coordenar ações institucionais para contribuir na superação da pobreza, mediante o desenvolvimento das capacidades básicas das pessoas e seu acesso a melhores oportunidades de desenvolvimento econômico e social.
Peru	Promover o exercício dos direitos fundamentais da população em situação de maior

	vulnerabilidade, em situação de extrema pobreza, risco e exclusão.
Argentina	Focalizar as transferências de renda em famílias com filhos menores de idade em situação de vulnerabilidade social e condicionar as mesmas, a fim de promover tanto cuidados de saúde quanto a formação de capital humano das crianças.

A Tabela 3 demonstra o público-sujeito, a gestão (ações e setores envolvidos) e controle social dos programas por país.

Tabela 3. Público-sujeito, gestão (ações e setores envolvidos) e controle social dos programas por país.

País	Gestão : público sujeito , ações e setores envolvidos	Controle Social	
Brasil	Famílias de baixa renda: pobres e extremamente pobres. O benefício aumenta proporcionalmente nas famílias compostas por gestantes, nutrízes ou crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.	Gestão do programa descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução. O MDS coordena o programa utilizando o IGD. O programa compõe o Plano Brasil sem Miséria.	Instâncias de Controle Social, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional
México	Feitas em três níveis: seleção de áreas geográficas de atenção; identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades; decisão familiar de adesão. Ampliação posterior para	Coordenação intersetorial constituída pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Educação Pública, Saúde e Assistência, Instituto Mexicano do Seguro Social e Secretaria da Fazenda e Crédito Público. O programa compõe a Estratégia	Comitês de Participação Comunitária, Pontos “Centinela” e Exercício de Participação Cidadã.

	Jovens e Idosos.	VivirMejor.	
Peru	Famílias em situação de pobreza, principalmente rural, composto por mulheres grávidas, crianças, os adolescentes e jovens até que eles completem o ensino secundário ou dezoito (19) anos.	A gestão do programa não é realizada por uma pasta específica mas pela seguinte composição estrutural: Conselho Diretivo, Comitê Nacional de Supervisão e Transparência e Âmbito Regional. O programa compõe a Estratégia Crecer.	Comitê de Vigilância e Transparência.
Argentina	Famílias cujos pais se encontram desempregados (que não estejam recebendo o seguro desemprego), exerçam atividade doméstica ou exerçam atividade na economia informal com remuneração inferior a um salário mínimo.	Gestão realizada pela Administração Nacional de Seguridad Social (ANSES).	Não apresentou mecanismos de Controle Social.

No México e Peru optou-se, para a seleção do público-sujeito, a focalização em áreas determinadas por estudos anteriores e identificadas como vulneráveis e, posteriormente, a aplicação do método de seleção para as famílias/domicílios que serão beneficiárias.

Já na Argentina se utiliza para a seleção a questão do emprego, onde desempregados, trabalhadores domésticos e trabalhadores informais são o público-sujeito

da política, sendo que os dois últimos não podem obter remuneração maior que um salário mínimo.

O Brasil é o único país que utiliza somente o recorte de renda para a definição do público-sujeito de seu programa, o que apresenta um avanço em relação aos demais advindo da diminuição de processos burocráticos para a seleção de seus beneficiários e que não exclui nenhuma região brasileira do processo de seleção.

A gestão dos programas no Brasil, México e Argentina são bem semelhantes, com o MDS no Brasil, SEDESOL no México e ANSES na Argentina coordenando os programas. O Brasil apresenta o IGD como uma forma de descentralização para os Estados e Municípios de acompanhamento e avaliação da execução do programa, uma ferramenta importante para a responsabilização dos entes federados na gestão dos programas. Segundo os autores Francke & Mendoza (2006), o Peru apresenta inovação na gestão, contendo uma estrutura diretora onde o Estado não tem o poder absoluto, estabelecendo através da representação da sociedade civil, com poderes efetivos, mecanismo de participação direta na gestão do programa.

O programa Oportunidades não era apenas uma ação de redução da pobreza, mas sim parte de um amplo redesenho da política de combate à pobreza que, junto a outras medidas, formaria uma estratégia integrada para combater a pobreza. Assim, tinha como princípio a compreensão de que a pobreza é muticausal e para obter sucesso deveria ser reforçado por outros componentes de uma estratégia integrada de redução da pobreza, atuando conjuntamente às políticas macro e microeconômicas. (LEVY, 2006).

Neste sentido, em 2001, ao criar a Estratégica Contigo, atualmente Vivir Mejor, o México inova no tratamento das políticas públicas de enfrentamento da ISAN a partir da articulação das mais diversas pastas de governo que tivesse ações articuladas e intersetorial com a temática. O Brasil com a Estratégia Fome Zero e o Peru com a Estratégia Crecer

seguem o exemplo na perspectiva da integração e articulação das diversas políticas que tivessem ligação com o combate da ISAN e na perspectiva da garantia da SAN/DHAA à luz do conceito brasileiro.

O controle social é uma ferramenta que possibilita à sociedade civil participação direta nos programas e na construção de políticas públicas de SAN. O México adotou em maior peso à co-responsabilidade do que à participação social em si. O argumento que sustenta este pensamento é de que, a partir das condicionalidades, os beneficiários participam como sujeitos ativos da superação da pobreza, com capacidades de decisões autônomas, e não somente como receptores de apoios como acontecia na antiga política de transferência de alimentos e não de renda. Ou seja, a participação dos beneficiários na operação e/ou desenho do programa sempre esteve excluída. Mesmo apresentando os três mecanismos elucidados na tabela acima, esses se reduzem a entrega de queixas e/ou solitações de forma escrita à Coordenação Nacional do Programa. O que mais se assemelha a uma estrutura real de controle social é o “Exercício de Participação Cidadã” que fortaleceu os vínculos com as organizações da sociedade civil no intuito de estabelecer um monitoramento sobre os impactos dos programas (HEVIA, 2009a; 2009b).

O Peru incorpora o controle social na gestão do próprio programa a partir de uma instância interna intitulada Comitê de Vigilância e Transparência, dedicada a supervisionar o correto funcionamento do programa onde a sociedade civil é maioria. Os autores Francke & Mendoza (2006) apresentam essa forma de controle social como mais uma inovação do programa peruano.

A Argentina não apresentou mecanismos de controle social nas informações bibliográficas e documentais disponíveis nesta pesquisa, o que representa uma fragilidade na condução do programa e distanciamento da sociedade civil e governo, no sentido de realizar concertações que fortaleçam as políticas e programas de SAN.

O Brasil apresenta uma inovadora rede de controle social, que se expande para além da questão de monitoramento, avaliação e fiscalização do PBF com as ICS. Isto se torna possível devido ao grande grau de participação social e diálogo intersetorial na construção de uma Política Nacional de SAN que foi apresentada anteriormente neste estudo. Com a criação do SISAN, o Brasil torna-se pioneiro no casamento da agenda da PTRC em consonância com a garantia de SAN/DHAA, no âmbito do Controle Social. As Conferências, os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de SAN e a CAISAN são capazes de articular a ampla agenda de SAN, onde o PBF aparece somente como um dos pilares na garantia da SAN/DHAA.

O sucesso do Controle Social Brasileiro culmina, em 2010, na criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que tem como objetivo:

I) Identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da ISAN no Brasil;

II) Articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;

III) Promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional;

IV) Incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito

das negociações e cooperações internacionais (BRASIL, 2010).

Suas diretrizes são:

I) Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II) Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III) Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

IV) Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3o, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;

VI) promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquíicultura;

VII) apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a

negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006;

VIII) monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010).

As condicionalidades dos PTRC na América Latina são muito semelhantes, baseados basicamente em saúde e educação. O México apresenta como diferencial a entrega de um “kit” nutricional. No Peru existe a obrigatoriedade de que os beneficiários participem de cursos vinculados à nutrição, visto que no país a desnutrição infantil é significativa (SOUZA, 2011). Além disso, o Peru tem mais uma importante inovação, que é o direcionamento de recurso aos ministérios vinculados às condicionalidades exigidas pelo programa, cuja finalidade é que estes ministérios melhorem e ampliem a oferta dos serviços aos beneficiários (FRANCKE & MENDOZA, 2006).

Por fim, Brasil e Argentina não apresentaram prazos máximos de permanência no programa, desde que os beneficiários permaneçam dentro dos critérios de elegibilidade e cumpram com as condicionalidades. Neste contexto, cumpre destacar que na Argentina há penalização no caso de não cumprimento destas. Por sua vez, o México apresenta um prazo máximo de sete anos para os beneficiários de áreas urbanas e de nove anos para áreas rurais e semi urbanas, porém caso essas famílias permaneçam na pobreza de capacidades não há um prazo máximo de permanência definido. Já o Peru estabelece o prazo máximo de oito anos, sendo que em quatro anos os benefícios começam a ser gradualmente diminuídos até a finalização do prazo.

6. Considerações Finais

A revisão bibliográfica apontou que nos últimos anos grande parte dos países da América Latina vem utilizando os PTRCs na perspectiva de combate à fome. Porém,

demonstrou que as atuações destes programas de formas isoladas, pulverizadas e desarticuladas com outras ações de SAN se tornam incapazes de gerar emancipação social. Neste sentido, o Plano Brasil sem Miséria, a Estratégia Vivir Mejor e a Estratégia Crecer representam um avanço efetivo para a garantia do DHAA/SAN.

O México foi o primeiro país a executar os PTRC's na América Latina e se destaca por criar em 2001 a Estratégia Contigo (atualmente Vivir Mejor). Contudo, ainda não demonstra uma aproximação das políticas públicas vigentes com a dimensão da SAN, sendo poucas vezes mencionado o termo nas informações bibliográficas e documentais obtidas.

O Brasil apresentou importantes, inovadoras e recentes contribuições históricas na perspectiva da construção de políticas públicas para a consolidação da SAN, com protagonismo popular e diálogo intersetorial. Isso reflete, inclusive, no reconhecimento internacional do país no tema de SAN e na construção e pactuação política do conceito deste. O sucesso das políticas públicas brasileiras repercute na antecipação do cumprimento integral do primeiro ODM estabelecido pela ONU, relacionado ao combate à pobreza e a fome⁹.

O Peru apresenta aspectos importantes na inclusão da sociedade civil na gestão do programa Juntos, no estabelecimento de prazo máximo de permanência e na destinação de recursos aos Ministérios de Educação e Saúde para a garantia da ampliação da oferta de serviços aos beneficiários. Entretanto, assim como o México, ainda há pouca referência ao termo segurança alimentar e nutricional, apesar de ter um enfoque à desnutrição infantil em seu programa.

⁹ Informação retirada do site: <<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/Componentes/Imprensa/Noticias.asp?txNot=394&iRnd=0,8491%D8>>, acessado em julho de 2014.

A Argentina renova ao transformar a AUHPS em um direito e integrante da Seguridade Social, diferente do PBF que, ainda que esteja amparado em lei própria e ter respaldo popular, constitui um programa governamental e, assim, pode ser ameaçado por eventual troca de Governo. Por sua vez, ainda que seja considerado um direito, apresenta fragilidade no contexto do diálogo com a sociedade civil, pois não dispõe de mecanismos permanentes de controle social.

Cabe ressaltar a fragilidade do estudo por não conseguir informações de todos os países que hoje realizam as PTRC na América Latina. Seria importante ampliar a análise deste estudo no futuro.

Por fim, é fundamental que os PTRC's dialoguem com todas as dimensões da SAN, para além do acesso. É necessário que os países da América Latina elaborem políticas e programas que garantam a dimensão qualitativa da SAN/DHAA. Esta problemática caracteriza o principal desafio futuro para as políticas públicas de SAN, inclusive de transferência de renda condicionada, nos países da América Latina.

7. Referências Bibliográficas

ANSES. Con cada argentino, siempre. **Asignación Universal**. Disponível em: <<http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>>. Acesso em: 27 de Junho de 2014.

BELIK, W. **Repensando las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina**. In: **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**. São Paulo, Editora Hucitec, 2004.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. **Políticas de Combate à Fome no Brasil**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 15(4), out/dez, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – As Dez prioridades**. 1994.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final**. Brasília, 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria a Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010.

BRASIL. 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**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura/Secretaria de Planejamento Agrícola. **Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome**. Brasília, dezembro, 1985.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional Brasileiro – Cúpula Mundial da Alimentação – Roma, 1996**. Brasília, 1996.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Social. Transferência de renda. Bolsa Família. Perguntas Frequentes. **Quais os objetivos do programa?** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp>. Acesso em: 15 de Junho de 2014a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Bolsa Família. **Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 15 de Junho de 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Bolsa Família. **Gestão Descentralizada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>>. Acesso em: 15 de Junho de 2014c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Bolsa Família. **Condicionalidades**. Disponível em: <

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 15 de Junho de 2014d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Bolsa Família. **Controle Social**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Acesso em: 15 de Junho de 2014e.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, pobreza e à desnutrição**. 307 fl. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2003.

CANCHO DIEZ, C. **Buscando alternativas para la superación de la pobreza: Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú** – Informe Final Grade – Grupo de Análisis para el Desarrollo (2006).
de Propostas sobre Segurança Alimentar. 2001.

CEPAL. Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributive en América Latina y el Caribe. Inicio. Perú. **Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-)**. Componentes. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=29>>, acesso em 20 de Junho de 2014.

CEPAL. Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributive en América Latina y el Caribe. Inicio. Argentina.

Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-). Componentes. Disponível em < <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=33>>. Acesso em: 27 de Junho de 2014.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. Inicio. Beneficios Sociales. **Chile Solidario**. Disponível em: <<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/beneficios-sociales/#chile-solidario>>. Acesso em: 27 de Junho de 2014.

DEAN, H. **The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state**. In: CIMADAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. The poverty of the State: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. Clacso-Crop Series, 2005.

DRAIBE, S. **Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia**. In: Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana. Mexico: Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), 2006, pp. 139-176.

FAO. Monitoring Progress since the World Food Summit. Conclusion. Disponível em: < www.fao.org/wfs>. Acesso em: 24 de Maio de 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION.(FAO). **The State of Food and Agriculture**, 2000.

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

FONSECA, AMM. **Los sistema de protección social en America Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas.** PNUD, 2006.

FRANCKE, P. & MENDOZA, A. **Cap. IX – Peru: Programa Juntos.** In: Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006, pp. 391-432.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1987.

GOHN, M. da G. **Historia dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: ed. Loyola, 1995.

GOMES JÚNIOR, N.N. **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas.** 339 fl. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2007.

HEVIA, F. **Construcción de ciudadanía en los programas de transferencias condicionadas: el caso del programa Progres/Oportunidades de México.** En: Ernesto Isunza y Adrián Gurza (comp.) La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS/MA Porrúa (en prensa). 2009b.

HEVIA, F. **Nuevos intermediarios institucionales del programa Progres/Oportunidades, evidencias desde el sur de Veracruz.** En: Desacatos, Revista

de Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México. septiembre-diciembre, 2009a.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** São Paulo, 2001.

LEVY, S. **Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico.** Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008.

LEVY, S. **Progress Against Poverty sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program.** Brookings Institution Press, Washington, DC, 2006.

LINHARES, M.Y.L.; DA SILVA, F.C.T. **História política do abastecimento (1918-1974).** Biblioteca Nacional de Agricultura-BINAGRI, 1979.

MALUF, R.; MENEZES, F. **Segurança Alimentar: pelo direito à alimentação.** Cadernos

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil.** Revista Cadernos de Debate. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp, vol. IV, 1996.

MALUF, R.S. **Segurança Alimentar e Nutricional.** 2. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MARIN-LEON, L.; SEGAL-CORRÊA, A. M.; PANIGASSI, G.; MARANHA, L. K.; SAMPAIO, M.F.A.; PÉREZ-ESCAMILLA, R. **A percepção de insegurança alimentar**

em famílias com idosos em Campinas, São Paulo, Brasil. Cad. Saúde Pública. 2005;21(5):1433-40.

MARQUES, R.M. **Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina.** Revista de Economia Política, vol. 33, nº 2 (131), pp. 298-314, abril-junho/2013.

MÁRQUEZ, J. R.J. & CASTAÑOS, C.A.M. **Una Análisis del Programa Oportunidades en el Estado del Mexico.** Série Marginación y Pobreza – Cuadernos para el Desarrollo Social. 2006.

MAXWELL, S.; SLATER, R. **Food Policy Old and New.** Development Policy Review,

MESA-LAGO, C. **Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI.** Washington, D.C.:BID, 2006.

MIDIS. Juntos. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres. ¿Quiénes somos?.

Visión y Misión. Disponível em: < <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos/vision-y-mision>>. Acesso em: 20 de Junho de 2014a.

MIDIS. Juntos. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres. Usuarios. **¿Quiénes son los usuarios?** Disponível em : <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/quienes>>.

Acesso em: 20 de Junho de 2014b.

MIDIS. Juntos. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres. Usuarios. Cobertura Geográfica. Disponível em: <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/cobertura-geografica>>. Acesso em: 20 de Junho de 2014c.

MIDIS. Juntos. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres. Inicio. **Requisitos de Afiliación.** Disponível em: <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/component/content/article?id=91>>. Acesso em: 20 de Junho de 2014d.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

no. 21 (5-6):531-553, 2003.

PANIGASSI, G.; SEGAL-CORREA, A.M.; MARIN-LEON, L.; PERÉZ-ESCAMILLA, R.; SAMPAIO, M.F.A.; MARANHA, L.K. **Insegurança Alimentar como indicador de iniquidade: análise de inquérito populacional.** Cad. Saúde Pública. 2008;24(10):2376-84.

PEREIRA, D.A.; VIEIRA, V.L.; FIORE, E.G.; CERVATO-MANCUSO, A.M. **Insegurança alimentar em região de alta vulnerabilidade social da cidade de São Paulo, Brasil.** Segurança Alimentar Nutricional. 2006;13(2):34-42.

PESSANHA, L.D.R. **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a Garantia do Direito ao Alimento.** Rio de Janeiro, Texto para Discussão ENCE/IBGE no. 5, 2002.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político.** 234 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2009.

RAMOS, C.A. **O programa de garantia de renda mínima. Texto para discussão 357.** Rio de Janeiro, IPEA, 1994.

RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M. **Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.** In: Cuadernos de Desarrollo humano, n. 10. Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). 2003.

RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M. **Evaluating the impact of conditional Cash Transfer Programs.** In: The World Bank Research Observer, v. 20, n.1. 2005.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil - o que há de novo no limiar do século XXI?** Rio de Janeiro, Ipea, abril. Texto para Discussão no. 720, 2000.

SADER, E; JINKINGS, I; MARTINS, C.E.; NOBILE, R. (coord). **Latinoamericana. Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe.** 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

SALLES-COSTA, R.; PEREIRA, R.A.; VASCONCELLOS, M.T.L.; VEIGA, G.V.; MARINS, V.M.R.; JARDIM, B.C.; *et al.* **Associação entre fatores socioeconômicos e**

insegurança alimentar: estudo de base populacional na região metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. Ver Nutr. 2008;21 Suppl:99-109.

SANTOS, J.V.; GIGANTE, D.P.; DOMINGUES, M.R. **Prevalência de insegurança alimentar em Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil, e estado nutricional de indivíduos que vivem nessa condição.** Cad Saúde Pública. 2010;26(1):41-9.

SCOTT, J.S. **Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México.** Estudio RIMISP-FAO, 1999.

SEDESOL. **Progresá - Programa de Educación, Salud y Alimentación Más oportunidades para las familias pobres.** 1999.

SEDESOL. **Superación de la Pobreza: una tarea Contigo. Programa Nacional del Desarrollo Social 2001-2006.** Plano Nacional de Desarrollo (PND, 2001-2006), Sedesol, 2001, 1ª edição, 2001.

SEDESOL. **Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Plano Nacional del Desarrollo, 2002-2006.** Sedesol, 2003 – 1ª edição.

SEDESOL. **Vivir Mejor – política social del gobierno federal, 2007.** Disponível no site: www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf, acesso em 03/08/2010.

SEDESOL. Oportunidades. Conoce Oportunidades. **Misión y Visión**. Disponível em: <
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mision_y_vision>. Acesso em: 19 de
Junho de 2014a.

SEDESOL. Oportunidades. Transparencia. **Participación Ciudadana**. Disponível em: <
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/participacion_ciudadana>, acesso em: 19
de Junho de 2014b.

SEN, A. **Food Entitlements and Economic Chains**. In: NEWMAN, L.; CROSGROVE,
W. Hunger in History: food shortage, poverty and deprivation. Cambridge Mess, USA,
Blackwell, 1990.