



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

CAMPUS SÃO BORJA

SANDRA CRISTINA FRANCHIKOSKI

**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
NO MUNICÍPIO DE PORTO VERA CRUZ - RS**

São Borja

2018

SANDRA CRISTINA FRANCHIKOSKI

**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
NO MUNICÍPIO DE PORTO VERA CRUZ - RS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

ORIENTADORA: Susana Cesco

São Borja

2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

F816a Franchikoski, Sandra Cristina

Avaliação da Eficácia do Programa Bolsa Família na
Segurança Alimentar e Nutricional de famílias
beneficiárias no

Município de Porto Vera Cruz - RS / Sandra
Cristina Franchikoski. 157 p.

Dissertação (Mestrado)-- Universidade Federal do
Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018.

"Orientação: Susana Cesco".

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Programa
Bolsa Família. 3. Avaliação de Políticas Públicas. I.
Título.

SANDRA CRISTINA FRANCHIKOSKI

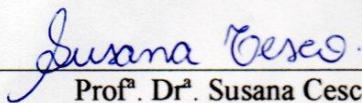
**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE FAMÍLIAS
BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE PORTO VERA CRUZ - RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

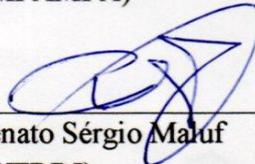
Área de concentração: Elaboração, Implementação e avaliação de Políticas Públicas para o Desenvolvimento regional em áreas de fronteira.

Dissertação defendida e aprovada em: 20 de abril de 2018

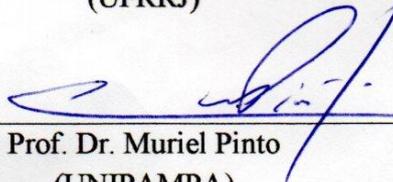
Banca examinadora:



Prof.^a. Dr.^a. Susana Cesco
Orientadora
(UNIPAMPA)



Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf
(UFRRJ)



Prof. Dr. Muriel Pinto
(UNIPAMPA)

Dedico este trabalho aos meus pais **Henrique** e **Hermina**, que não mediram esforços para me apoiar em mais esta etapa.

AGRADECIMENTO

Ao agradecer demonstro, antes de tudo, que nada fiz sozinha. Por trás dessas linhas, encontram-se inúmeras pessoas que participaram e fizeram desta uma etapa possível em minha vida. Assim o fazendo, sinto-me abençoada por nunca estar só e confortável para seguir em frente, compreendendo sempre o futuro como infinitas possibilidades de superação e de encontro maior com algo que carrego sempre comigo: o amor e a fé.

Agradeço primeiramente a Deus, Pai presente em todos os momentos, que tudo preparou ao permitir que fosse aprovada para o mestrado, que sempre ilumina meus passos, concedendo-me a paz necessária.

Aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado, independentemente das minhas escolhas, e que, absolutamente em todos os instantes, me ensinaram, educaram para a vida e me fizeram entender que tudo era possível, mesmo quando, cegamente, eu afirmava que não.

À minha irmã Karin, sobre quem repousam minhas preocupações e anseios de um futuro repleto de alegria.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, Campus Santa Rosa, instituição na qual trabalho, pela concessão do afastamento para qualificação, proporcionando-me a tranquilidade necessária para realização deste estudo.

À professora Dr^a. Susana Cesco pelo trabalho de orientação, com sugestões, apoio e paciência demandados durante a caminhada nesta trajetória acadêmica. Aos demais professores que contribuíram com o desenvolvimento deste trabalho, em especial àqueles que compuseram a banca de qualificação, professores Dr. Augusto Clemente e Dr. Muriel Pinto, e, por ora, aos que compõem a banca de defesa.

Agradeço também aos amigos Anderson, Carlos, Flávia e Lidiane pela companhia, pela troca de ideias e por compartilharem de muitas de minhas angústias e alegrias como pós-graduanda.

Que Deus possa abençoá-los em tudo e cumprir os desejos de seus corações, assim como hoje Ele cumpre um dos meus.

RESUMO

Inserida no campo do direito humano à alimentação, a segurança alimentar e nutricional tem como objetivo garantir o acesso ao alimento em quantidade suficiente e qualidade adequada. No intuito de assegurar este direito, o Programa Bolsa Família (PBF) surge como uma política pública, buscando promover a segurança alimentar e nutricional e contribuir para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Diante deste contexto, avaliar a eficácia desse programa no alcance da meta de garantir a segurança alimentar e nutricional foi o objetivo geral desta dissertação. Para o desenvolvimento do estudo foi realizada uma pesquisa de campo, através da aplicação do instrumento de coleta de dados a 74 famílias beneficiárias do PBF no município de Porto Vera Cruz/RS. A análise dos dados coletados ocorreu por meio de técnicas de estatística descritiva, para descrição da amostra, e teste de *Exato de Fisher* para estudar os fatos influenciadores. A partir da exploração dos dados, foi possível verificar que a população pesquisada é formada por mulheres em sua maioria, na faixa etária entre 40 e 59 anos, possuem baixa escolaridade e com ocupação predominantemente na agricultura e com renda familiar mensal na faixa de meio salário mínimo. O estudo evidenciou que pouco mais da metade das famílias encontram-se em insegurança alimentar, identificando-se graus de severidade leve e moderado. Esses resultados apresentam fortes indícios de que as causas se devem aos baixos níveis de escolaridade, precariedade de inserção ocupacional e renda insuficiente. Assim, é fundamental que sejam implementadas políticas públicas mais robustas para que o governo municipal consiga articular ações de diferentes setores de governo e sociedade, o que requer a construção de pactos, abrangendo as esferas da produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e utilização do alimento no nível familiar.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Programa Bolsa Família. Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

Inserted in the field of human right to feeding, food and nutrition security are aimed to ensure the access to food in enough quantity and quality. In order to assure this right, Programa Bolsa Família (PBF) rises as a public policy, seeking to promote the food and nutrition security, contributing to eradicate extreme poverty and achieving citizenship by the most vulnerable part of the population regarding hunger. Due to that, the evaluation of the effectiveness of this program in achieving the goal in ensuring the food safety was the general objective of this dissertation. This study was developed through a field research, by applying the data collection instrument in 74 families benefited by the PBF in the municipality of Porto Vera Cruz/RS. The analysis of the data collection was made by descriptive statistical techniques to describe the sample and Fish exact test to study the influencer factors. From the data, was possible to verify that the population researched is mostly formed by women, from 40 to 59 years old, they show a low level os schooling, working predominantly in agriculture and have a familiar montly income of half of minimum wage. This study revealed that more than half of the families are in a food insecurity situation, showing light and moderate severity. These results show strong evidences that may be caused by low education levels, precarity in the job insertion and insufficient income. Thus, it is fundamental to implement stronger public policies to allow the municipal government to articulate actions in different sectors of government and society, which requires agreements that engage the production, selling, quality control, access and the use of food in family levels.

Keywords: Public Policies. Programa Bolsa Família. Food and Nutrition Security.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Itens das escalas de medida domiciliar da segurança alimentar, versão norte americana original traduzida e versão adaptada para o Brasil.....	38
Quadro 2 – Critérios de pontuação e pontos de corte para classificação da segurança alimentar nos domicílios.....	95
Quadro 3 – Resumo dos principais achados no estudo	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Bolsa Família: benefícios e critérios de elegibilidade.....	58
Tabela 2 – Famílias residentes e famílias beneficiadas com o programa Bolsa Família por macrorregião.....	59
Tabela 3 – Porcentagem da população em vulnerabilidade à pobreza nos municípios do COREDE Fronteira Noroeste, Estado do RS e Brasil.....	83
Tabela 4 - Faixa etária dos entrevistados	99
Tabela 5 – Grau de instrução dos entrevistados	100
Tabela 6 - Número de membros por grupo familiar.....	103
Tabela 7 – Renda mensal das famílias beneficiárias	104
Tabela 8 – Renda <i>per capita</i> das famílias beneficiárias do PBF, Porto Vera Cruz/RS.....	104
Tabela 9 – Quantidade e tipo dos benefícios pagos às famílias beneficiárias do PBF em Porto Vera Cruz/RS.....	105
Tabela 10 – Relação entre o Nível de Segurança Alimentar e a presença/ausência de menores de 18 anos nas unidades familiares	110
Tabela 11 – Frequência de respostas positivas às perguntas da EBIA.....	112
Tabela 12 – Relação entre a preocupação e o medo que falem alimentos (componente psicológico) e características das unidades familiares	115
Tabela 13 – Nível de Segurança Alimentar nas zonas urbana e rural	116
Tabela 14 - Relação entre a redução na Qualidade da Alimentação e o local de residência das famílias	116
Tabela 15 – Relação entre a redução da Quantidade na Alimentação e o local de residência das famílias	118
Tabela 16 – Relação entre os níveis de Segurança Alimentar e o número de membros das unidades familiares	118
Tabela 17 – Relação entre os níveis de Segurança Alimentar e a renda familiar.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Linha histórica da extrema pobreza no Brasil de 1991 a 2010	52
Gráfico 2 – Porcentagem da população pobre no Brasil de 1991 a 2010.....	53
Gráfico 3 – Índice de Gini do Brasil no período de 1991 a 2010.....	54
Gráfico 4 – Porcentagem da população em vulnerabilidade à pobreza nos Estados Brasileiros no período de 1991 a 2010	55
Gráfico 5 – Evolução de Famílias Atendidas pelo PBF no Brasil.....	60
Gráfico 6 – Porcentagem da população pobre.....	87
Gráfico 7 – Porcentagem da população extremamente pobre	87
Gráfico 8 – Evolução de Famílias Atendidas pelo PBF em Porto Vera Cruz.....	88
Gráfico 9 - Renda familiar nos domicílios entrevistados	105
Gráfico 10 – Representação da situação de Segurança Alimentar dos domicílios.....	108
Gráfico 11 – Nível de Segurança Alimentar em domicílios onde residem crianças e adolescentes	109
Gráfico 12 – Nível de Segurança Alimentar em domicílios onde residem apenas adultos....	109
Gráfico 13 – Frequência de repostas positivas para as perguntas da EBIA	111
Gráfico 14 – Frequência de repostas positivas às perguntas 1, 5 e 7 da EBIA (Bloco 1)	113
Gráfico 15 - Frequência de repostas positivas às perguntas 3, 9, 11, 13 e 15 da EBIA (Bloco 2).....	113
Gráfico 16 - Frequência de repostas positivas às perguntas 17, 19a, 21, 23, 25, 27 e 29 da EBIA (Bloco 3).....	114

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas proposto por Secchi (2012)	69
Figura 2 - Mapa do Rio Grande do Sul com a localização do Município de Porto Vera Cruz/RS	82
Figura 3 – Fluxograma da Amostra	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CEPEX – Centro de Pesquisa e Extensão em Fruticultura Tropical

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

COOPOVEC – Cooperativa de Porto Vera Cruz

COTRIROSA – Cooperativa Triticola Santa Rosa

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

FAO – Food and Agriculture Organization

HFSSM – Household Food Security Survey Module

IAG – Insegurança Alimentar Grave

IAL – Insegurança Alimentar Leve

IAM – Insegurança Alimentar Moderada

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICCN – Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INPA – Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia

INSAN – Insegurança Alimentar e Nutricional

IPM – Índice de Pobreza Multidimensional

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MS – Ministério da Saúde

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF – Programa Bolsa Família
PCCN – Programa de Incentivo às Carências Nutricionais
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ – Programa Fome Zero
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
POF – Pesquisa de Orçamento Familiar
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTR – Programa de Transferência de Renda
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SA – Segurança Alimentar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC’S – Tecnologias de Informação e Comunicação
UCCON – Universidade de Connecticut
UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB – Universidade Federal de Brasília
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – United Nations Children’s Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa
USDA – United States Department of Agriculture

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	21
2.1	Segurança Alimentar e Nutricional X Vulnerabilidade Social	21
2.2	Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional	30
2.3	Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA)	36
3	VULNERABILIDADE SOCIAL E A INSERÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	43
3.1	Enfrentamento à Pobreza na trajetória da proteção social	43
3.2	Programa Bolsa Família	56
3.3	Avaliação de Políticas Públicas no Brasil	66
3.3.1	Avaliando o Programa Bolsa Família	78
4	PERCURSOS E ABORDAGENS DE ESTUDO	81
4.1	Alcance e Enfoque da Pesquisa	81
4.2	Caracterização da Área de Estudo	82
4.3	População da Pesquisa	89
4.4	Amostra	90
4.5	Coleta de Dados	92
4.6	Variáveis do Estudo e Instrumento de Coleta de Dados	93
4.7	Análise Estatística dos Dados	96
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	98
5.1	Caracterização das famílias	98
a)	Descrição dos entrevistados	98
b)	Descrição do grupo familiar	102
5.2	Diagnóstico e Interpretações da Segurança Alimentar e Nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família	106
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS	129
	APÊNDICES	149
	APÊNDICE A – Autorização da Prefeitura Municipal de Porto Vera Cruz	150
	APÊNDICE B – Formulário para coleta de dados	151
	APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	156

1 INTRODUÇÃO

Existe uma relação vital entre a alimentação e a saúde e ambas exercem grande influência sobre os indivíduos, repercutindo decisivamente no desenvolvimento da sociedade. Neste sentido, o acesso ao alimento é fator relevante na garantia de uma vida digna, consolidando a ideia de alimentação como direito humano básico.

Atualmente, a nutrição encontra-se revestida de importantes aspectos políticos, sendo tarefa do Estado assegurar o direito à alimentação de sua população. As questões relativas à alimentação estão devidamente contempladas, tanto no art.3º como no art.6º da lei nº 8.080/90, quando fazem referência à alimentação como fator determinante e condicionante de saúde. Esses mesmos artigos estabelecem as atribuições do setor saúde na realização da vigilância nutricional e orientação alimentar que garantem potenciais ações na busca da Segurança Alimentar e Nutricional.

Desta forma, a melhoria na condição alimentar da população vem sendo implementada por meio de um conjunto de políticas de promoção do direito humano à alimentação. A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu definições, princípios, diretrizes e objetivos desse Sistema. Por meio do SISAN, o poder público (órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), com a participação da sociedade civil organizada, deve formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

O direito humano à alimentação adequada é condição primeira para o exercício pleno da vida e da cidadania. Com base nesse conceito o Comitê Permanente de Nutrição do Sistema das Nações Unidas estimula os países a incorporarem prioridades na área de nutrição e alimentação, com vistas ao alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio (BRASIL, 2005). Essas metas incluem erradicar a extrema pobreza e a fome; universalizar o ensino básico; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e desenvolver uma parceria mundial para o desenvolvimento (BRASIL, 2005).

As relações das metas de desenvolvimento do milênio com a alimentação e nutrição são percebidas quando se considera que grande parte do sofrimento pelo qual passam parcelas expressivas da população mundial está relacionada a questões alimentares e nutricionais, seja pela ausência do alimento, pela má qualidade da alimentação ou por condições de vida e saúde

que impedem o aproveitamento adequado do alimento disponível (BRASIL, 2005). O acesso diário aos alimentos depende essencialmente do poder aquisitivo, isto é, da disponibilidade de renda para aquisição dos mesmos. O grau de carência alimentar está diretamente associado ao nível de rendimentos do domicílio e faz sentido pensar que famílias pobres vivam em condição de insegurança alimentar.

Para Pereira et al (2006) e Panigassi et al (2008), a dificuldade de acesso regular e permanente aos alimentos pela população, associada à renda insuficiente, determina um quadro de insegurança alimentar. Quanto menor o rendimento mensal domiciliar per capita, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar, revelando a restrição qualitativa e quantitativa de alimentos.

No Brasil e em outros países, indicadores de pobreza e indigência por renda sugerem vulnerabilidade à fome. Sabe-se que a insuficiência de renda, reflexo de diferentes fatores como crescente desemprego e precariedade na inserção ocupacional, dificulta o acesso adequado e suficiente aos alimentos, gerando, assim, um estado de insegurança alimentar. Entretanto, o desenvolvimento da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), método direto de medir a condição domiciliar de segurança alimentar adaptado da escala do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, permite essa avaliação de forma mais prática, pois possibilita estimar a insegurança alimentar através das respostas ao questionário aplicado (IBGE, 2004). Com esse instrumento, a insegurança alimentar é percebida em seus vários níveis, desde a preocupação de que o alimento não esteja disponível no domicílio antes que haja dinheiro para comprar mais até chegar a uma situação em que a família passa por períodos concretos de restrição na disponibilidade de alimentos a seus membros (BICKEL et al., 2000).

Estudos demonstram que a prevalência de insegurança alimentar e nutricional em indivíduos que apresentam condições sociais e econômicas desfavoráveis é maior quando comparadas aos resultados da população brasileira como um todo (PEREIRA et al., 2006; OLIVEIRA et al., 2009; OLIVEIRA et al., 2010). O perfil de insegurança alimentar do Brasil é extremamente preocupante e sua superação deve ser pautada no acompanhamento de políticas públicas intersetoriais.

Segundo Cavalcanti, Batista e Silva (2013, p. 1), a intersetorialidade é “a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social”. Sendo assim, interações entre políticas públicas nos três níveis de governo garantem atuação articulada de projetos e programas, objetivando atingir resultados integrados para o alcance e desenvolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que vai muito além da

garantia do acesso, envolve a quantidade suficiente, a qualidade nutricional, a inocuidade, a garantia de produção de alimentos em nível familiar e a garantia do comércio.

Muitos são os programas com efeitos sobre a segurança alimentar e nutricional da população, os quais representam políticas promissoras frente às dimensões e determinantes da fome, que conduzem a um tratamento adequado do problema. Dentre eles estão o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); a Reforma Agrária e Regularização Fundiária; a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade; o Benefício da Prestação Continuada (BPC); o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); o Programa Cisternas; o Programa Saúde na Escola, e o Programa de Transferência de Renda (Bolsa Família).

A concepção de uma política com ênfase na insuficiência de renda, no combate a fome e à exclusão social, se materializou com a criação do Programa Fome Zero (PFZ), o qual articulou questões envolvidas com o problema da fome, procurando promover o combate à pobreza, a segurança alimentar e nutricional, a proteção ambiental e geração de renda. O programa propôs não ser somente assistencialista, mas ser um programa de inserção social. Dentro deste contexto, o Fome Zero foi estruturado em 4 eixos articuladores: Eixo 1: ampliação do acesso aos alimentos – transferência direta de renda através do bolsa família; programas de alimentação e nutrição realizada pela alimentação escolar, bancos de alimentos, restaurantes populares, alimentação do trabalhador, dentre outros. Eixo 2: fortalecimento da agricultura familiar – Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); Seguro da Agricultura Familiar; Garantia-Safra e Programas de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). Eixo 3: promoção de processos de geração de renda – qualificação social e profissional, economia solidaria e inclusão produtiva, organização produtiva em comunidades pobres, desenvolvimento de cooperativas de catadores e microcrédito produtivo orientado. Eixo 4: articulação, mobilização e controle social – mobilização social e educação cidadã, mutirões e doações, parcerias com empresas e entidades, capacitação de agentes públicos e sociais e controle social (BRASIL, 2010a).

Dentro do eixo de acesso à alimentação, está o Programa Bolsa Família (PBF), criado pelo governo federal, consiste na transferência de renda mensal às famílias cadastradas que se encontram dentro dos critérios de inclusão. Tem por objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais

vulnerável à fome. Está associado à garantia do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, cujo objetivo é promover a inclusão social das famílias beneficiárias pela oferta de meios e condições para que estas possam sair da situação de vulnerabilidade social em que se encontram (BRASIL, 2010a).

Dentre os grupos vulneráveis e com altas prevalências de insegurança alimentar estão as famílias cadastradas no PBF. Neste sentido, aferir o grau da insegurança alimentar familiar é pertinente para diagnosticar populações em maior risco de insegurança e servir também para observar o efeito de políticas públicas sobre a condição de acesso da população à alimentação adequada (IBGE, 2004). Assim, desenvolver mecanismos de avaliação do alcance das metas propostas pelo PBF para as famílias beneficiárias, no quesito segurança alimentar faz-se importante, tanto para a consolidação das ações implementadas, quanto para fomentar o processo de discussão crítica reflexiva sobre a melhor proposta para organização e acompanhamento do programa.

A avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como eficácia, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, de acordo com aquilo que foi definido em seus objetivos. Sua finalidade é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para planejar, programar e a tomar decisões futuras (BRASIL, 2010b).

Uma vez que o PBF visa apoiar as famílias e garantir alimentação, e tendo em vista a importância de avaliar e monitorar os efeitos de programas sociais para o aperfeiçoamento das políticas públicas, a proposta deste estudo é avaliar a eficácia do Programa Bolsa Família na busca do alcance de uma de suas metas que é a garantia da alimentação das famílias beneficiadas de Porto Vera Cruz/RS, um município da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul que possui 1.852 habitantes, dos quais 1.412 residem na área rural (IBGE, 2010b). Dentre os 20 municípios que compõem a região, em 2010 este encontrava-se com o maior índice de população extremamente pobre (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016), o que o classifica como vulnerável frente aos demais. Ademais, nos últimos anos, estiagens severas e temporais com chuvas fortes, queda de granizo e enchentes nas várzeas ocorreram com grande frequência, afetando economicamente o município. Tal agravante, dentre outros, impõe ao município uma posição socialmente debilitada e em função desta vulnerabilidade socioeconômica, fez-se a escolha do local da pesquisa.

Este estudo faz-se necessário pela magnitude das implicações da insegurança alimentar na população e visa o desenvolvimento político e social, servindo como subsídio para futuros estudos sobre a segurança alimentar das famílias em vulnerabilidade, sendo possível traçar

comparativos dos resultados ao longo dos anos e até mesmo analisar regiões e o estado do RS. Neste contexto, se propõe investigar o perfil da segurança alimentar dos beneficiários do PBF no município de Porto Vera Cruz, diagnosticar as circunstâncias de vulnerabilidade alimentar, bem como avaliar a eficácia do PBF na alimentação dessas famílias. Os dados foram coletados em visitas domiciliares através de questionário EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), mediante leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), termo este que situa o entrevistado na pesquisa e assegura privacidade de suas respostas.

Tais inferências poderão dar suporte para iniciarmos prognósticos com as instituições de saúde, assistência social e agricultura, as quais poderão qualificar seus processos de acompanhamento, orientação e intervenção na sociedade acerca da otimização da aplicação do benefício e a interação de políticas públicas para a garantia da segurança alimentar e nutricional das famílias.

A dissertação está organizada e estruturada em cinco capítulos, afora esta introdução. Os dois primeiros apresentam o referencial conceitual e temático que orienta a pesquisa. O capítulo 1 enfatiza a Segurança Alimentar e Nutricional em seus aspectos históricos e conceituais, além de uma abordagem detalhada dos métodos comumente utilizados em inquéritos nacionais para avaliação da insegurança alimentar, finalizando com ênfase particular à EBIA, método utilizado neste estudo.

O segundo capítulo consiste de uma contextualização acerca dos programas sociais brasileiros. Apresenta a trajetória histórica do sistema de proteção social no enfrentamento à pobreza e debates sobre os programas de transferência de renda no Brasil e os principais aspectos relacionados à evolução do Programa Bolsa Família. Também apresenta as responsabilidades municipais associadas à implementação e à administração dos benefícios e discute o papel estratégico das condicionalidades e programas complementares na promoção da emancipação social e econômica das famílias beneficiárias do PBF. Além disso, discorre sobre as nuances das políticas públicas dando ênfase à avaliação dos programas.

O capítulo 3 contempla a metodologia, na qual está descrito todo o procedimento adotado para alcance dos objetivos, além da caracterização do município em estudo, população da pesquisa e demais procedimentos para análise e interpretação dos dados.

No capítulo 4 constam os resultados do estudo realizado com as 74 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de Porto Vera Cruz/RS. Neste capítulo, consta a caracterização das unidades familiares, os diagnósticos e interpretações da Segurança Alimentar e Nutricional das famílias e a relação entre as principais variáveis analisadas. Por fim, o quinto capítulo

contempla as considerações finais, onde são descritos os principais achados e as considerações sobre os resultados da pesquisa desenvolvida.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Este capítulo apresenta inicialmente abordagens da Segurança Alimentar e Nutricional, seu contexto geral e no Brasil. São apresentados os conceitos encontrados na literatura, apontando a definição adotada para este estudo e sua relação com a vulnerabilidade social da população. A seguir apresenta-se os modelos de indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional utilizados globalmente e por fim dá-se ênfase ao método utilizado neste estudo.

2.1 Segurança Alimentar e Nutricional X Vulnerabilidade Social

A alimentação é uma condição essencial para a vida, sem comer não podemos viver. Por essa razão a alimentação constitui um direito humano e está previsto no Artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual determina que toda pessoa tenha direito a um nível de vida adequado que lhe assegure saúde e bem-estar e especialmente alimentação. Considerando isso, a insegurança alimentar e nutricional se configura como um problema de saúde e está diretamente relacionada com a luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Desta forma, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem sido temática de discussão de órgãos internacionais que objetivam erradicar a pobreza e a fome, uma vez que as causas básicas dos problemas alimentares são as mesmas quando comparadas mundialmente, pois envolvem questões políticas, econômicas, sociais e aquelas inerentes ao próprio indivíduo, como cultura e hábitos alimentares.

Inserida no campo do direito humano à alimentação, a SAN deve garantir que toda pessoa esteja segura em relação ao acesso, disponibilidade e consumo de alimentos nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de doenças associados a alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais) (VALENTE, 2002).

O tema SAN engloba a produção e a distribuição dos alimentos, a análise do estado nutricional, a qual, considera a alimentação e a saúde das pessoas, incluindo, ainda, o acesso aos serviços de saúde, moradia, abastecimento de água, condições sanitárias e educação, condições que contribuem para uma vida saudável (PESSANHA, 2002). Pressupõe a disponibilidade de alimentos, sua acessibilidade e condições de renda das pessoas, além do aproveitamento biológico determinado pela situação de saúde ou doença dos indivíduos. Portanto, a SAN no nível domiciliar ou individual é influenciada por fatores locais, regionais, nacionais e internacionais (GUERRA, 2011).

O fator internacional que determina a SAN é a disponibilidade mundial de alimentos, a qual é influenciada por riscos econômicos e naturais, ou seja, crises financeiras e alterações climáticas resultam na capacidade reduzida de importação, na alteração dos incentivos à produção e queda na produtividade. Já o fator nacional engloba a produção e importação de alimentos, garantindo sua disponibilidade. Este é influenciado, além dos riscos econômicos e naturais, por riscos políticos (guerras e conflitos civis), os quais diminuem a produção, aumentam os custos de transação e reduzem ou cessam o apoio à agricultura, diminuindo o poder de compra e assim o consumo insuficiente, conduzindo à interferência negativa na saúde da população.

Fatores domiciliares e individuais determinados pela renda familiar, pela saúde e acesso a outras necessidades básicas e pelo acesso aos alimentos garantem a Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, riscos para a saúde (doenças, deficiências) e riscos econômicos (desemprego, falhas de colheitas) acarretam na menor produção e conseqüentemente na dificuldade de acesso ao alimento.

Associados, os fatores acima citados determinam a SAN. Se a população vive em condições de risco, torna-se mais propício entrar numa situação de insegurança alimentar e nutricional. A vulnerabilidade se define como o resultado negativo desta insegurança, ou seja, refere-se à propensão das pessoas para cair ou ficar abaixo do limiar da SAN durante um determinado período de tempo. Quando as pessoas têm dificuldade em ter acesso a uma quantidade de alimentos saudáveis e nutritivos ficam mais vulneráveis a problemas de saúde e entram numa situação de insegurança alimentar.

O termo Segurança Alimentar originou-se na Europa, a partir da 1ª Guerra Mundial (1914-1918) e seu conceito tinha estreita ligação com o de soberania e a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação (ABRANDH, 2010, p.4). Esse conceito ganhou força com o advento da 2ª Guerra Mundial (1939- 1945), especialmente quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada. No mesmo período, criou-se a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)¹ que entendia o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano.

Após a 2ª Guerra Mundial (1945), com a crise da agricultura, momento em que a industrialização foi fortemente impulsionada e houve o processo de descolonização, a

¹Criada em 16 de outubro de 1945, a FAO lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar. Atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em pé de igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas (FAO, 2017).

Segurança Alimentar foi tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos e abastecimento. Havia o entendimento de que a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente de alimentos nos países pobres, ou seja, a questão da Segurança Alimentar foi tratada como uma mera disponibilidade ou não de alimentos (ABRANDH, 2010, p. 4).

Neste contexto, os países desenvolvidos criaram uma estratégia de elevação da produção agrícola mundial, a qual objetivava combater a fome e a miséria nos países subdesenvolvidos por meio de introdução de novas técnicas de cultivo, equipamentos para mecanização das lavouras, fertilizantes, defensivos agrícolas e sementes selecionadas. Essa experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos é conhecida como Revolução Verde. No entanto, contraditoriamente, além de não resolver o problema da fome, esse processo aumentou a concentração fundiária, a dependência de sementes modificadas e alterou significativamente a cultura dos pequenos proprietários.

O fato é que, desde o final da 2ª Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, a elevação da oferta de comida que se deve à Revolução Verde não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se prometia. Os alimentos podem estar disponíveis, conforme pode ser registrado pelas estatísticas que a FAO levanta para o mundo de tempos em tempos, entretanto, as populações pobres podem não ter acesso a eles, seja por problema de renda ou devido a outros fatores, como conflitos internos e ação de monopólios (BELIK, 2003a, p. 14).

A partir dessa compreensão foi constituído o conceito de Segurança Alimentar, o qual levou a um melhor conhecimento da situação alimentar sob três aspectos: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos. Belik (2003a) ressalta o conceito desses aspectos, no sentido de que o acesso aos alimentos se diferencia da disponibilidade dos alimentos, ou seja, os alimentos podem estar disponíveis, mas não acessíveis às camadas mais pobres da população. A qualidade refere-se a consumir os alimentos com dignidade (sem riscos de contaminação ou apodrecimento); e a regularidade diz respeito ao acesso constante à alimentação (pelo menos três vezes ao dia).

No início da década de 1970², a crise mundial de produção de alimentos levou a Conferência Mundial de Alimentação a identificar que a garantia da Segurança Alimentar teria

²No Brasil, os anos 1970 ficaram conhecidos como o “milagre econômico”, marcado por forte crescimento da economia. Os recursos estrangeiros chegaram ao Brasil em volume muito grande, com isso, tanto empresas privadas quanto estatais foram beneficiadas, além das multinacionais, lembrando que tais recursos foram usados no seguimento industrial. Para consolidar o crescimento rápido foi implantada uma expansão de mercado internamente e externamente, a produção não era absorvida apenas pelos brasileiros e países de terceiro mundo, mas também pelos países industrializados, como EUA e países da Europa. As empresas multinacionais que aqui se instalaram tiveram benefícios em matéria-prima, e também mão-de-obra, já que o governo mantinha os salários

de passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada ao aumento da produção. Neste contexto, “lançada a experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos, associada ao uso de novas variedades genéticas fortemente dependentes de insumos químicos, a chamada Revolução Verde” (HIRAI; SILVA; MAIA 2015, p. 2), tinha o foco predominantemente no produto, e não no ser humano, ficando em segundo plano a dimensão do direito humano à alimentação (VALENTE, 2002). Com essas características a Revolução Verde intensificou-se, inclusive no Brasil, com um enorme impulso na produção de soja. Houve um aumento da produção, no entanto, isso não implicou no aumento do acesso aos alimentos (ABRANDH, 2010, p. 6).

Junto com a Revolução Verde passamos a conhecer o que chamamos de “modernização dolorosa”³. A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação com a indústria produtora de insumos e bens de capital para a agricultura levou à formação do chamado “complexo agroindustrial” ou “industrialização da agricultura” (SORJ, 2008). Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada teve efeitos perversos: a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu à taxa de auto exploração nas propriedades menores e piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo, pois alguns segmentos de produtores foram excluídos dessa modernização pela falta de acesso ao crédito e à assistência técnica, sendo obrigados a ir em busca de trabalho nas cidades, passando a habitar as periferias, desta forma aumentando a pobreza.

Por conta disso, pouco tempo depois, na década de 1980, percebeu-se que o aumento da produção de alimentos não resultou na alteração do quadro de fome e pobreza no mundo. No Brasil foi justamente o período em que aumentou o fosso entre pobres e ricos, evidenciando a necessidade da adoção de medidas estruturais que pudessem propiciar maior equidade no acesso aos alimentos (CONTI, 2009, p. 18 e 19).

Na década de 1990 despontaram inúmeras organizações, articulações e redes da sociedade civil com expressivas discussões e incidências sobre as propostas de Segurança

sempre baixos, quaisquer manifestações em busca de melhoria salarial eram respondidas de forma violenta por parte do governo. O governo estabilizou os ganhos dos pobres e favoreceu acréscimo aos rendimentos da classe média e dos profissionais especializados. Foi nesse período que o Brasil, de forma concreta, entrou no processo de industrialização, mas de certo modo foi um processo sem planejamento social e que agravou mais ainda as desigualdades.

³“Modernização dolorosa”, “modernização parcial”, “modernização conservadora” e “modernização excludente”, são expressões que remetem aos impactos causados pelas vias sinuosas e múltiplas do processo de modernização na agricultura brasileira na qual as transformações sócio espaciais manifestaram-se em todas as regiões, onde seus impactos estão presentes até hoje (BALSAN, 2006).

Alimentar no Brasil, ao mesmo tempo em que o governo passou a desenvolver algumas políticas públicas voltadas à questão alimentar. Nesse contexto, a noção de Segurança Alimentar assimilou novas contribuições, vindas principalmente das organizações da sociedade civil, como, por exemplo, a qualidade dos alimentos, a autonomia sobre as decisões sobre produção e consumo, o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares, como também a preocupação ética com as gerações atuais e futuras e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar (CONTI, 2009, p. 19).

Sob influência de debates internacionais, especialmente no âmbito de redes de organizações da sociedade civil e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Segurança Alimentar incorporou elementos da nutrição e os princípios da Soberania Alimentar⁴ e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Estes elementos contribuíram para que a Cúpula Mundial da Alimentação, convocada pela FAO em 1996, definisse a Segurança Alimentar e Nutricional como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (FAO, 1996).

Essa ampliação comporta elementos que afetam, além da disponibilidade de alimento, a sua qualidade nutritiva. Enfatiza os aspectos do acesso, qualidade e suficiência, valorizando os hábitos alimentares adequados, ao mesmo tempo em que situa a Segurança Alimentar e Nutricional como condição de cidadania (HIRAI, 2008).

Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas formulou um documento que definia que “o direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou aos meios para a sua obtenção” (CONSEA, 2004, p. 13). O termo adequação refere-se não exclusivamente a um pacote mínimo de calorias e nutrientes, mas também a condições sociais, econômicas, culturais e ambientais para uma sobrevivência digna (CONSEA, 2004).

⁴Soberania Alimentar é o “direito dos países definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam a alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos”. (Conceito definido no Foro Mundial de Soberania Alimentar, realizado em 2001 na cidade de Havana) (CONTI, 2009, p. 29).

Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos direcionado para toda a comunidade internacional. O documento propõe no Comentário Geral número 12 (1999) expressamente em seu parágrafo 15:

Sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) tal direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas (ONU, 1999).

Portanto, o direito de se alimentar regular e adequadamente não deve ser resultado de ações de caridade, mas sim, uma obrigação a ser exercida pelo Estado. Para a garantia do DHAA o Estado precisa estabelecer políticas que melhorem o acesso das pessoas aos recursos para produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos (HIRAI; SILVA; MAIA, 2015, p. 5). Para as autoras, “essa obrigação se concretiza através da elaboração e efetivação de políticas, programas e ações que promovam a realização do direito humano à alimentação para todos, definindo metas, prazos, indicadores, e recursos alocados para tal fim” (HIRAI; SILVA; MAIA, 2015, p. 5). Valente (2002) complementa, afirmando que, nesse contexto, tem papéis fundamentais o Estado, em proteger o exercício desses direitos, assim como a atuação e a participação ativa da sociedade civil nas situações e circunstâncias em que o Estado é incapaz de agir (VALENTE, 2002).

Verifica-se que o conceito de SAN evolui na medida em que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade, constituindo um campo em construção, seja no plano teórico-conceitual, como no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, apresentando diferentes possibilidades em termos de mensuração e análise (BURLANDY e COSTA, 2007). Essa “diversidade de compreensões e os conflitos nesse campo envolvem governos, organismos internacionais, representantes de setores produtivos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entre outros” (MALUF, 2007, p. 15).

Segundo Burlandy e Maluf (2010), é por meio da Política de Segurança Alimentar e da Soberania Alimentar articulada a outros programas e políticas públicas que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada são disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do fornecimento.

De acordo com Valente (2004), a promoção do DHAA demanda a realização de:

Ações específicas para diferentes grupos e passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros (VALENTE, 2004, p. 27-28).

Uma política de SAN deve apreciar a produção agroalimentar, levando-se em conta os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais associados. Deve, também, usar o crescimento de demanda como uma importante alavanca econômica para os pequenos e médios produtores (CONSEA, 2004, p. 7). De acordo com a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional as políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar, importante para a segurança alimentar e para a exportação, devem estar associadas a itens tais como:

- Promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário.
- Valorização das culturas alimentares locais e regionais.
- Enfrentamento da pobreza rural, já que são nas áreas rurais que se localizam os mais elevados índices de pobreza e de insegurança alimentar.
- Estímulo ao desenvolvimento local e regional. O apoio aos pequenos e médios produtores rurais e urbanos de alimentos promove a equidade e a inclusão social, pois são grandes geradores de ocupação e de renda, ao mesmo tempo que resulta em maior e mais diversificada oferta de alimentos de qualidade à população, produzidos sob formas sustentáveis (CONSEA, 2004, p. 7).

O artigo 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito à alimentação adequada, define Segurança Alimentar e Nutricional nos mesmos moldes que a FAO (1996). Incorpora em sua descrição que a mesma deve respeitar a diversidade cultural e que seja ambiental, econômica e socialmente sustentável (BRASIL, 2006, p. 4).

Esta definição foi primeiramente elaborada no Fórum Brasileiro de SAN, em 2003, posteriormente aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (2004) e reafirmada na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007). Nela estão envolvidos três aspectos: disponibilidade, estabilidade e acesso (CONSEA, 2007).

Disponibilidade significa que, a oferta de alimentos deve ser suficiente para atender às necessidades de consumo de toda a população. Estabilidade diante da probabilidade mínima do consumo de alimentos estar abaixo do nível adequado de abastecimento, como resultado de variações da oferta. O acesso está relacionado à capacidade de produzir ou comprar os alimentos necessários considerando que, mesmo em presença de abundância e estabilidade da

oferta, muitos podem passar fome por insuficiência de recursos (CARVALHO; SILVA, 2008, p. 2).

Neste cenário, os grupos mais vulneráveis à falta de alimentos são os que não dispõem de renda para adquiri-los ou que não têm acesso aos bens de produção necessários. Esse grupo populacional é também privado de alimentos de boa qualidade, dos equipamentos necessários para conservá-los e prepará-los, tendo ainda menor acesso à informação sobre uma alimentação saudável (CONSEA, 2007).

Segundo Pessanha (2002, p. 6) “a fome e a desnutrição são de ampla recorrência histórica, que constituem problemas crônicos de insegurança alimentar e nutricional fortemente associados à pobreza e à desigualdade distributiva estrutural da nossa sociedade”. Sabe-se, ainda, que a Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) possivelmente seja uma condição que nem sempre leva somente à desnutrição e ao baixo peso, mas pode ter como consequência o sobrepeso e a obesidade, sendo resultados de uma dieta desequilibrada, com possível qualidade comprometida e que em geral, apresenta um padrão de alimentação monótono e densamente energético.

Situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas como a fome, doenças e agravos associados à má alimentação (obesidade, desnutrição, anemia, hipovitaminoses), consumo de alimentos de má qualidade higiênico-sanitária, inadequada qualidade nutricional dos alimentos, bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que desrespeitam a diversidade cultural (ALVES e JUNIOR, 2005; CONSEA, 2007). Conforme afirma Pessanha (2002), não se considera isenta de risco uma população que tenha acesso restrito aos alimentos, como por exemplo, aqueles que recebem esporadicamente cestas básicas. Logo, é preciso que essa disponibilidade de alimentos seja integral.

Nesse sentido, a SAN representa um dos eixos ordenadores das estratégias de desenvolvimento de um país, sugerindo formas mais equitativas e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, requalificando as ações dirigidas para os grupos sociais mais vulneráveis à fome, à desnutrição e aos demais problemas nutricionais, bem como questionando o padrão de consumo alimentar. “As ações e políticas públicas de SAN participam, portanto, da difícil tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida” (CERESAN, 2006, p. 22).

Considerando todos os aspectos históricos da SAN aqui mencionados, observa-se a preocupação com o direito humano à alimentação adequada em todas as esferas governamentais, equalizando fatores políticos e econômicos de forma global. É notadamente

perceptível que a SAN define a estabilidade de uma população, tornando-a vulnerável quando os fatores que colocam em risco o acesso aos alimentos se tornam presentes e atuantes. As estratégias nacionais e internacionais para evitar e combater esses riscos é o que torna a SAN uma política pública tão fundamental, capaz de assegurar a qualidade de vida de uma nação e seu consequente desenvolvimento social e econômico.

Porto Vera Cruz, foco do presente estudo, é um município localizado no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, banhado pelas águas do rio Uruguai, onde o governo municipal, através do incentivo à fruticultura e criação de mecanismos como disponibilização de linhas de crédito, serviços especializados e assistência técnica, tem auxiliado a população na busca da produção de alimentos saudáveis para o próprio consumo e oferta de produtos com melhor qualidade para o comércio. Essas políticas públicas são para os fruticultores uma forma de incentivo para investir em novas alternativas, melhorando a renda, melhorando a qualidade de vida e a autoestima das famílias rurais.

Isso pode ser percebido na efetivação da feira do produtor rural, organizada na sede do município, na qual uma vez por semana os agricultores colocam seus produtos à venda; na organização de uma cooperativa, a qual visa a organização dos agricultores para a produção e venda de produtos alimentícios; e com as vendas dos produtos para o programa de alimentação escolar, uma vez que a prefeitura disponibiliza pelo menos 30% dos recursos para a aquisição de alimentos diretamente fornecidos pela agricultura familiar.

O município possui incentivos governamentais para a busca e garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e preservação de sua cultura alimentar local. Exemplo disso é a prática de cultivos próprios ao clima e solo (fruticultura) e a revitalização de culturas étnicas, tais como a alemã, italiana e polonesa. Através da promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário, Porto Vera Cruz demonstra a preocupação com a SAN de sua população, garantindo estímulo ao desenvolvimento local, apoio aos agricultores, geração de ocupação e renda, equacionando assim a questão da produção agroalimentar, levando em conta os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais associados à produção.

No que se refere ao campo da SAN, as ações locais (municipais) vêm ganhando importância no Brasil. Na esfera municipal, fica mais evidente a atuação das entidades da sociedade civil, assim como se verifica uma relação mais próxima entre as instâncias propositoras de políticas e a execução das ações correspondentes, comparativamente, ao que se verifica na esfera federal (CERESAN, 2006, p. 31).

Além disso, é no nível municipal que as urgências alimentares se manifestam sob a forma de demanda direta e imediata, dando origem a ações governamentais e não-governamentais, não raro, de caráter compensatório. Não obstante, um levantamento de experiências significativas de ações públicas locais de SAN (COSTA e MALUF, 2001, p. 16) constatou que os municípios são capazes de tomar iniciativas relevantes nas quatro dimensões da SAN, a saber: apoio à produção agroalimentar equitativa e sustentável; abastecimento alimentar; consumo e educação alimentar; programas dirigidos a grupos populacionais específicos. Assim, é possível criar nos municípios espaços institucionais ou organismos articuladores de ações intersetoriais e em parceria entre os governos e a sociedade civil, coordenadas por uma política municipal de SAN institucionalizada (CERESAN, 2006, p. 32).

2.2 Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional

A questão alimentar é tema de amplo debate e não se esgota em um campo de políticas públicas específico. No entanto, a SAN é a política norteadora e reconhece suas múltiplas implicações, conexões, articulações e ações do Estado para a garanti-la à população (PESSANHA, 2002). Para medir a violação desse direito existem indicadores capazes de avaliá-lo (LEÃO; CASTRO, 2007). Um indicador pode ser representado por um número, por uma relação entre dois eventos ou por uma qualidade ou atributo do fenômeno em observação. Desta forma, indicadores são medidas-síntese que contêm informações importantes sobre determinados atributos e dimensões do estado de Segurança Alimentar, informando aspectos da realidade ou mudanças em processo, tendo em vista a formulação de políticas públicas, além de esclarecer as mudanças e os determinantes dos diferentes fenômenos (PANELLI-MARTINS; SANTOS; ASSIS, 2008, p. 68).

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa. É sempre possível calcular um número grande de indicadores, os quais nem sempre conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas para o programa. Na construção de indicadores de monitoramento e avaliação devem existir as características de validade, confiabilidade, sensibilidade, desagregação territorial e periodicidade (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 31).

No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, devido ao seu caráter intersetorial ou transversal, diversos aspectos da realidade social devem ser abordados e analisados conjuntamente, de forma a estabelecer correlações que apresentem diagnósticos sobre a fome e a desnutrição, tratando simultaneamente saúde e nutrição, educação, habitação, saneamento,

acesso à água, agricultura e abastecimento, acessibilidade às políticas públicas, trabalho e renda e hábitos de consumo alimentar.

A fim de preencher essa necessidade, a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN tem por objetivo formular e implementar políticas e planos, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional em âmbito federal, estadual e municipal. A adesão ao sistema é realizada de forma voluntária pelos municípios. O levantamento de dados sobre os indicadores de segurança alimentar e nutricional é de suma importância, pois a partir deles podem ser elaboradas políticas públicas que visem assegurar o DHAA da população, respeitando suas individualidades.

Existem diversos métodos que podem ser utilizados para medir a Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), sendo que cada um capta o fenômeno segundo uma escala e uma ótica própria, o que os torna complementares. Enquanto uns avaliam o fenômeno no nível nacional, outros se aproximam e o tocam no nível domiciliar ou mesmo individual. Alguns métodos abordam a disponibilidade de alimentos, enquanto outros se aproximam do problema pela via do acesso ou da estabilidade das famílias no acesso aos alimentos. Teoricamente, quanto maior o número de métodos utilizados na avaliação, maior o número de aspectos analisados e, desta forma, mais completa e abrangente tenderá a ser a visão obtida da situação (PESSANHA; VANNIER-SANTOS; MITCHELL, 2008, p. 2).

Como visto anteriormente, a partir do final da segunda guerra mundial, a questão de Segurança Alimentar das populações era compreendida, basicamente, como uma limitação de disponibilidade de alimentos e uma ameaça aos países que se encontravam, imediatamente após esse conflito, sem condições de produção de alimentos em quantidade suficiente para sua população. Essa primeira compreensão levou a FAO, a propor um indicador de medida padronizado a partir da disponibilidade calórica *per capita*, com a finalidade de acompanhar tendências históricas e estabelecer comparações entre os países (BELIK, 2003a; MIGOTTO et al, 2005).

Progressivamente e à medida que o conceito de Segurança Alimentar foi ganhando complexidade, outros indicadores foram sendo introduzidos visando captar e mensurar as novas dimensões da Segurança Alimentar incorporadas (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). Segundo Perez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008, p. 17), há cinco métodos comumente utilizados em inquéritos nacionais para avaliação da insegurança alimentar: método da Food and Agriculture Organization (FAO), Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), Avaliação do Consumo Dietético Individual, Antropometria e a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

(EBIA). Todos os métodos possuem problemas de erros de medida, que poderão ser reduzidos pelo conhecimento dos princípios nos quais estão baseados, além do envolvimento de pesquisadores de campo bem capacitados e padronizados.

O método da FAO estima as calorias disponíveis por habitante de um país com base na balança de alimentos e nas pesquisas de orçamentos domésticos. São utilizadas informações nacionais sobre estoques, produção, importação, exportação e desperdício de alimentos. Para obter essa informação, o país necessita dos seguintes dados: total de calorias disponíveis e população do país no ano de interesse, ingestão energética média, coeficiente de variação desta ingestão (para obter a distribuição do consumo de energia) e o valor de referência que estabelece a necessidade energética mínima *per capita*. As vantagens deste método envolvem o baixo custo, possibilidade de comparações com outros países e de análise das tendências da disponibilidade energética *per capita* ao longo do tempo. Já as desvantagens decorrem da base em informações de alto grau de imprecisão, não mede o acesso aos alimentos ou a qualidade da dieta e confere mais importância ao consumo médio de energia do que a distribuição desta energia, ou seja, não identifica os grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar no âmbito de regiões específicas, de municípios e grupos populacionais. O método assume que o consumo energético acima da necessidade mínima, indica segurança alimentar, quando é fato que a obesidade tem se tornado um problema entre indivíduos pobres com excessivo consumo energético, associada a níveis leves e moderados de insegurança alimentar. Além disso, outra desvantagem está na quantidade mínima requerida de energia que depende de vários fatores como a idade, o sexo, o perfil de atividade física e a taxa metabólica basal na população de interesse (PEREZ-ESCAMILLA; SEGALL – CORRÊA, 2008; PESSANHA; VANNIER-SANTOS; MITCHELL, 2008; SEGALL – CORRÊA, 2007).

O estudo em questão não aplica o método FAO, pelo fato de que este avalia a ingestão alimentar e não leva em consideração a vulnerabilidade das pessoas quando postas sob os diferentes riscos de acesso já mencionados. O método FAO é importante para comparar entre países a disponibilidade de alimentos e o seu respectivo consumo, mas não avalia o acesso nas populações específicas, como no caso desta pesquisa, os beneficiários do PBF.

Outro método são as Pesquisas de Orçamentos Domésticos baseadas em entrevistas domiciliares. Um morador qualificado informa a renda familiar, os preços e as quantidades dos alimentos consumidos dentro e fora do domicílio, alimentos recebidos por algum membro da família como presente ou forma de pagamento; e alimentos produzidos no domicílio para consumo. Entre as vantagens estão a possibilidade de realizar avaliações da adequação da energia alimentar nos domicílios, da variedade do regime alimentar e do percentual dos

rendimentos gasto com a alimentação, permitindo identificar os domicílios em situação de insegurança alimentar. Este método tem as seguintes limitações: falta de investigação da ingestão de alimentos por parte de cada morador, já que se refere à ingestão *per capita* da família; a dificuldade em estimar a quantidade de alimento consumido fora da casa, já que as pessoas relatam o que gastaram, mas não o que comeram; a quantidade de alimentos que é desperdiçada ou que não é destinada aos moradores como hóspedes e animais domésticos; a padronização metodológica entre países e o pequeno número de países que o aplicam anualmente; o alto custo para coleta, digitalização, e processamento da informação; a conversão dos alimentos disponíveis em energia ingerida envolve uma alta margem de erro; o método é caro e requer maiores investimentos em pessoal de diversas áreas, tornando difícil sua aplicação nacional anualmente. (PEREZ-ESCAMILLA; SEGALL – CORRÊA, 2008; PESSANHA; VANNIER-SANTOS; MITCHELL, 2008). Para o presente estudo este é um método que não se aplica, pois como o público alvo da pesquisa são os beneficiários do PBF, sabe-se que a renda dessas pessoas já é baixa. O objetivo do estudo é justamente saber se essas famílias de baixa renda estão conseguindo garantir a SAN.

As pesquisas de ingestão individual de alimentos representam outro método para a avaliação da insegurança alimentar. A ingestão alimentar pode ser avaliada por diferentes métodos como o recordatório de 24 horas, o questionário de frequência alimentar e o registro do peso dos alimentos ingeridos seguidos de análise do conteúdo químico e nutritivo desses alimentos. Estas informações, comparadas com as exigências de energia e com os limites específicos de cada nutriente, permitem avaliar a adequação do consumo energético e de nutrientes da população (PEREZ-ESCAMILLA e SEGALL – CORRÊA, 2008; PESSANHA; VANNIER-SANTOS; MITCHELL, 2008). Apresentam como vantagens a análise atual do consumo alimentar, avaliação da ingestão a curto, médio e longo prazo, contemplação de tanto a quantidade como a qualidade da alimentação e identificação de domicílios e indivíduos em risco. Porém, um dos mais desafiadores aspectos da ciência e prática da nutrição é a mensuração do consumo de alimentos, devido às limitações dos métodos para medir esta ingestão acuradamente (FISBERG et al, 2008). A desvantagem deste método está na dependência da memória do entrevistado, alta variabilidade intrapessoal na ingestão de nutrientes, dificuldade para estimar o tamanho das porções, omissão de alimentos, incerteza dos requerimentos humanos acerca de alguns nutrientes e do conteúdo encontrado nas tabelas de composição de alimentos (CRISPIM et al, 2003, PESSANHA; VANNIER-SANTOS; MITCHELL, 2008). Para contemplar o objetivo do estudo em questão, este também é um método que não se aplica, pois como se pretende avaliar a eficácia de uma política pública na SAN de uma população

específica, a anamnese alimentar apenas retrata a quantidade consumida e tipo de alimento ingerido por cada indivíduo e não a preocupação e dificuldades do acesso ao alimento.

A medida antropométrica é um indicador direto do estado nutricional, porém avalia a segurança alimentar de forma indireta. Podemos obter valores normais de peso, estatura e índice de massa corporal em famílias que estão vivendo em situação de insegurança alimentar. Mesmo não havendo restrição energética, a qualidade da dieta pode estar comprometida, e, nesse caso, a segurança da alimentação, o que confirma os limites da antropometria para estimar a segurança ou insegurança alimentar (DREWNOWSKI; SE, 2004). Contudo, o custo da antropometria é relativamente baixo, sendo possível o mapeamento da segurança alimentar do nível local ao nacional para compreensão de tendências, determinantes e consequências da má nutrição no nível individual, além de ser apropriada para o controle e a avaliação de intervenções (PEREZ-ESCAMILLA; SEGALLCORRÊA, 2008, p. 18). Como visto, este é um método que não contemplaria o objetivo da presente pesquisa, uma vez que avalia o estado nutricional dos indivíduos sem considerar as preocupações e dificuldades de acesso e oferta de alimentos para a família. Sabe-se que muitas vezes a obesidade se apresenta, mas o indivíduo está desnutrido, devido a escolhas alimentares erradas que faz. Além disso, é um método que não tem capacidade de avaliar a eficácia de um programa público sobre uma determinada população. Desta forma, avaliar a antropometria significa perceber apenas a consequência da (in) segurança alimentar.

Nas últimas duas décadas houve avanços importantes na mensuração de insegurança alimentar usando escalas baseadas na percepção ou experiência reportada pelos indivíduos afetados. A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), proposta e validada para o Brasil por Segall-Corrêa et al (2004), tem sido reconhecida como indicador sensível para detectar famílias em risco de insegurança alimentar. “A adaptação e a validação desse instrumento partiram da escala desenvolvida pelo *United States Department of Agriculture* (USDA), e aplicada em inquéritos populacionais naquele país desde 1995, além de em outros países desenvolvidos e subdesenvolvidos” (YUYAMA et al, 2008, p. 55). A EBIA classifica as famílias em quatro categorias: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave. Essa escala foi elaborada a partir de questionário com 15 perguntas referentes à experiência nos últimos três meses de insuficiência alimentar em diversos níveis de intensidade. Inclui desde a preocupação de que a comida possa acabar até a vivência de passar um dia todo sem comer. Quando não há nenhuma resposta positiva, a família é classificada em situação de segurança alimentar e a classificação da insegurança alimentar em diferentes gradientes corresponde a patamares diferenciados da soma

dos pontos obtidos no questionário (SALLES-COSTA et al, 2008, p. 102). As principais vantagens deste método provêm do fato de apreender o modo como às pessoas mais atingidas percebem a insegurança alimentar e a fome, permitir captar não só as dimensões físicas, mas também as dimensões psicológicas da insegurança alimentar e ainda classificar os domicílios de acordo com sua vulnerabilidade ou nível de exposição a INSAN, além de seu baixo custo de aplicação.

Quanto às desvantagens, Pessanha, Vannier-Santos e Mitchell (2008, p. 8) consideram esta metodologia suscetível a vieses de “prestígio” ou “benefício” se os entrevistados imaginam que, dependendo das respostas que derem às perguntas, eles próprios, seus domicílios e/ou suas comunidades poderão receber ajuda em alimentos ou benefícios sociais. Outra desvantagem é que, em virtude da necessidade de usar limites diferenciados para populações distintas, o algoritmo utilizado para classificar os domicílios, segundo o grau de INSAN a que estão expostos, pode não ser o mesmo para diferentes países ou até para diferentes grupos populacionais de um país (PEREZ-ESCAMILLA; SEGALLCORRÊA, 2008, p. 23). Ainda, embora meça várias dimensões do fenômeno de insegurança alimentar e nutricional, a escala não permite captar a falta de saneamento básico, a dimensão da segurança dos alimentos, ou seja, a qualidade microbiológica e a ausência de poluentes, tais como: metais pesados e pesticidas.

Por se tratar de um estudo que avaliará a eficácia do PBF na segurança alimentar e nutricional dos beneficiários de um município de pequeno porte, no qual é possível atingir margem significativa de uma amostra de população, o método EBIA é possível e se enquadra na pesquisa, uma vez que possibilita captar a percepção dos indivíduos sobre a condição alimentar e nutricional, considerando que o público alvo é específico, caracterizado pela vulnerabilidade social e econômica. A EBIA é um instrumento que foi validado por pesquisadores brasileiros em decorrência da inexistência de uma metodologia voltada para o conhecimento da insegurança alimentar, acompanhamento e avaliação do impacto de políticas públicas, portanto, para fins desse estudo, é um método especificamente adequado. Quanto às desvantagens do método mencionadas pelos autores, as mesmas não terão influência na presente pesquisa, pois a primeira, no que se refere ao algoritmo utilizado, o qual impossibilita a comparação entre diferentes populações, não se aplica, uma vez que o público entrevistado possui as mesmas características socioeconômicas, e, quanto à suscetibilidade dos entrevistados pensarem que ao responderem as questões estarão sendo prejudicados para recebimento de benefícios, os mesmos tiveram orientações antes de realizarem a pesquisa, dentre elas a de que as respostas não seriam divulgadas e nem teriam influências positivas ou negativas sobre suas

vidas. Sendo assim, a EBIA se mostra o método mais eficaz e o mais utilizado no que tange a avaliações de políticas públicas.

2.3 Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA)

No início dos anos 90, passos importantes foram dados no sentido de investigar indicadores diretos e com validade aceitável para medir a Segurança Alimentar familiar. Em seu estudo, Segall-Corrêa e Marín-Leon (2009, p. 3), relatam que dois projetos de investigação deram base à elaboração de uma escala psicométrica para medir de forma direta a magnitude da segurança ou insegurança alimentar da população. Ambos nos Estados Unidos da América, um era uma tese de doutorado da Universidade de Cornell e o outro, uma escala que objetivava identificar famílias em situação de fome para inclusão em projeto de intervenção e alertar a sociedade norte americana sobre o problema da insegurança alimentar. A junção destas duas experiências permitiu o desenvolvimento de um instrumento de medida com 18 itens, o *Household Food Security Survey Module – HFSSM*, (BICKEL et al, 2000) compondo uma escala capaz, não apenas de mensurar a magnitude do problema da insegurança alimentar na população, mas, também, de identificar diferentes graus de acesso aos alimentos: desde a completa satisfação das necessidades alimentares (Segurança Alimentar), até as experiências em níveis de progressiva gravidade de restrição de alimentos (Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave) (BICKEL et al, 2000p. 2 e 3).

Essa escala tem sido usada para acompanhar a evolução dos níveis de Segurança Alimentar nos Estados Unidos, desde o início dos anos 90 e, em países menos desenvolvidos, a partir de sua adaptação e validação, para as realidades locais (COATES et al, 2006; ÁLVAREZ et al, 2006; MELGAR-QUINONEZ et al, 2006; PÉREZ-ESCAMILLA et al, 2004). Sua utilização permitiu avançar nas estimativas indiretas da insegurança alimentar, para o dimensionamento direto das deficiências quantitativas e qualitativas de acesso aos alimentos.

Ao analisar as desvantagens dos indicadores tradicionais e as vantagens para a mensuração do fenômeno da Segurança Alimentar conferidas pela *HFSSM*, pesquisadores reunidos na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em 2003, discutiram a pertinência política e viabilidade técnica de adaptar e validar esse instrumento para a realidade brasileira. Identificou-se nesta ocasião que a academia poderia fornecer contribuição relevante no sentido de incorporar às políticas do Programa Fome Zero (PFZ), que acabava de ser lançado (BELIK, 2003a), indicadores diretos de quantificação da população sujeita a diferentes graus de insegurança alimentar, apropriados, também, para o acompanhamento e avaliação de suas

ações e estratégias. Na busca de identificação da população vulnerável à INSAN ou fome e, conseqüentemente, de seleção dos indivíduos elegíveis para participação nos programas sociais de transferência de renda, os formuladores do PFZ basearam-se em indicadores de rendimento familiar *per capita*. Estimaram, àquela ocasião, a existência de 46 milhões de pessoas vulneráveis à insegurança alimentar (BELIK, 2003a). O uso de indicadores de renda forneciam diferentes estimativas de população alvo dos programas do FZ, o que constituía uma dificuldade operacional significativa. Por essas razões era indicada a proposição de uma escala de medida direta da insegurança alimentar no domicílio (SEGALL-CORRÊA; MARÍN-LEON, 2009, p. 4).

No Brasil, a investigação para o desenvolvimento da EBIA empregou inicialmente métodos qualitativos, seguidos de pré-testes e testes em inquéritos populacionais quantitativos (PÉREZ-ESCAMILLA et al, 2004). Contou, nesse processo, com participação de seis instituições de pesquisa: Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP (coordenação), Universidade de Brasília-UNB, Universidade Federal da Paraíba-UFPB, Universidade Federal do Mato Grosso-UFMT, Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia-INPA e da Universidade de Connecticut-UCCON-USA.

A etapa qualitativa do estudo constituiu-se da avaliação, por grupo de especialistas em nutrição e em gestão pública de programas sociais, da proposta de adequação à realidade local da escala traduzida para o português; e também, da pertinência técnica e política do uso de um modelo de escala originário de população social e culturalmente diferente da brasileira. O grupo de especialistas e de gestores considerou a escala proposta adequada para o diagnóstico de Segurança Alimentar, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Foram geradas, na reunião desse grupo, algumas sugestões sobre o processo de validação de conteúdo em grupos focais, adequação de linguagem e redução do tempo de referência dos eventos de interesse de 12 meses para 3 meses anteriores à entrevista. Foi sugerido, também, transformar a estrutura da escala de alguns itens afirmativos para o formato de um questionário. Os especialistas sugeriram os indicadores de renda, escolaridade e consumo alimentar da pessoa entrevistada como necessários para a validação externa da escala. Propuseram reduzir os itens da escala original de 18 itens para 15 e mudaram, também, a forma de referência da frequência de cada item da escala (SEGALL-CORRÊA et al, 2004)

Os grupos focais, em número de 11, organizados em cidades e áreas rurais de quatro macrorregiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste) contavam com 10 a 12 participantes, selecionadas em comunidades pobres, o que possibilitaria incluir nas discussões temas relacionados à experiência dos moradores com a insegurança alimentar e fome. Os grupos

focais começavam sempre com a abordagem sobre segurança alimentar, a experiência de vida de cada um e, em seguida, eram colocados na roda os conteúdos centrais da escala, para depois disso serem analisadas, as estruturas de cada item e a adequação da linguagem para cada local (SEGALL-CORRÊA et al, 2004; MELGAR-QUINONEZ et al, 2007).

Os integrantes dos grupos focais entenderam ser útil a existência de um instrumento de avaliação de insegurança alimentar e fome, para que a “situação da população ficasse clara para os políticos e autoridades”. Fizeram sugestões de adequação de linguagem, julgaram a pertinência dos 3 meses para lembrança dos eventos e avaliaram que uma única escala poderia ser aplicada, tanto em área urbana quanto rural (Quadro 1). (PÉREZ-ESCAMILLA et al, 2004).

Quadro 1 – Itens das escalas de medida domiciliar da segurança alimentar, versão norte americana original traduzida e versão adaptada para o Brasil

<i>HFSSM (USA)*</i>	EBIA – Versão preliminar**
Nos últimos 12 meses, você teve a preocupação de que a comida na casa acabasse antes que tivesse condição de comprar mais comida. Isso foi muitas vezes, às vezes ou nunca?	Nos últimos 3 meses, a Sra. teve a preocupação de que a comida na sua casa acabasse antes que Sra. tivesse condição de comprar mais comida?
Nos últimos 12 meses, a comida acabou antes que você tivesse dinheiro para comprar mais. Isso foi muitas vezes, às vezes ou nunca?	Nos últimos 3 meses, a comida acabou antes que a Sra. tivesse dinheiro para comprar mais?
Nos últimos 12 meses, você ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada. Isso foi muitas vezes, às vezes ou nunca?	Nos últimos 3 meses, a Sra. ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
Nos últimos 12 meses, você ou algum adulto em sua casa diminuiu, alguma vez, a quantidade de alimentos nas refeições ou pulou refeições, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida? (Sim/Não)	Nos últimos 3 meses, a Sra. ou algum adulto em sua casa diminuiu, alguma vez, a quantidade de alimentos nas refeições ou pulou refeições, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?
Nos últimos 12 meses, você alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro o suficiente para comprar comida? (Sim/Não)	Nos últimos 3 meses, a Sra. alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro o suficiente para comprar comida?
Nos últimos 12 meses, você alguma vez sentiu fome, mas não comeu porque não podia comprar comida suficiente? (Sim/Não)	Nos últimos 3 meses, a Sra. alguma vez sentiu fome, mas não comeu porque não podia comprar comida suficiente?
Nos últimos 12 meses, a você perdeu peso porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida? (Sim/Não)	Nos últimos 3 meses, a Sra. perdeu peso porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida?
Nos últimos 12 meses, você ou qualquer outro adulto em sua casa ficou, alguma vez, um dia inteiro sem comer ou, teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida? (Sim/Não)	Nos últimos 3 meses, a Sra. ou qualquer outro adulto em sua casa ficou, alguma vez, um dia inteiro sem comer ou, teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
Nos últimos 12 meses, você teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar as crianças, porque o dinheiro acabou? Isso foi muitas vezes, às vezes ou nunca?	Nos últimos 3 meses, a Sra. teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar os moradores com menos de 18 anos, porque o dinheiro acabou?

(Continua.)

(Continuação.)

Nos últimos 12 meses, você não pode oferecer às crianças, uma alimentação saudável e variada, porque não tinha dinheiro. Isso foi muitas vezes, às vezes ou nunca?	Nos últimos 3 meses, a Sra. não pode oferecer a algum morador com menos de 18 anos, uma alimentação saudável e variada, porque não tinha dinheiro?
Nos últimos 12 meses, alguma criança da casa não comeu em quantidade suficiente, porque não havia dinheiro para comprar a comida. Isso foi muitas vezes, às vezes ou nunca?	Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos não comeu em quantidade suficiente, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
Nos últimos 12 meses, você, alguma vez, diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de alguma criança, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?	Nos últimos 3 meses, a Sra., alguma vez, diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?
Nos últimos 12 meses, alguma criança teve fome, mas você simplesmente não podia comprar mais comida?	Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos teve fome, mas a Sra. simplesmente não podia comprar mais comida?
Nos últimos 12 meses, alguma vez alguma criança deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Nos últimos 3 meses, alguma vez algum morador com menos de 18 anos deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?
Nos últimos 12 meses, alguma criança ficou sem comer por um dia inteiro, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos ficou sem comer por um dia inteiro, porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: SEGALL-CORRÊA; MARÍN-LEÓN, 2009, p. 6 (tradução livre, versão da autora).

* Algumas perguntas são afirmativas e seguidas da frequência de ocorrência, outras são perguntas com respostas Sim ou Não. Outras 3 perguntas complementares e referentes a outras dificuldades de acesso aos alimentos foram excluídas da versão brasileira.

** As perguntas brasileiras eram todas seguidas das frequências: em quase todos os dias; em alguns dias; em apenas 1 ou 2 dias; não sabe ou recusa responder, exceto para perda de peso, que as alternativas são: pouca; média; muita; não sabe ou recusa responder.

A etapa quantitativa do processo de validação da EBIA se deu com a realização de inquéritos em amostras intencionais da população urbana e das áreas rurais das 4 macrorregiões do Brasil. Buscou-se com estas escolhas aplicar a escala proposta em contextos de diversidade social e de hábitos culturais, especialmente alimentares, que são observados no Brasil e obter, com estes procedimentos, a validade externa, preditiva, dos itens da escala (PÉREZ-ESCAMILLA et al, 2004; SEGALL-CORRÊA et al, 2004). Foram selecionadas amostras em áreas próximas das localidades onde foram realizados os grupos focais, com cerca de 200 domicílios em cada área rural e urbana, totalizando, ao final do processo de teste da escala, mais de 1800 domicílios. Essa amostra era composta por estratos sociais de classe média, média baixa, pobres e muito pobres, o que permitiu analisar a correlação dos gradientes de segurança alimentar com diferenças de renda, além dos testes com outras variáveis socioeconômicas (SEGALL-CORRÊA et al, 2004, p. 15).

A validação da EBIA possibilitou contemplar as especificidades e diversidades nacionais, resultando em instrumento de medida aplicável à população brasileira, seja ela rural ou urbana. A EBIA é um instrumento de medida de alta validade interna e externa como ficou

demonstrado com o uso de diferentes e sofisticados procedimentos analíticos (PÉREZ-ESCAMILLA et al, 2004; MELGAR-QUINONEZ et al, 2007; HACKETT et al, 2008).

Conforme Segall-Corrêa et al (2004, p. 12), é importante registrar que todas as atividades, tanto nos seus aspectos qualitativos quanto quantitativos, foram acompanhadas por avaliadores externos reunidos em duas oficinas de trabalho organizadas, independentemente dos pesquisadores envolvidos, por profissionais da organização Pan-Americana da Saúde e realizadas nas dependências de sua sede em Brasília.

A estrutura da EBIA com suas 15 perguntas, cuja síntese está no Quadro 1, objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar, desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, limitação da qualidade de alimentos consumidos, até o nível mais grave de fome já atingido. É aplicado diretamente a uma pessoa da família, que seja responsável pela alimentação do domicílio, por meio de um questionário com 15 questões fechadas (Quadro 1) com respostas do tipo sim ou não referentes aos últimos três meses (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEÓN; PANIGASSI, 2009), ou seja, é uma escala que mede a percepção da pessoa de referência sobre a situação alimentar domiciliar.

Assim, a EBIA permite a medida direta, com base na referência dos entrevistados, da experiência de preocupação e ansiedade das famílias em relação à possibilidade de acabar a comida antes de ter condições de comprar mais, até a experiência de restrição alimentar grave, por falta de recursos, na qual adultos e crianças podem ficar um dia inteiro sem comer. É uma escala unidimensional da percepção de insegurança alimentar, que capta a progressiva piora da situação, passando pelos níveis intermédios em que as famílias recorrem a estratégias de distribuição de menor quantidade de alimentos a seus membros, piora da qualidade nutritiva e diversificação da dieta, em função de reduzir custos, como ainda a supressão de algumas refeições, sendo as crianças poupadas nas situações de menor gravidade (BERLT; WICHMANN, 2007; VIANNA; SEGALL-CORRÊA, 2008).

Segundo Segall-Corrêa e Marín-Leon (2009, p. 8), a EBIA tem sido amplamente usada no Brasil, tanto com propósitos acadêmicos, atestando sua relevância para a formação de recursos humanos comprometidos com os esforços de combater as desigualdades sociais no nosso país, como indicador para as políticas de combate à insegurança alimentar e fome, tanto em âmbito federal quanto municipal.

Como exemplo de uso para fins acadêmicos e ainda constituindo um passo final do processo de validação, a EBIA foi usada como instrumento de diagnóstico da insegurança alimentar em dois inquéritos municipais, realizados em 2004. O primeiro de abrangência e

representatividade populacional na cidade de Campinas, o qual originou uma tese de doutorado (UNICAMP) e o segundo uma dissertação de mestrado (UNB). Estes inquéritos populacionais confirmaram a validade, tanto interna quanto externa da EBIA e mostraram os primeiros resultados em grandes populações (SEGALL-CORRÊA e MARÍN-LEÓN, 2009).

Desde então, a EBIA passou a ser considerada instrumento relevante para a geração de indicador direto de medida domiciliar de segurança alimentar, além de importante para o monitoramento da INSAN, para avaliação dos efeitos das políticas públicas setoriais de combate à insegurança alimentar e análise dos eventos sociais ou econômicos geradores de impacto no acesso da população aos alimentos (SEGALL-CORRÊA e MARÍN-LEÓN, 2009, p. 9). Em 2004 a EBIA foi incorporada, por decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Assim surgiu o primeiro diagnóstico, no Brasil, de segurança e insegurança alimentar domiciliar, com abrangência e representatividade nacionais (SEGALL-CORRÊA e MARÍN-LEÓN, 2009, p. 9).

Vários outros inquéritos populacionais e estudos específicos foram realizados no país, em várias regiões, nos anos seguintes ao da validação da EBIA, tanto por solicitação de gestores municipais dos programas sociais quanto por interesses dos pesquisadores, que reconheceram na EBIA uma possibilidade de melhor compreensão do fenômeno da fome e nova oportunidade de parceria das universidades com a gestão da política pública. Em 2005 foi constituída a Rede Interinstitucional e Multidisciplinar de Investigação em Segurança Alimentar - Rede Alimenta⁵, inicialmente com os pesquisadores das várias instituições que participaram do desenvolvimento da EBIA e hoje ampliada por novos integrantes (SEGALL-CORRÊA e MARÍN-LEÓN, 2009, p. 10).

O processo de investigação que culminou com o desenvolvimento da EBIA para mensuração da segurança e insegurança alimentar nos domicílios ultrapassou os interesses exclusivamente acadêmicos. Hoje essa experiência constitui exemplo de parceria entre a academia e as políticas públicas do país (SEGALL-CORRÊA e MARÍN-LEÓN, 2009).

Considerando os aspectos mencionados, justifica-se a escolha deste método de avaliação no presente estudo, uma vez que a EBIA é considerada um instrumento auxiliar das políticas públicas de combate à fome, capaz de aferir os níveis de (in) segurança alimentar da população em estudo. Assim, ela pode avaliar a política pública em questão, principalmente no que se

⁵A Rede Alimenta, uma rede interdisciplinar de estudo e pesquisa em segurança alimentar e nutricional, é fruto da interação de pesquisadores, gestores e representantes institucionais, estruturada para prover suporte descentralizado aos gestores de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal.

refere ao êxito do alcance da meta, servindo de base para ações e estratégias dos gestores. Além de aferir pontualmente a condição de SAN das famílias, está implícito em seu diagnóstico as condições subjetivas do acesso e disponibilidade de alimentos, uma vez que capta o componente psicológico no ato das entrevistas, ao fazer contato pessoal com o público pesquisado, demonstrando a preocupação do indivíduo em relação à possível falta de alimento em um futuro próximo e até mesmo situações de escassez alimentar, culminando na fome. Os dados da EBIA associados à outras variáveis, possibilitam uma conclusão mais apurada das circunstâncias de vulnerabilidade alimentar das famílias.

3 VULNERABILIDADE SOCIAL E A INSERÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem o objetivo de contextualizar historicamente, com destaque às mudanças recentes, a discussão acerca dos programas sociais brasileiros. Para tanto, a seção 2.1 apresenta a trajetória histórica do sistema de proteção social no enfrentamento à pobreza e debates sobre os programas de transferência de renda no Brasil, a partir de 1991. A seção 2.2 apresenta os principais aspectos relacionados à evolução do Programa Bolsa Família, discorre sobre as responsabilidades municipais associadas à implementação e à administração dos benefícios e discute o papel estratégico das condicionalidades e programas complementares na promoção da emancipação social e econômica das famílias beneficiárias do PBF. A seção 2.3 discorre sobre as nuances das políticas públicas dando ênfase à avaliação dos programas. Por fim, a subseção 2.3.1 apresenta estudos já desenvolvidos e dinâmicas de avaliação específicas para o Programa Bolsa Família.

3.1 Enfrentamento à Pobreza na trajetória da proteção social

Em pleno século XXI a exclusão social tem atingido parcela significativa da população brasileira. Especialmente após o fim do último período ditatorial (1964-1985) o país mudou bastante em termos sociopolítico-econômicos, no entanto, as desigualdades sociais continuam distanciando ricos e pobres (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 107). Neste contexto, a exclusão social é um fenômeno do passado e do presente. Segundo Estivill (2003, p. 1), os conceitos de pobreza e exclusão são considerados concomitantes, se sobrepõem e comumente são complementares.

Entender a pobreza não é tarefa simples, pois apesar de estar presente no cotidiano de todas as cidades e, dependendo do local, tempo histórico e do entendimento que cada grupo humano tem sobre o assunto, ela pode ter diferentes significados e formas de expressão (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 109). Segundo as autoras, “no Brasil, a pobreza tem caráter estrutural, sendo fruto das desigualdades presentes na distribuição das riquezas socialmente produzidas no país” (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 107). O Brasil não é um país pobre, pois as riquezas aqui produzidas o colocam num patamar muito próximo de economias de países centrais⁶. Nesse caso, “essa pobreza endêmica na sociedade brasileira

⁶BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 15, n. 42, fev. 2000, p. 123-142.

decorre das injustiças sociais construídas historicamente” (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 107).

Para Costa e Lobo (2014), no cenário internacional, o critério da chamada “linha da pobreza” não é consensual. Tradicionalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) adota três perspectivas: da renda (nível de renda abaixo da linha de pobreza definida); de necessidades básicas (pobreza é a privação de bens minimamente requeridos para suprir as necessidades humanas); e de capacidade (ausência de alguma capacidade que faça o indivíduo deixar de progredir, como a falta de nutrição adequada, de vestimenta ou a própria incapacidade física) (HDR, 2000).

Em quaisquer destas perspectivas, a pobreza é construída historicamente. Especialmente na Europa, a partir do século XII até o século XIV, a população em situação de pobreza teve um crescimento exponencial devido à existência de grandes epidemias, de miséria generalizada e de conflitos sociais. As pessoas eram consideradas mão de obra ou mercado de reserva. No entanto, como não havia trabalho para o contingente populacional imerso na pobreza, essas pessoas viviam em condições pauperizadas, sendo vistas como desocupadas e problemáticas (PIVA, 2006). Com isso, as pessoas em situação de pobreza passaram a ser vistas como causadoras de mazelas sociais e preguiçosas, sendo reconhecidas, segundo Mattos e Ferreira (2004, p.49), como improdutivas, inúteis e relaxadas. No Brasil esse fenômeno foi classificado como o surgimento de “classes perigosas” no século XIX e analisado mais detidamente por Edler (2009, p. 155).

Mendonça (2006) e Siqueira (2006) observam que a pobreza não se restringe somente ao modelo capitalista. Sua existência está situada desde antes do surgimento do sistema econômico vinculado ao capital. Para Franchikoski e Cesco (2017, p. 110), depois do surgimento do capitalismo “é observada a expansão da pobreza principalmente com as transformações econômicas, com o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a centralidade do mercado financeiro”.

Atualmente o PNUD utiliza o critério da Pobreza Multidimensional, tendo como objetivo fornecer um retrato mais amplo sobre as pessoas que vivem com dificuldades. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) aponta privações em educação, saúde e padrão de vida – as mesmas dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Reunidos, esses itens proporcionam um retrato mais completo de pobreza do que simples indicadores de renda (COSTA; LOBO, 2014, p. 8).

A falta ou insuficiência de renda são fatores relevantes na teorização da pobreza, mas é importante observar que ela não pode ser vista por esse único ângulo. A pobreza pode ser

definida também como a falta de acesso e recursos que possibilitem um padrão de vida em que sejam supridas as necessidades básicas, como alimentação, higiene, vestuário, educação, lazer, entre outras. Desta forma, são pobres aqueles sujeitos que, além de não possuírem renda suficiente para satisfação de suas necessidades e nem acesso a outras alternativas para satisfazê-las, não são valorizados e respeitados como cidadãos (FRONZA, 2010, p. 19).

Paugam (1999) versa sobre a noção qualitativa de pobreza, mostrando que é o *status* que determina a pobreza e não só a renda, e aqui *status* está associado à valoração, reconhecimento, ou a sua negação, portanto não só associado à subsistência material, mas também a subsistência simbólica, diferente das definições que traçam uma linha de pobreza com base em dados quantitativos como renda, acesso a saneamento básico e água (mesuráveis numericamente). No entanto, com recursos limitados é preciso identificar aqueles que se encontram nas piores condições para poder modificar sua realidade e assim, ao superar tais situações, alcançar aqueles que apresentam situações mais simples e pontuais. Para isso não basta apenas proporcionar renda a esta população, mas investimentos como capacitações, reuniões de grupo, ambientes nos quais possam refletir e produzir conhecimento que os levem a uma vida melhor, superando gradativa e progressivamente as dificuldades e as interdições a que estavam expostos. Assim, faz-se necessário determinar uma linha de pobreza para poder identificar quem se encontra nesta situação ou em piores condições, para então chegar a um consenso no direcionamento das políticas e dos benefícios para esta população.

Faz-se importante destacar o viés da pobreza no meio rural. Por mais que, de acordo com Lima e Nunes (2014), durante os anos de 2003 a 2009 a pobreza no campo diminuiu cerca de 30 pontos percentuais, ela ainda é vigente e impacta a situação social e econômica dos municípios brasileiros, uma vez que parte desta queda nos índices é atribuída ao êxodo da população campesina para as cidades e às políticas públicas específicas à população rural, como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) (LIMA; NUNES, 2014). E, segundo Maluf e Mattei (2011, p. 20), além da ampliação dessas políticas, “essa redução se deve ao crescimento econômico do país, à valorização dos salários começando pelo próprio salário-mínimo, à expansão do emprego formal e das oportunidades de trabalho em geral”.

Maluf e Mattei (2011, p. 17) destacam que a pobreza rural se define pela insuficiência de renda e dificuldades no acesso a bens e serviços como também pela negação de direitos elementares e pela indiferença da sociedade, que amplia a exclusão social. Dentre os determinantes históricos da pobreza rural no Brasil, sempre tiveram destaque o acesso à terra, uma vez que a negação desse direito é fator de exclusão social, caracterizando a pobreza além da insuficiência de renda; capacidades humanas, destacando a educação para possibilitar o

aumento da renda das famílias; outras formas de capital físico, as quais atuam no aumento da produção e renda; acesso e participação nos mercados, que se torna reduzido quando os agricultores não possuem tecnologia aplicada na produção; acesso a serviços básicos, privação importante que eleva os índices de pobreza; infraestrutura, quando encontram-se desfalques na habitação, saneamento e serviços de saúde e educação; e, oportunidades de trabalho, fator que contribui para o êxodo rural e conseqüentemente dificuldades para quem permanece no campo, quando lhes falta a mão-de-obra (MALUF; MATTEI, 2011, p. 18-19). Segundo os autores, todos esses fatores condicionam os domicílios rurais à grande dependência dos programas de transferência de renda.

Desta forma, esses programas se fazem necessários e importantes na garantia da distribuição dos bens socialmente produzidos, sem esquecer que é preciso complementar o acesso a outras formas de desenvolvimento humano. Percebe-se que não basta apenas a renda para que os pobres superem a situação de pobreza, é preciso bem mais que isto (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 112).

No cenário nacional, a política social passou por diferentes fases de acordo com o momento histórico e a forma de governo adotada, passando por períodos de proteção e de desproteção social. As políticas públicas de transferência de renda têm seu marco inicial em 1930, em momento que o país se encontrava em transição do modelo econômico de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 2). Impõem-se então um profundo reordenamento das funções do Estado Nacional. A postura não intervencionista, preconizada pela ideologia liberal, dá lugar a uma postura de regulação ou provisão direta do Estado no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo, demandas essenciais para permitir o desenvolvimento de um proletariado urbano necessário à indústria emergente (SILVA, 2008).

Segundo Silva (2008), esse Sistema de Proteção Social no Brasil se amplia no contexto de períodos autoritários, demarcando-se aí o período da ditadura militar, vivenciado de 1964 a 1985. Nesse sentido, os programas e serviços sociais assumem funções de legitimação do Estado autoritário, servindo também como aliviadores da tensão e da repressão social e para atenuar as conseqüências de políticas de arrocho salarial adotadas (SILVA, 2008). Desta forma, de 1940 a 1970 o Sistema de Proteção Social no Brasil baseou-se nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que por sua vez cumpria a função de reprodução da força de trabalho e, na época da ditadura militar, de legitimação do estado de exceção (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 2).

Nesse processo, a partir de meados da década de 1970, e durante a década de 1980, cresce a reação ao autoritarismo do regime militar crescentemente desenvolvida por um novo movimento social e um movimento sindical independentes do Estado (SILVA, 2008). Movimentos sociais, igrejas, sindicatos e instituições rearticularam sua ação política em busca da volta da legitimidade da democracia, o que desencadeou a fundação do Partido dos Trabalhadores, em cujo programa de ação constava o atendimento das demandas sociais por participação política e universalização de direitos. Esses dispositivos foram inseridos na Constituição Federal de 1988, o que assegurou avanço significativo nos direitos sociais e cidadania regulada (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 2 e 3). Para os autores, “a instituição da Seguridade Social na Política de Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social, proporcionou uma agenda política de atendimento aos cidadãos excluídos do mercado de trabalho” (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 2 e 3).

Essa ampliação de direitos durante a década de 1990 passou a ser combatida e interrompida, pois o governo brasileiro passou a adotar o projeto neoliberal na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 29). Essa competitividade foi o principal objetivo do Estado brasileiro e, desta forma, foi possível assistir ao desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Houve retrocesso nas ofertas de serviços, precarização do emprego e também das condições de trabalho.

A partir de 1990 alguns países da América Latina, inclusive o Brasil, passaram a valorizar políticas sociais focalizadas e compensatórias a fim de diminuir os impactos negativos dos elevados índices da informalidade no mercado laboral, do desemprego e da pobreza. Os Programas de Transferência de Renda (PTR) começaram a se disseminar nesta época. O processo de implementação dos PTR apresenta procedimentos para a seleção do público alvo, e que atende aos critérios definidos por cada programa que têm, como objetivo final, a focalização. Segundo Silva, Yazbek, Giovanni (2012), focalizar significa direcionar-se e alcançar o público alvo definido e priorizado que, em última instância, tem como foco a pobreza e a extrema pobreza.

No Brasil, a temática dos Programas de Transferência de Renda apresenta um desenvolvimento histórico que pode ser considerado com a indicação de momentos importantes. Esse desenvolvimento sempre levou em consideração as diferentes concepções de pobreza, orientando-se por diferentes valores e servindo para fundamentar a construção e implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social. Tomazini (2013) e

Silva (2008) afirmam podermos distinguir cinco principais momentos das políticas de transferência de renda:

O primeiro momento, iniciado em 1991, quando o Senador Eduardo Suplicy apresentou o Projeto de Lei Nº 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o qual destinava beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de vinte e cinco anos com uma renda correspondente a 2,25 salários mínimos, tendo como proposição a “Bolsa Escola” (SILVA, 2008). Cabe notar que se trata de uma proposta de renda incondicionada baseada em uma concepção da pobreza focada na partilha das “riquezas da nação”, diferente, portanto, daquela apontada pela coalizão “capital humano”. Este projeto recebeu um parecer favorável no Senado em dezembro de 1991. No entanto, foi bloqueado na Câmara dos Deputados (TOMAZINI, 2013, p. 12).

Segundo Valente (2004), podemos iniciar a contextualização histórica destes momentos importantes, especificamente àqueles voltados ao combate à fome e à miséria, quando se começou a introduzir no Brasil uma Política Nacional de Segurança Alimentar, resultado da campanha de mobilização social, criada pelo movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, tendo como protagonista o sociólogo Herbet de Sousa, o Betinho. Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), fundou-se o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), um órgão composto por representantes do governo e da sociedade civil, que se tornou um organismo de consulta e de coordenação das políticas governamentais no âmbito da segurança alimentar e do combate à fome (VALENTE, 2004).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) apostou, durante seu primeiro mandato, através do Plano Real e do conseqüente crescimento econômico advindo daquele plano, na estabilização da economia como forma de combater a fome e a pobreza no Brasil. Neste período qualificaram-se os impactos da estabilização econômica através do propagado aumento do consumo de produtos, inclusive alimentícios. Devido a essa prioridade política governamental, os avanços na construção de uma política de segurança alimentar perderam força. Para Valente (2004, p. 58), a linha de ação do primeiro ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso priorizou a “[...] estabilização econômica brasileira a partir da inserção da economia brasileira na economia globalizada, relegando a um segundo plano o enfrentamento imediato das precárias condições de vida de uma grande maioria da população brasileira”.

O segundo momento estendeu-se de 1991 a 1995, com a construção, nos municípios e nos estados, de programas de transferência de renda para complementar a renda das famílias pobres. Esses programas são acompanhados do estabelecimento de limiares de pobreza e

critérios para a seleção de beneficiários, assim como de mecanismos para exigir as contrapartidas. Os programas pioneiros mais famosos foram implementados na cidade de Campinas e no Distrito Federal (SILVA, 2008).

O senador Cristovam Buarque é um dos representantes da coalizão capital humano. Em 1995, então governador do Distrito Federal, Buarque implementou o programa Bolsa Escola, cujo lema era: “Toda criança na escola e toda escola de qualidade”. O programa consistia no pagamento de um salário mínimo mensal a cada família beneficiária que mantivesse as crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na rede pública e obtivesse 90% de frequência escolar. Se as famílias não cumprissem essas condições, o benefício poderia ser cortado até que a frequência do aluno se regularizasse. Ainda que levadas em conta as diferenças entre as concepções, as formas e o montante de cálculo do benefício e os critérios de elegibilidade, programas de transferência de renda semelhantes ao Bolsa Escola foram reproduzidos em muitos municípios brasileiros ao longo dos anos 90. Dessa maneira, buscava-se amenizar a pobreza e proporcionar formação educacional como forma de romper o ciclo da pobreza, ou seja, com uma associação de política compensatória (transferência de renda) com uma política estruturante (educação) (TOMAZINI, 2013).

O terceiro momento foi iniciado em 1995, quando foram implantadas as primeiras experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF) (SILVA, 2008). Em 1997, foi aprovada uma legislação permitindo o executivo prestar apoio financeiro aos programas de renda mínima associados às atividades socioeducativas estabelecidas nos municípios que não dispunham de recursos financeiros suficientes para a sua execução. Com esta medida, a estratégia do governo federal para tornar o programa nacional foi apoiar financeiramente às iniciativas municipais (TOMAZINI, 2013).

O quarto momento, iniciou em 2001, no decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2003), com expansão dos programas federais criados em 1995 (Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e criação de outros programas de iniciativa do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros) (SILVA, 2008).

A partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002), as políticas de segurança alimentar adquiriram relevância, destacando-se a criação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Em decorrência dessa política, vários programas de distribuição de benefícios monetários às famílias pobres com crianças e adolescentes foram instituídos como incentivo ou indução ao acesso a políticas universais como saúde e educação (ZIMMERMANN, 2006, p. 148 e 149).

Segundo Tomazini (2013, p. 14), a principal medida de estruturação de um programa de transferência de renda federal se deu com a implementação federal do Bolsa Escola em 2001 em substituição ao programa anterior. Para Zimmermann (2006, p. 149), o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), lançado em 1997, vinculado a ações socioeducativas e que entrou em operação em 1999, foi reformulado em 2001, passando a se chamar Bolsa Escola vinculado ao Ministério da Educação. O governo federal se tornou o responsável pela totalidade do financiamento do programa. Essa medida representou uma mudança, pois não havia contrapartidas financeiras da parte dos municípios. Desse modo, os demais programas que se seguiram adotaram esse padrão de gestão hierarquizado e centralizado.

Além do Bolsa-Escola, outros programas de transferência também foram adotados, entre eles o Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde. A criação do Bolsa Alimentação ocorreu de forma a extinguir o Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN)⁷, contribuindo com o esvaziamento da atuação do Programa Comunidade Solidária (VASCONCELOS, 2005, p. 449). Outra medida importante de consolidação das experiências das transferências de renda condicionadas ocorreu em 2001 com a implementação do Cadastro Único de programas sociais do governo federal (TOMAZINI, 2013, p. 15).

Nos últimos dois anos da gestão Fernando Henrique Cardoso, estes projetos foram implementados por distintos ministérios e secretarias, não havendo uma ação interministerial coordenada. Muitas vezes, esses programas chegavam a concorrer entre si quando da liberação de recursos, impedindo a otimização das ações, resultando em alto custo operacional, em pouca efetividade e na falta de referência a direitos (ZIMMERMANN, 2006, p. 149).

Segundo Zimmermann (2006, p. 159), os programas atenderam a apenas uma pequena parcela da população pobre, em virtude dos critérios de elegibilidade, da falta de intersetorialidade e da não garantia do acesso aos programas como um direito. A inovação representada pela transferência de renda não foi suficiente para atingir o público alvo. Por conseguinte, os programas sociais desenvolvidos seguiram a mesma lógica de intervenções públicas tradicionais, reproduzindo o modelo de fragmentação, segmentação, de focalização e da falta de acesso aos programas enquanto um direito humano.

Em 2003, houve uma tentativa de criação de um grande programa de transferência condicionada - Cartão Alimentação⁸ - relacionada à compra de alimentos produzidos por

⁷Este programa de alimentação e nutrição foi anteriormente chamado de Programa Leite é Saúde e Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN).

⁸O Cartão Alimentação é uma das ações que integravam o Programa Fome Zero, implementado inicialmente nas regiões mais pobres do Nordeste.

pequenos produtores locais⁹. Diferentemente da ideia de gerar capital humano, os objetivos dessa transferência eram incentivar a agricultura local e o acesso aos alimentos de forma digna e sana. Este programa representava um terço do orçamento do recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (TAKAGI, 2006), ameaçando dessa forma, a predominância da coalizão “capital humano”. Em um curto período de tempo, as críticas a essa concepção se multiplicaram e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome foi transformado em secretaria (TOMAZINI, 2013).

Finalmente, o quinto momento, iniciado em 2003 com o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, que estabeleceu o Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, tendo como principal programa o Bolsa Família, cuja proposta foi a unificação dos PTR criados no Brasil por iniciativa de governos municipais e estaduais e do Governo Federal (SILVA, 2008).

Para tal propósito, logo ao tomar posse do cargo presidencial, Lula criou um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cujo objetivo principal era formular e coordenar a implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, após um ano de existência, esse ministério foi extinto, tendo sido substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com essa medida, pretendeu-se incrementar a intersetorialidade das ações governamentais voltadas para a inclusão social, o combate à fome, a erradicação da pobreza e de desigualdades sociais (ZIMMERMANN, 2006, p. 150).

Para Silva (2008), os PTR federais eram apontados no âmbito do Governo Federal de Fernando Henrique Cardoso como componentes da rede de proteção social no Brasil. Essa Rede, até 2003, era constituída dos seguintes programas: Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano Social, todos do Ministério da Assistência Social; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola, do Ministério da Educação; Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde; Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia, e Cartão Alimentação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, incorporado em 2004 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

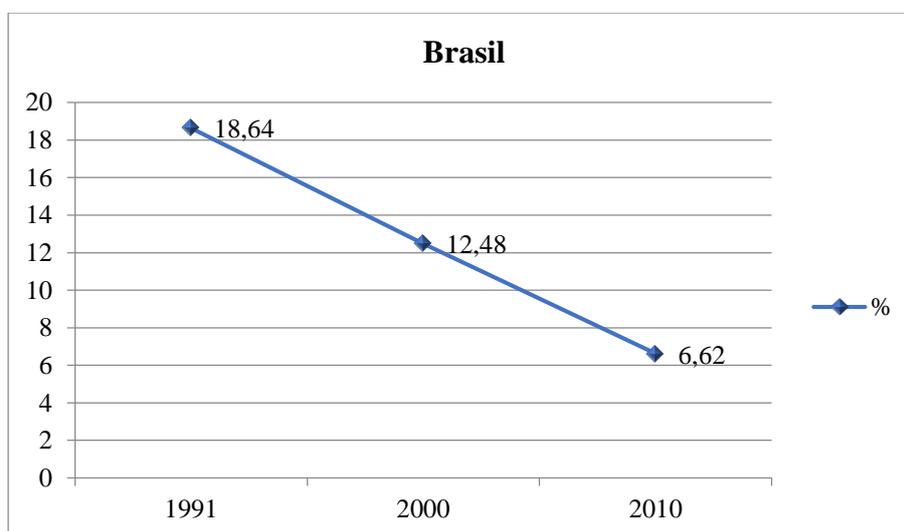
Desta forma, o Bolsa Família é fruto da unificação dos programas de transferência de renda do governo federal. O objetivo dessa união foi reduzir os gastos administrativos, a partir

⁹Os atores ligados à Coalizão Segurança Alimentar são guiados pela percepção de que o ponto crucial da pobreza está relacionado à insegurança alimentar. O Estado por meio das transferências de renda (entre outras medidas) deve garantir o acesso à alimentos saudáveis de forma digna.

de uma gestão coordenada e integrada intersetorialmente, configurando-se como um programa de transferência direta de renda (ZIMMERMANN, 2006, p. 151). Fica então instituída a política intersetorial do governo federal voltada ao enfrentamento da pobreza e ao desenvolvimento da família em situação de vulnerabilidade socioeconômica (SILVA, 2008).

O Gráfico 1 demonstra a linha histórica da extrema pobreza no Brasil, no período de 1991 a 2010, na qual pode-se observar uma queda de mais de 10% da população extremamente pobre. Isso indica que, possivelmente, os programas de combate à pobreza instituídos pelas políticas públicas a partir de 1990 tenham interferido na redução da população extremamente pobre do país.

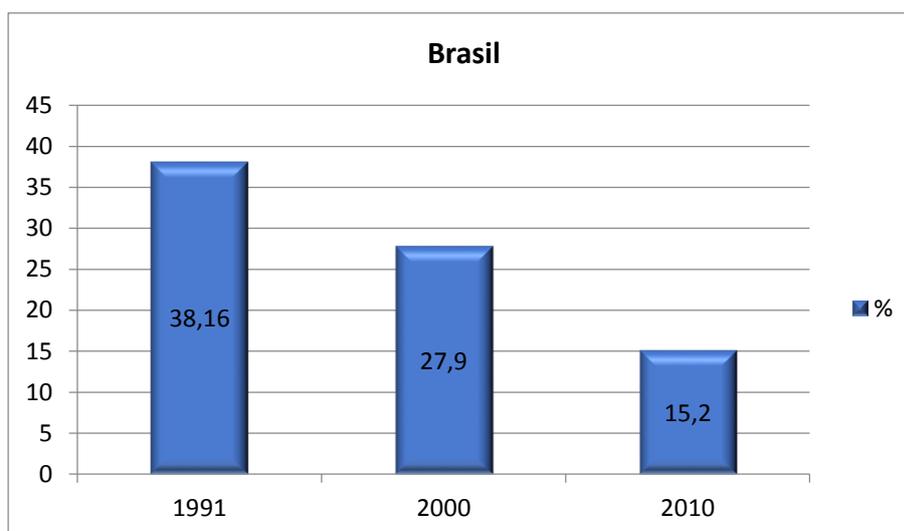
Gráfico 1 – Linha histórica da extrema pobreza no Brasil de 1991 a 2010



Fonte: FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 118.

No Gráfico 2 podemos observar que a proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010), passou de 38,16%, em 1991, para 27,9%, em 2000, e para 15,2%, em 2010. Novamente, essa redução de percentuais pode estar atrelada à implantação de programas de transferência de renda.

Gráfico 2 – Porcentagem da população pobre no Brasil de 1991 a 2010



Fonte: FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 119.

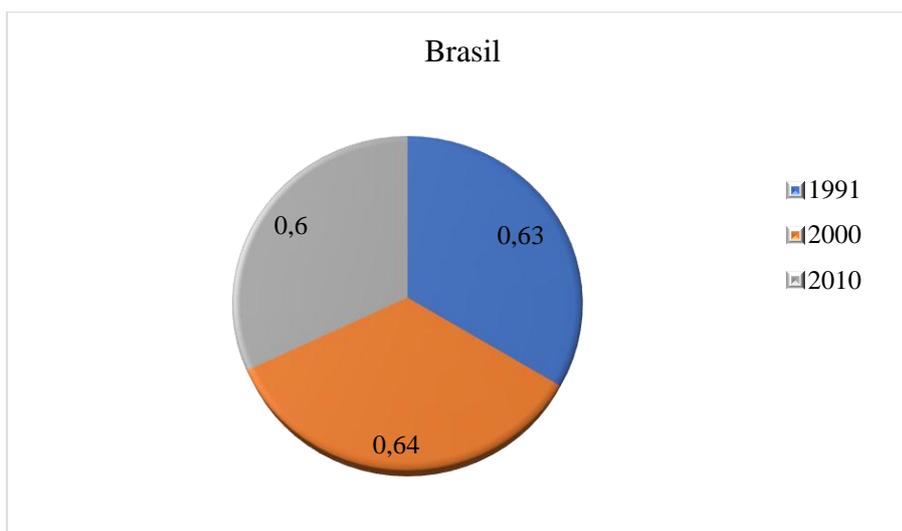
Os gráficos acima revelam mudanças na situação socioeconômica da população brasileira. Nesse período existem dois momentos significativos de mudança política e econômica que influenciaram a realidade brasileira: a mudança de moeda para o Real, entre 1993 e 1995 e a criação do Programa Bolsa Família, a partir de 2003. Para Calixtre e Faganani, “o período de 1995 a 2002 foi marcado pela estagnação da economia, pelo congelamento dos níveis elevados de pobreza e pela concentração de renda”. As políticas de combate à pobreza, a ampliação dos gastos sociais e o fortalecimento do mercado de trabalho, impactaram significativamente, a partir de 2003, nos indicadores de pobreza e de extrema pobreza, os quais passaram a declinar de forma contínua (CALIXTRE; FAGNANI, 2017, p. 65).

É importante ressaltar que a queda da porcentagem de extremamente pobres está relacionada a diversos fatores, dentre eles a estabilização da moeda e a inserção de políticas públicas, os quais marcam o contexto histórico em que há um salto no crescimento econômico do país. Para Calixtre e Faganani (2017) a mudança de direção nos padrões de crescimento da renda foi resultado da associação entre o desenvolvimento econômico e a inclusão social. Segundo os autores, “um conjunto de políticas públicas concorreram para romper com o histórico processo onde o crescimento econômico era seguido do aumento da desigualdade” (CALIXTRE; FAGNANI, 2017, p. 64). Dentre elas os autores destacam: a) política de valorização do Salário Mínimo, o qual impacta diretamente nas aposentadorias e que aumentou mais de 70% acima da inflação e fortaleceu o mercado de trabalho; b) geração de empregos formais e com isso queda na taxa de informalidade, o que significou a valorização de empregos dentro de uma rede de proteção social; c) recuperação do mercado interno, através da retomada

do investimento público e privado; d) ampliação dos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social; e) aumento da renda rural, principalmente com a implementação de políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF); e, f) implementação de PTR, principalmente o PBF (CALIXTRE; FAGNANI, 217, p. 64 e 65).

A evolução da desigualdade de renda pode ser descrita através do Índice de Gini¹⁰, que passou de 0,63, em 1991, para 0,64, em 2000, e para 0,60, em 2010. Observa-se no Gráfico 3 que o índice de desigualdade aumentou na primeira década em estudo e baixou muito pouco na década seguinte, demonstrando que, apesar de os índices de pobreza terem baixado, a desigualdade entre a população brasileira ainda se manteve, prevalecendo a concentração de renda com a parcela rica da população.

Gráfico 3 – Índice de Gini do Brasil no período de 1991 a 2010



Fonte: FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 120.

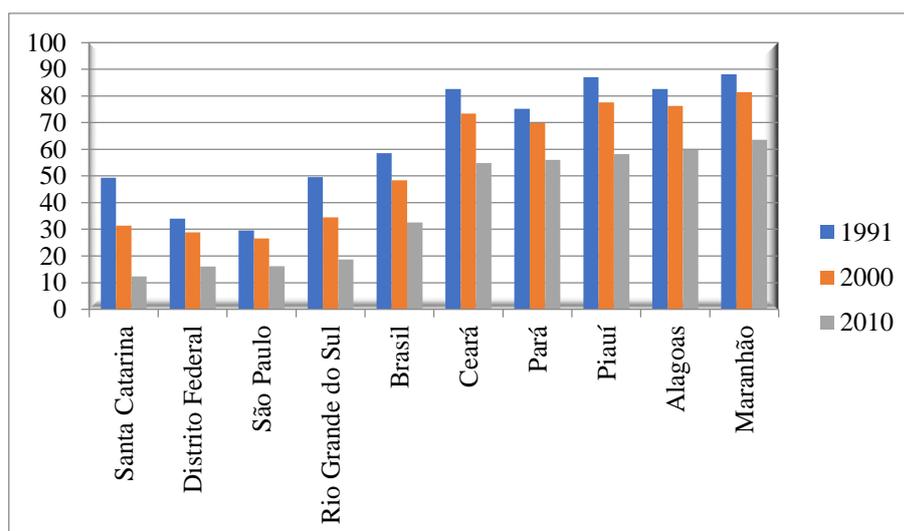
Importante esclarecer que, apesar de as transferências de renda governamentais contribuírem de forma significativa à redução da desigualdade de renda e para o declínio das taxas de pobreza e extrema pobreza, o fenômeno, como visto anteriormente, deve ser associado ao aumento da renda derivada do trabalho (ROCHA, 2013). Corroborando com este argumento, Hoffmann (2007) menciona que, no período 1998-2005, os efeitos da parcela

¹⁰O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (IPEA, 2004).

relativa aos rendimentos oriundos do trabalho foram responsáveis por aproximadamente 66 pontos percentuais da redução do Gini.

O Gráfico 4 ilustra a porcentagem da população em vulnerabilidade à pobreza nos Estados brasileiros. Nele pode-se observar que Santa Catarina é o Estado menos vulnerável, com 12,36%, seguido do Distrito Federal (16%), São Paulo (16,13%) e em quarto lugar o Rio Grande do Sul (18,65%). Os cinco Estados mais vulneráveis são Ceará (54,85%), Pará (55,99%), Piauí (58,13%), Alagoas (59,76%) e Maranhão (63,58%), compactuado com os estudos que sempre indicam que os Estados do Norte e Nordeste brasileiro são os mais atingidos pela pobreza. Observa-se também que esse percentual decaiu significativamente nas duas décadas em estudo.

Gráfico 4 – Porcentagem da população em vulnerabilidade à pobreza nos Estados Brasileiros no período de 1991 a 2010



Fonte: FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 121.

Para Franchikoski e Cesco (2017, p. 125), “desde 1990 os programas de transferência direta de renda transformaram-se num instrumento valioso, com implicações econômicas e sociais, para o enfrentamento da pobreza massificada no Brasil”. Desta forma, o PBF, principal programa dessa natureza, tem se expandido e gerado efeitos relevantes, mas ainda insuficientes sobre os índices sociais, não estando isento de críticas e problemas (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 125).

3.2 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em 2004 na Lei nº 10.836, que unificou os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação. Em dezembro de 2005 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) também foi integrado ao PBF. A partir dessa junção, o governo ampliou o número de beneficiários e os recursos destinados a cada família (BRASIL, 2014).

O PBF integra o Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2017b).

De acordo com o Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta a Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004) o programa tem por objetivo:

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

As famílias são selecionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social a partir das informações inseridas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)¹¹, um instrumento de coleta de dados utilizado para identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. O principal critério de seleção é a renda mensal *per capita* da família e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda (BRASIL, 2015a).

¹¹As informações cadastradas são: renda e despesa familiar, características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional.

Considera-se como família uma unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, independente do parentesco, que contribuam para o rendimento da unidade familiar ou tenham suas despesas atendidas por ela, e morem em um mesmo domicílio. A renda familiar é dada pelo somatório dos rendimentos monetários brutos auferidos por todos os membros da família, desconsiderando aqueles provenientes de programas sociais (BRASIL, 2015a, p. 12).

O Bolsa Família beneficia dois grupos de famílias: em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$85,01 a R\$170,00), e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$85,00). Os valores dos benefícios variam com a condição de pobreza e a composição familiar. O ingresso no Programa requer que as famílias estejam cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais. Além disso, famílias que possuem renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00, somente ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família – “qualquer que seja a idade dos membros da família” (Brasil, 2017c).

Existem três tipos de benefícios: Benefício Básico (Pago apenas a famílias extremamente pobres com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00), Benefício Variável (Benefício Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos, gestantes e nutrízes – até 5 por família) e Benefício Variável vinculado ao Jovem (Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição – até 2 por família), totalizando benefícios que variam de R\$85,00 a R\$372,00 de acordo com a renda familiar mensal por pessoa e o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. Para gestantes são repassadas 9 parcelas mensais no valor de R\$ 39,00. Para famílias que tenham crianças com idade entre 0 a 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, são repassadas seis parcelas mensais no valor de R\$ 39,00. Neste último, para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida (Tabela 1). Além destes, ainda tem o benefício para superação da extrema pobreza. O valor é calculado caso a caso e transferido às famílias que, ainda, após a transferência do PBF permanecem em situação de extrema pobreza. Portanto, ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite da extrema pobreza (Tabela 1).

Tabela 1 - Bolsa Família: benefícios e critérios de elegibilidade

Critério de Elegibilidade	Nº de crianças e adolescentes até 15 anos	Nº de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício (R\$)	
Situação de Extrema Pobreza	0	0	Básico	R\$ 85,00	
	1	0	Básico + 1 variável	R\$ 124,00	
	2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 163,00	
	3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 202,00	
	4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 241,00	
	5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 280,00	
	Famílias com renda mensal de até R\$ 85,00 per capita	0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 131,00
		1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 170,00
		2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 209,00
		3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 248,00
		4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 287,00
		5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 326,00
		0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 177,00
		1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 216,00
		2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 255,00
3		2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 294,00	
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 333,00		
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 372,00		
Situação de Pobreza	0	0	Não recebe benefício básico	-	
	1	0	1 variável	R\$ 39,00	
	2	0	2 variáveis	R\$ 78,00	
	3	0	3 variáveis	R\$ 117,00	
	0	1	1 BVJ	R\$ 46,00	
Famílias com renda mensal de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 per capita	1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 85,00	
	2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 124,00	
	3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 163,00	
	4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 202,00	
	5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 241,00	
	0	2	2 BVJ	R\$ 92,00	
	1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$131,00	
	2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 170,00	
	3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$209,00	
	4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 248,00	
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 287,00		

Fonte: Elaboração própria, de acordo com dados informados no sítio oficial do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2017d).

A Tabela 2 mostra o número de famílias residentes no Brasil e em suas macrorregiões, o número de famílias que receberam benefícios do Programa Bolsa Família em julho de 2016 e a razão entre esses dois números, ou seja, a proporção de famílias residentes que foram beneficiadas pelo programa.

Tabela 2 – Famílias residentes e famílias beneficiadas com o programa Bolsa Família por macrorregião

	Famílias Residentes ¹		Famílias Beneficiadas ²		Famílias que recebem BF ³
	(Nº)	(%)*	(Nº)	(%)*	
Região Nordeste	14.625.610	26,9	6.976.397	50,2	47,7%
Região Norte	4.056.395	7,5	1.708.016	12,3	42,1%
Região Centro-Oeste	4.016.569	7,4	715.669	5,1	17,8%
Região Sudeste	23.448.484	43,1	3.582.785	25,8	15,3%
Região Sul	8.210.132	15,1	922.163	6,6	11,2%
Brasil	54.357.190	100,0	13.905.030	100,0	25,6

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010a) e Brasil (2016b).

¹Famílias residentes em domicílios particulares 2010.

²Famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família em julho de 2016.

³Razão entre as famílias residentes e as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

*Em relação ao Brasil.

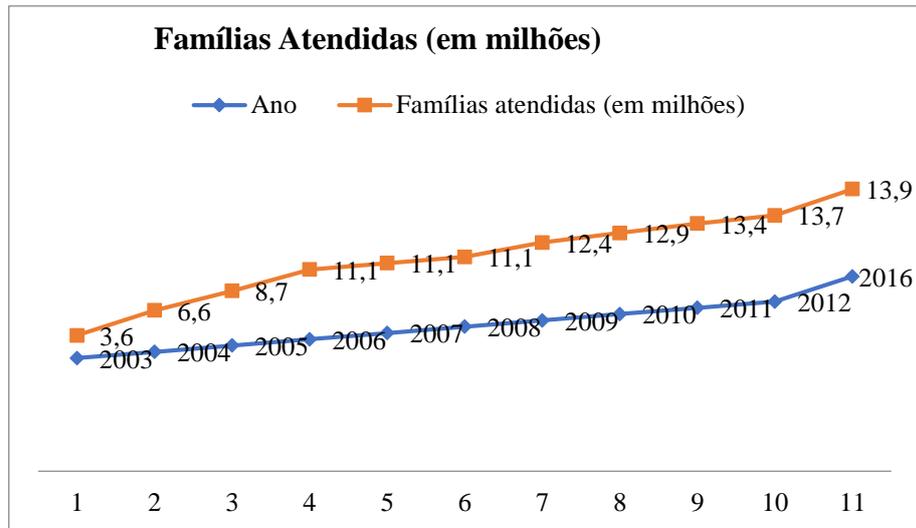
Se considerarmos a distribuição dos benefícios pelas macrorregiões brasileiras, a Região Nordeste destaca-se ao ser responsável por mais da metade das famílias atendidas pelo programa (50,2%). A Região Sudeste aparece em segundo lugar, com 25,8% das famílias beneficiárias, em seguida a Região Norte com 12,3%, a Região Sul com 6,6% e a Região Centro-Oeste com 5,1% das famílias que recebem o Bolsa Família.

A Região Nordeste também detém a maior proporção de famílias que recebem o Bolsa Família: 47,7% de suas famílias residentes, quase o dobro da porcentagem registrada pelo Brasil (25,6%). No Norte 42,1% das famílias são beneficiárias do programa, no Centro-Oeste 17,8%, no Sudeste 15,3% e no Sul 11,2%.

Em 2014, o PBF foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como fundamental para a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome. O país reduziu em 82% o número de pessoas subalimentadas entre 2002 e 2013. O Bolsa Família, aliado à integração de diversas ações para redução da pobreza, também colaborou para que o Brasil fosse um dos países que mais contribuiu para o alcance global do 1º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de reduzir, até 2015, a pobreza extrema à metade do nível de 1990. O país superou a meta, reduzindo os índices de 25,5% para 3,5%. (BRASIL, 2016b)

O Gráfico 5 representa a evolução do número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. Observa-se um aumento gradativo de famílias beneficiadas, podendo ser a causa da diminuição do percentual de pobreza e de extrema pobreza entre 2000 e 2010 apresentado anteriormente nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 5 – Evolução de Famílias Atendidas pelo PBF no Brasil



Fonte: FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 123.

Deve-se observar que o período apresentado nos Gráficos 1 e 2 foi delimitado pela disponibilidade no portal, e contempla, portanto, o período entre os anos de 1991 a 2010. Já o Gráfico 5 apresenta os dados de 2003 a 2016, referência que o Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a Fome disponibiliza em seu sítio (FRANCHIKOSKI; CESCO, 2017, p. 123). Diante disso, percebe-se que, conforme foi aumentando o número de famílias beneficiadas pelo PBF, simultaneamente os índices de pobreza e extrema pobreza foram decaindo. Como resultado tem-se a indicação de que a transferência de renda condicionada fez com que essas famílias saíssem da linha de risco socioeconômico.

Os programas de transferência de renda têm sido assunto de muitos estudos e avaliações, os quais têm apontado os principais impactos e resultados desses programas, especialmente o Bolsa Família. A principal vertente é quanto à desigualdade de renda. Estudos realizados por Hoffmann (2005, 2006, 2007), Barros, Foguel e Ulysea (2006) e Cacciamali e Camillo (2009), apontam, de modo geral, que entre 20% e 25% da redução da disparidade monetária ocorrida no Brasil nos anos 2000 deve-se às transferências monetárias. Segundo o PNUD (2007, p.183) “o Programa Bolsa Família é responsável por quase um quarto da recente queda abrupta na desigualdade no Brasil e por 16% do seu declínio na pobreza extrema”.

Hoffmann (2008) afirma que os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm importante papel sobre a segurança alimentar das famílias, uma vez que seu determinante principal é a renda. Assim, ao colaborar com a redução da pobreza, esses programas contribuem para a queda da insegurança alimentar. Maluf e Menezes (2000)

seguem a mesma vertente afirmando que a pobreza se enquadra como um fator determinante para a insegurança alimentar, gerando fome e desnutrição. Desta forma, ao se reduzir a pobreza do país, espera-se ao mesmo tempo uma diminuição da insegurança alimentar das famílias, principalmente daquelas mais vulneráveis.

Segundo o IBASE (2008, p. 9) “[...] do ponto de vista das políticas públicas, o programa é importante para melhorar as condições de vida das famílias, embora, por si só, não garanta índices satisfatórios de segurança alimentar, questão associada a um quadro de pobreza mais amplo”. Diante disso, é importante analisar a evolução da segurança e insegurança alimentar no Brasil, dado um contexto de queda da desigualdade de renda, pobreza e extrema pobreza no país, bem como de expansão e consolidação dos programas de transferência de renda.

Como vimos, o Bolsa Família objetiva assegurar o direito humano à alimentação adequada, promover a segurança alimentar e nutricional e contribuir para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania por parcela da população. Caberia ao Programa articular três dimensões necessárias para a superação da fome e da pobreza: 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações e; 3) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (Brasil, 2014, p. 12).

O PBF mantém um conjunto de indicações denominadas condicionalidades, consideradas, pelos idealizadores do Programa, contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal. Visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam ter maiores possibilidades de autonomia e, assim, possam alcançar uma inclusão social sustentável.

As principais condicionalidades são: vacinação conforme o calendário vacinal e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos; e acompanhamento da saúde das mulheres na faixa de 14 a 44 anos e de gestantes e nutrizes. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos devem apresentar a frequência escolar mensal mínima exigida (WEISSHEIMER, 2006).

Compete ao MDS selecionar as famílias beneficiárias que possuem perfil para acompanhamento de condicionalidades. Essa seleção é realizada a partir das informações do Sistema do Cadastro Único e, posteriormente, repassada ao Ministério da Educação e Cultura

(MEC) e ao Ministério da Saúde (MS), com a finalidade de possibilitar o acompanhamento desse público pelas respectivas áreas no âmbito dos municípios (HELLMANN, 2016, p. 74).

O objetivo dessas condicionalidades não é punir os beneficiários, mas sim ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos. Dessa forma, associa a transferência do benefício ao acesso à saúde, alimentação, educação e assistência social.

Estas condicionalidades devem ser controladas pelos gestores municipais que coordenam a execução do programa nas diversas localidades em que o mesmo está sendo desenvolvido. Além disso, devem promover ações complementares destinadas ao desenvolvimento autônomo e sustentado das famílias pobres do município. Já as famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Além das condicionalidades, o PBF aconselha a participação em atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre o aleitamento materno e a promoção da alimentação saudável.

Há ainda um outro tipo de exigência para assegurar a continuidade do benefício. Os beneficiários do Bolsa Família devem fazer avaliações de saúde regulares, para verificar o peso e a altura, vacinas, dentre outros. Se deixar de cumprir as exigências nas áreas de educação, saúde, e de manter o cadastro atualizado na Secretaria de Assistência Social, a família pode perder o benefício instituído pelo programa (WEISSHEIMER, 2006).

A gestão de condicionalidades compreende quatro atividades e procedimentos. Primeiro, o MDS faz a identificação das famílias que devem ser acompanhadas (aquelas com crianças, gestantes etc.), utilizando as informações do Cadastro Único. Segundo os municípios e estados coletam e registram as informações nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios da Educação e da Saúde. Terceiro, aplicam-se os efeitos previstos na legislação, decorrentes do descumprimento de condicionalidades. E, por fim, o MDS faz a análise e a sistematização das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do PBF, para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as situações de vulnerabilidade de tais famílias. Após a identificação das famílias com perfil para acompanhamento, a gestão de condicionalidades engloba os seguintes períodos e ações: Período de Acompanhamento; Período de Registro; Repercussão do Descumprimento de Condicionalidades; Apresentação de Recurso; Acompanhamento Familiar; e Interrupção Temporária dos feitos do Descumprimento de Condicionalidades (BRASIL, 2012).

O Período de Acompanhamento é o conjunto de meses de referência para o acompanhamento de condicionalidades. Na área da saúde, há dois períodos de

acompanhamento, compostos, cada um, de um semestre. Na área de educação, há cinco períodos de acompanhamento compostos por cinco bimestres, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares, quando não há frequência escolar. O Período de Registro é o conjunto de dias em que os sistemas para o registro das áreas de saúde e educação são disponibilizados pelo MEC e pelo MS para a inserção dos dados municipais de acompanhamento de condicionalidades (BRASIL, 2014).

A identificação das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades é feita pelo MDS e, a seguir, inicia-se a Repercussão do Descumprimento de Condicionalidades. A repercussão trata da aplicação de efeitos gradativos que podem chegar ao cancelamento do benefício. Ocorre nos meses ímpares, exceto janeiro, considerando os últimos resultados do acompanhamento de educação e ou de saúde (BRASIL, 2014).

As sanções pelo descumprimento das condições do Programa são gradativas, indistintas e compartilhadas pelo grupo familiar, ou seja, à medida que os registros de não cumprimento das condicionalidades se acumulam, as sanções se tornam mais rigorosas; não há descumprimento de condicionalidade mais grave do que outro; e, a sanção não recai apenas sobre quem descumpriu a condicionalidade (BRASIL, 2009).

São quatro os efeitos gradativos: 1) advertência; 2) bloqueio; 3) suspensão; 4) cancelamento. Quando houver o primeiro descumprimento das condicionalidades, a família é advertida. Esse efeito fica registrado no histórico de descumprimento da família durante seis meses. Após esse período, se a família tiver um novo descumprimento, o efeito será uma nova advertência. Não há efeito sobre o benefício. Se, no período de seis meses da última advertência, a família tiver um novo descumprimento, o efeito será o bloqueio. O benefício é bloqueado por trinta dias, podendo ser sacado junto com a parcela do mês seguinte. Se, no período de seis meses após o efeito de bloqueio, a família tiver um novo descumprimento, o efeito será a suspensão. Se a família continuar descumprindo as condicionalidades dentro do período de seis meses após a última suspensão, ela receberá novo efeito de suspensão e, assim, sucessivamente, ou seja, a suspensão será reiterada. Se a família passar seis meses sem descumprir as condicionalidades e, depois desse tempo, tiver um descumprimento, o efeito será uma nova advertência. O número de suspensões reiteradas da família será monitorado no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON) e representará um indicativo de que a família está em situação de vulnerabilidade, necessitando de uma ação da assistência social (BRASIL, 2012).

O benefício somente poderá ser cancelado se a família: estiver na fase da suspensão (período de seis meses após o último efeito de suspensão); estiver sendo acompanhada pela

assistência social, com registro no SICON; e continuar descumprindo as condicionalidades por um período maior do que 12 meses, a contar da data em que houver a coincidência de registro dos dois itens anteriores (BRASIL, 2012).

Recentemente o MDS passou a reforçar a necessidade do Acompanhamento Familiar antes que aconteça o bloqueio, a suspensão ou o cancelamento dos benefícios. Trata-se de um atendimento socioassistencial particularizado, por parte do poder público local, às famílias que se encontram em situações de vulnerabilidade social, em especial, àquelas em descumprimento das condicionalidades. O objetivo é entender porque a família está em descumprimento e ajudá-la a superar a situação. Assim, para garantir o recebimento dos benefícios, os profissionais responsáveis pelo Acompanhamento Familiar devem interromper os efeitos do descumprimento de condicionalidades sobre o benefício (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento) no SICON, acionando a interrupção temporária dos efeitos de descumprimento de condicionalidades (HELLMANN, 2016, p. 77).

As famílias são notificadas dos efeitos dos descumprimentos por correspondências enviadas via correio pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e/ou por meio de mensagem no extrato de pagamento do benefício. A listagem das famílias em descumprimento pode ser obtida no SICON, por meio da “Pesquisa Descumprimento Avançada”. Com ela, o gestor municipal pode organizar o acompanhamento dessas famílias consideradas em situação de maior vulnerabilidade e/ou risco social (BRASIL, 2014, p. 98).

A família que sofreu algum efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade pode apresentar recursos nos seguintes casos: 1) se cumpriu as condicionalidades e houve erro ou falha no registro; ou 2) se descumpriu as condicionalidades com motivo justificado no acompanhamento da educação e houve erro ou falha no registro do motivo da baixa frequência. Quem cadastra, avalia e julga o recurso é o gestor municipal do PBF. Se o gestor deferir, ou seja, acatar o recurso no SICON dentro do prazo, o último efeito no histórico de descumprimentos da família é automaticamente anulado. Dessa forma, é possível o desbloqueio ou a reversão da suspensão ou a reversão do cancelamento do benefício (BRASIL, 2014).

Acessada a lista de beneficiários no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, os municípios devem iniciar o processo de acompanhamento e de registro do cumprimento das condicionalidades. A administração municipal encaminha às Unidades Básicas de Saúde os Mapas de Acompanhamento do Bolsa Família. Nesses mapas são registradas informações quanto ao cumprimento do calendário de vacinação e ao comparecimento em consultas de pré-natal (no caso das gestantes), e dados para a avaliação nutricional (altura e peso). Os mapas são preenchidos manualmente pelas equipes das Unidades

Básicas de Saúde e as informações coletadas nesses mapas são transpostas para o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. Por esse sistema, as informações são encaminhadas ao MS, que, por sua vez, repassa os dados para o MDS (HELLMANN, 2016, p. 79).

Para o acompanhamento da condicionalidade na educação, as administrações municipais encaminham às escolas a lista de alunos que são beneficiários do PBF. Na lista de presença de cada turma consta sinalizado o aluno beneficiário do PBF, para que o professor fique atento. A partir da lista de presença, as secretarias das escolas podem informar as frequências dos alunos de duas maneiras. A primeira maneira, utilizada por escolas que não possuem acesso à internet, é o preenchimento manual da Ficha de Preenchimento da Frequência Escolar. Nesse caso, a ficha preenchida manualmente é encaminhada à administração municipal ou estadual, que insere essas informações no Sistema Presença. A segunda maneira é a inserção direta dos dados no Sistema Presença. Nesse caso, a secretaria da escola é quem alimenta o sistema, sem a necessidade do uso da ficha da frequência. Pelo Sistema Presença, os municípios encaminham os dados ao MEC, que repassa as informações ao MDS (HELLMANN, 2016, p. 81).

Segundo Weissheimer (2006), outra exigência é a revisão do benefício a cada dois anos, quando as famílias devem atualizar seus cadastros, cujo objetivo é manter no programa somente famílias que tenham renda dentro dos critérios estabelecidos.

Como vimos, cabe à instância municipal de controle social diversas atribuições relacionadas ao cadastramento único, à gestão de benefícios, ao controle do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, às ações complementares e ao exercício de controle e fiscalização do PBF. O gestor federal do programa espera que cada conselho acompanhe de perto tudo o que se refere à implementação do programa na esfera local e contribua para dar conhecimento, ao governo municipal e às instituições integrantes da rede pública de fiscalização, da existência de eventuais irregularidades (FILGUEIRAS, 2008).

O sítio oficial do Programa aponta como resultados positivos, o fato de atender a mais de treze milhões de famílias, em todos os cerca de 5.500 municípios brasileiros; a “focalização”, ou seja, atender efetivamente às famílias realmente necessitadas e que preenchem os critérios da lei; sua contribuição para a redução da extrema pobreza e desigualdade; e a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias. É através do PBF que o governo busca diminuir a desigualdade social de modo que todos sejam reconhecidos como cidadãos, indistintamente (NOVAES, 2010, p. 12).

Frente à intensos e acirrados embates sociopolíticos em torno da adoção do PBF, tanto por partidos da oposição ao governo oficial proponente deste programa quanto da sociedade,

os quais analisam o programa como assistencialista e paternalista, é importante observar que muitas vezes, essas correntes contrárias não possuem embasamento empírico e são proferidos por pessoas que não conhecem a estrutura do PBF e a lógica das Políticas Públicas, que, inclusive, não são exclusivas do Brasil. É preciso levar em consideração que o benefício concedido às famílias estimula a circulação de renda nas áreas mais carentes e assim movimentam comércio e indústria, gera emprego e renda e acaba beneficiando a sociedade como um todo. O Portal Brasil, em dezembro de 2015, publicou artigo informando que, de acordo com cálculos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cada R\$ 1,00 investido no Programa estimula um crescimento de R\$ 1,78 na atividade econômica, ao custo de apenas 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2015b). No entanto, neste estudo, a opção de análise se limita à objetividade do Programa, procurando verificar a eficácia de uma das metas traçadas, sem se atentar aos debates e questionamentos sociais.

Analisando o Programa Bolsa Família (PBF), podemos dizer que o mesmo se circunscreve no campo do conhecimento das políticas públicas, pois trata do “Estado em ação”, podendo ser estudadas “[...] suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (ARRETCHE, 2003, p. 8). Podemos definir o Programa como uma “decisão de fazer algo” por parte do governo (DYE, 2005), uma “escolha pública” no sentido de tentar melhorar os indicadores sociais do país e combater o grave problema da extrema pobreza de parte significativa da população.

3.3 Avaliação de Políticas Públicas no Brasil

A área de conhecimento denominada Políticas Públicas teve sua origem nos Estados Unidos e na Europa. Nos Estados Unidos, iniciou no mundo acadêmico a partir de estudos sobre a produção dos governos. Na Europa, surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e uma de suas instituições mais importantes: o governo. Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados recentemente, a partir dos anos 1980 e 1990. Nesses estudos deu-se ênfase à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas sensoriais específicas (SOUZA, 2006).

Souza (2006) considera Laswell, Simon, Lindblom e Easton como os grandes pais fundadores da área de políticas públicas. Algumas de suas principais contribuições foram a introdução da expressão *policy analysis* (análise de política pública) por Laswell em 1936; a elaboração do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), em

1957, por Simon; os estudos de 1959 e de 1979 de Lindblom, que questionaram a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, propondo a inclusão de outras variáveis (relações de poder e integração entre as diferentes fases do processo decisório); e o conceito trazido por Easton, em 1965, de política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

A literatura apresenta muitas definições para políticas públicas, no entanto não existe uma definitiva. Souza (2006) cita as definições de diferentes autores, dentre eles Mead, Lynn, Peters, Dye e Laswell. Segundo ela, Mead define Políticas Públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters segue a mesma linha dizendo que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Para Souza (2006) a definição mais conhecida é a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. As definições possuem ênfases variadas de acordo com os campos que as envolvem, seja a sociologia, a ciência política ou a economia.

Em estudo recente, Souza apresenta uma definição ampla, na qual política pública é compreendida como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2010, p. 69). Para Dias e Matos (2012), as políticas públicas provêm de uma decisão do governo juntamente com a colaboração de atores sociais que influenciam o processo de construção destas. Teixeira (2002, p. 3) complementa, mencionando que as “demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social”.

Existem modelos que permitem melhor compreender a atuação do governo perante as demandas da sociedade, os quais foram desenvolvidos para a formulação e análise de políticas públicas (SOUZA, 2006). Os “tipos de políticas públicas” configuram um dos modelos analíticos mais antigos, proposto por Theodor Lowi em estudos de 1964 e 1972. Ele definiu quatro tipos de políticas públicas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Frey, 2000; Souza, 2006). Tal tipologia se baseia nos conteúdos das políticas, bem como nas especificidades que apresentam quanto aos efeitos dos processos de implantação e ao modo de resolução dos conflitos. Frey sintetiza com clareza a relação entre tais tipologias, como se pode observar no trecho a seguir:

Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios. [...]

Políticas redistributivas são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. [...]

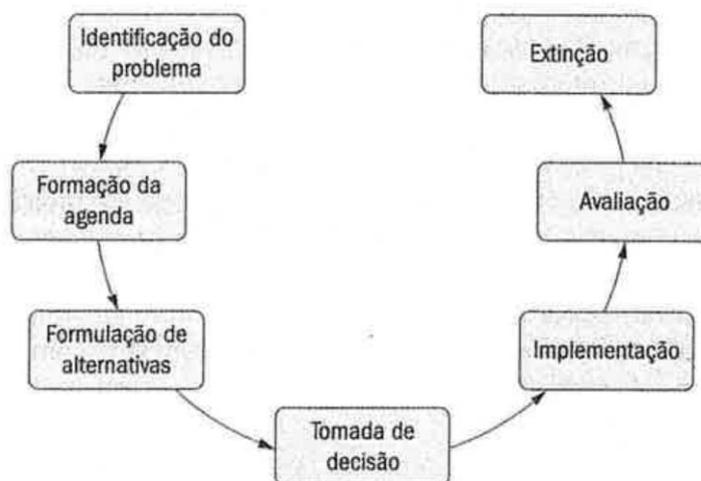
Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. [...] Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

Políticas constitutivas [...] determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (Frey, 2000, p. 223-224).

De acordo com esta classificação, pode-se observar que as políticas públicas assumem diferentes formatos, voltando-se para ações permanentes, com foco para questões estruturais, ou uma ação temporária, cujo alcance se volta para a sociedade como um todo, segmentos ou grupos mais específicos, abrangendo diferentes aplicações e finalidades (TEIXEIRA, 2002).

Quanto à formação destas políticas públicas, destacam-se diferentes etapas, que resultam em um processo conhecido como ciclo das políticas públicas (SOUZA, 2006). Esses ciclos constituem um modelo de análise que fraciona a política em vários estágios, constituindo um processo que envolve diferentes fases, cenários e atores (DIAS; MATOS, 2012), assim como nos mostra a Figura 1.

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas proposto por Secchi (2012)



Fonte: Secchi, 2012, p. 33.

Todo e qualquer processo de formação de política pública inicia a partir da *identificação do problema* ou de um estado de coisa que necessite a intervenção do Estado (DIAS; MATOS, 2012). O problema pode ser algo que causa insatisfação, no qual existe uma lacuna entre a situação que se apresenta e a desejada (SECCHI, 2012, p. 34). Assim, a identificação do problema é a diferença entre o *status quo* e uma situação ideal possível.

Segundo Januzzi (2011), a *formação da agenda* corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação desta questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento.

A etapa seguinte, *formulação de políticas e programas*, refere-se aos processos e às atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos, estratégias e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda. É preciso então, em sequência, escolher o rumo a seguir – *tomada de decisão*, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas para solução (SECCHI, 2012).

A *implementação* de políticas e programas corresponde aos esforços de efetivação da ação governamental na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente. Segundo Dias e Matos (2012), no momento em que a política é implementada, seus efeitos já podem começar a ser avaliados, com a finalidade de medir a utilidade e benefícios da intervenção do Estado, essa *avaliação* pode ocorrer de maneira espontânea, através da sociedade, representada por seus cidadãos, políticos, meio de comunicação, como também, a partir de dados e informações obtidas através de análises objetivas (DIAS; MATOS, 2012).

Concluída a avaliação, é necessário decidir sobre a continuidade da política pública, sua reestruturação ou sua *extinção*, o que raramente ocorre quando esta não for temporal, considerando ser mais usual a alteração ou combinação de políticas (DIAS; MATOS, 2012).

Quando se considera o ciclo da política pública, é possível pensar que um programa como o Bolsa Família originou-se do reconhecimento de um “problema” por parte dos grupos dirigentes, no caso a concentração de renda e a existência de um elevado contingente de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Posteriormente, o “problema” foi inserido na agenda de políticas públicas do Brasil, originando uma política ou proposta de solução. Para sua implantação, o PBF exigiu a tomada de inúmeras decisões, que foram analisadas dentro de uma ótica racional, até a escolha de uma solução. Depois de implementado o Programa, com a aplicação prática de seus recursos e o pagamento dos benefícios, o mesmo passou e passa por um processo de avaliação ou monitoramento, de modo a gerar *feedbacks* aos gestores públicos, o que gera propostas de aperfeiçoamento do próprio Programa, além de críticas que propõem mudanças ou sua extinção.

Especificamente neste estudo, o objetivo é avaliar uma política pública definida em um programa. Através da contextualização histórica do Programa Bolsa Família pode-se identificar os modelos utilizados para sua formulação, a partir dos quais tem-se a referência para a avaliação da eficácia do programa no que tange ao alcance do seu objetivo quando se trata da Segurança Alimentar e Nutricional.

Pesquisas de avaliação de políticas públicas ainda são incipientes no Brasil. A avaliação de políticas sociais desenvolveu-se apenas nos anos 80 e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 118), entre as diferentes políticas sociais estudadas (saúde, previdência, nutrição, habitação, saneamento, etc), a área de nutrição se destaca como a que apresenta uma prática mais sistemática de avaliação. Provavelmente isso se deve ao acesso viável aos dados e indicadores capazes de avaliar as políticas.

Historicamente, até o final dos anos 1990, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação. Existem, entretanto, evidências de que esse desinteresse histórico está diminuindo rapidamente. As razões dessa mudança decorrem das profundas transformações observadas na sociedade e no Estado brasileiros desde meados dos anos 1980 e, particularmente, em anos mais recentes (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 970 e 971). Como afirma Januzzi (2011), a ampliação do escopo e da cobertura da política social no Brasil foi um processo dinamizado a

partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual vem ensejando esforços crescentes do campo do monitoramento e da avaliação de programas sociais no país.

De acordo com Costa e Castanhar (2003, p. 971), isso se deve ao fato de que, nos anos 1980, a crise da dívida externa e a interrupção de um longo ciclo de crescimento econômico aprofundaram as desigualdades sociais presentes na realidade do país. Desta forma, as reformas estruturais empreendidas nos anos 1990 — abertura comercial e integração, reforma do Estado, desestatização, entre outras — alargaram ainda mais essas assimetrias na medida em que aumentaram o desemprego, tornaram precário o emprego remanescente e, conseqüentemente, reduziram os salários reais. A conjuntura econômica desfavorável provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais, especialmente os de natureza compensatória.

Na contramão dessa demanda, verificou-se um agravamento da crise fiscal, ampliando ainda mais a escassez de recursos do setor público, justamente no momento em que se torna essencial e inadiável a sua intervenção para atender à população mais vulnerável. A intervenção governamental nessas circunstâncias é essencial, pois já se sabe que a pobreza representa um sério obstáculo ao desenvolvimento sustentável (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

Pelo que sugere Hellmann (2016, p. 40), desde os anos 2000 verifica-se um forte aumento das atividades de avaliação, não apenas por parte dos órgãos governamentais, mas também por outros atores importantes, tais como organismos internacionais, grupos de interesse da sociedade civil e universidades.

De acordo com Hellmann (2016, p. 40), quatro fatores explicam tal aumento e o primeiro deles é a ocorrência de um maior protagonismo do Estado brasileiro no terreno das políticas sociais. Na busca por melhoria da eficiência e da produtividade em um contexto de contenção de gastos públicos que caracterizou a década de 1990, ao longo da década de 2000 a reconfiguração do Estado brasileiro colocou na agenda os temas da transparência e do desenvolvimento. Desta forma, o aumento da avaliação foi causado pelo próprio aumento dos gastos públicos sociais decorrentes de conflitos e de compromissos. Faria e Filgueiras (2010), bem observam que tais compromissos foram fixados em lei (a começar pela Constituição Federal de 1988), mas também foram expressos em resultados eleitorais pró-desenvolvimento e cobranças da sociedade em relação à efetividade e à eficiência das políticas públicas.

O segundo fator é a expansão recente de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* nas universidades brasileiras com áreas de concentração no estudo das políticas públicas, onde o ensino sobre a função avaliativa passou a ser mais bem articulado com a pesquisa e começaram a ser criadas condições de superação da descontinuidade dos projetos na área (HELLMANN, 2016, p. 41).

O terceiro fator refere-se às novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), as quais afetaram as práticas governamentais de monitoramento e avaliação por meio do desenvolvimento de sistemas de informação cada vez mais sofisticados e da redução dos custos para o acesso público a fluxos informacionais importantes (HELLMANN, 2016, p. 41).

O quarto fator trata-se do conjunto de incentivos positivos e negativos dados pelos organismos internacionais para o monitoramento das condições iniciais, dos processos de implementação e do impacto das políticas públicas (HELLMANN, 2016, p. 41). Parte desses incentivos são exigências dos organismos como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que condicionavam as transferências de recursos à produção de informações e avaliação dos resultados concretos com vistas à prevenção de riscos em seus investimentos (FARIA, 2005, p. 99).

Costa e Castanhar (2003, p. 971) afirmam que, se acentua, assim, a necessidade de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais. A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas torna-se um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Independentemente da conjuntura de crise, a avaliação de desempenho sempre teve importância no setor público. Na medida em que os serviços públicos não têm um mercado consumidor competitivo que possa servir como medida da qualidade e eficácia de sua prestação, sobretudo pelo comportamento da demanda, o Estado é obrigado a proceder à avaliação regular de seus programas e atividades. E assim, a busca dessa melhoria passa pela avaliação do desempenho dos programas públicos, o que enseja a possibilidade de avaliar a própria performance do aparelho estatal. Ou seja, quando se estabelecem a eficiência, eficácia e efetividade como medidas de sucesso da ação governamental (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Para Costa e Castanhar (2003), a definição do que seja avaliação é consensual. De acordo, com o Fundo das Nações Unidas Para a Infância (UNICEF, 1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972). Na visão de Januzzi (2011), a avaliação é um instrumento de

medição de resultados para acompanhar a prestação dos serviços financiados com recursos públicos, até mesmo para justificar, com base técnica e a transparência, a descontinuidade de programas sociais ineficazes e redirecionar os gastos para outras áreas.

Como bem observa Arretche (1998, p. 1), qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento. Trata-se sobretudo de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça. O uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa. Por avaliação política, entende-se "a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra" (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

A análise de uma dada política pública pode atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, porém, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y (ARRETCHE, 1998, p. 2). E segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y , ou ainda, que, na ausência do programa x , não teríamos o resultado y (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Em consequência, o processo de avaliação é definido como uma análise crítica do programa ou política com o objetivo de identificar em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos que estão sendo ativados, indicando novos cursos de ação mais eficazes. Portanto, avaliar é atribuir valor, é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação política consiste em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Acrescenta ainda Januzzi (2011), que é na avaliação que são confrontados os resultados esperados com os resultados alcançados. É o momento em que se dá um retorno à etapa inicial de formulação, com correções no plano de ação, caso seja uma política de ordem contínua; ou quando se decide pelo encerramento da política.

De maneira geral, a avaliação de políticas sociais usa os métodos próprios da pesquisa social, notadamente a pesquisa de populações por amostragem, a análise de dados agregados, análise de conteúdo e observação participante. A escolha do método a ser utilizado decorre do objetivo da política ou programa sob observação e de seu escopo social. O mais importante é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação

e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: se a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109), do lado dos propósitos das políticas, devemos considerar que as políticas públicas têm geralmente dois aspectos: gerar um produto físico, tangível e mensurável; e gerar um impacto, que, tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões.

Viana (1996, p. 29 e 30), diz que os estudos de avaliação compreendem a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última pode abarcar dois tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto. A avaliação de processo estuda a fase de implementação de determinada política. A avaliação de impacto estuda o efeito dos resultados de uma política. Ambas são avaliações *expost* - ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações *exante* compreendem o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política.

A avaliação de processo distingue-se da avaliação de impacto pelo objeto e objetivo de estudo. Seu objeto é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando no contexto em que a política está sendo implementada os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político. O objetivo de estudo é permitir a correção do modelo de causalidade e, conseqüentemente, da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos. Com isso, pode-se escolher racionalmente entre alternativas que aumentem a eficiência das políticas. A avaliação de impacto tem como objetivo medir os resultados dos efeitos de uma política e determinar se houve modificação; a magnitude dessa modificação; quais segmentos afetou e em que medida; e quais foram as contribuições dos distintos componentes da política na realização de seus objetivos (VIANA, 1996, p. 35).

Os governantes sempre esperam algum impacto quando decidem por uma política. O impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

De acordo com Costa e Castanhar (2003), as experiências de avaliação de programas podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três metodologias básicas:

- Avaliação de metas (realização de produção ou produtos) – É o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa são os produtos mais

imediatos que decorrem. Trata-se de uma avaliação ex-post facto, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo;

- avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão) – A avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas e se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. À semelhança da avaliação de metas, descrita anteriormente, essa abordagem é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo;
- avaliação de processos – Essa modalidade de avaliação investiga o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos. Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução.

Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação. Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é, evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério a ser utilizado na avaliação. A lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003). Segundo o manual da Unicef (1990), os mais comuns são eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

Eficiência é um termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa (UNICEF, 1990). Os estudos de avaliação que visam estabelecer relação ótima entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados de seus resultados são efetivamente os menos utilizados na avaliação de políticas sociais. Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Para Arretche (1998, p. 6), a avaliação da eficiência é possivelmente hoje a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida (ARRETCHÉ, 1998).

Eficácia é a medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas (UNICEF, 1990). A avaliação de metas talvez seja o tipo mais simples e comum, e o mais difundido. O critério de sucesso usado é o da eficácia objetiva, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. O modelo analítico empregado para a aferição do sucesso ou fracasso do programa consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro de limites toleráveis. Estes limites ditam a faixa do sucesso/fracasso da política. Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Conforme Arretche (1998, p. 5), esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política. Neste tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas (ARRETCHÉ, 1998).

Impacto (ou efetividade) indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais (UNICEF, 1990). Esta vertente da ação pública e, conseqüentemente, a sua avaliação, toma por objeto essencial de análise as mudanças pretendidas nas condições sociais. Políticas com estes propósitos reservam a si a importância de causarem um efeito esperado, o que condiciona a avaliação ao uso de um critério de aferição de mudanças e de modelos analíticos causais. Diz-se que essas políticas ou programas obtiveram sucesso quando se pode imputar a eles a condição de causa necessária, quando não suficiente, de uma mudança observada. Ou seja, a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso do programa; é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem o programa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

O critério de avaliação denominado sustentabilidade mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término. Já o critério análise custo-efetividade é similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo (UNICEF, 1990).

A satisfação do beneficiário avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa, e, o último critério, denominado equidade, procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário (UNICEF, 1990).

A aplicação desses critérios requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, as quais devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Essa categoria de medidas é denominada de indicadores (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973 e 974).

Costa e Castanhar (2003) descrevem três categorias de indicadores sociais: de resultado; de insumo e de acesso. Os indicadores de resultado refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. Os indicadores de insumo se referem aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Já os indicadores de acesso identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais esse terceiro tipo de indicadores é particularmente relevante, já que a existência de serviços básicos não lhes assegura o acesso universal (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 974).

Como vimos, a avaliação é uma das etapas de uma política. De acordo com os manuais de análise e avaliação de políticas públicas, ela deveria ser uma etapa posterior à implementação das políticas e programas, destinada a influenciar sua reformulação, seja durante sua implementação, seja posteriormente (ARRETCHE, 1998, p. 7).

A produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo. Portanto, a criação e fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é crescentemente uma necessidade para o bom governo. Seja para a opinião pública e o eleitorado, a fim de que estes possam exercer um controle democrático sobre o uso de seus recursos; seja para o próprio governante, interessado em controlar agências estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais (ARRETCHE, 1998).

Como vimos no subcapítulo anterior, Souza (2006) descreveu o estudo sistemático das políticas públicas de acordo com Lasswel (1956), e Secchi (2012) apresentou um modelo teórico de estágios ou ciclos de políticas públicas, no qual buscava explicações sobre o processo de produção de políticas. Após algumas considerações de autores distintos, os estágios resumiram-se às seguintes fases: *agenda-setting* (quando um problema chama a atenção de uma

política), formulação (quando o governo formula as opções para um problema), decisão (escolha das opções; é determinado um curso de ação ou não ação), implementação (quando o governo coloca ação em prática) e avaliação (os resultados da política são monitorados pelo governo e por atores sociais), sendo esta última o foco do presente trabalho.

Como visto, a avaliação deve abranger o processo de formulação e implementação das ações e os resultados, tornando-se instrumento fundamental para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas. Assim, se torna um instrumento para o conhecimento e viabilização de programas e políticas, para o redirecionamento e reformulação de rumos, quando se fizer necessário, subsidiando tomadas de decisão. Além disso, torna-se uma ferramenta capaz de prestar contas das ações governamentais para a sociedade. Segundo Januzzi (2011, p. 260), “é necessário verificar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuí-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo”. Como bem coloca Frey (2000) avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e dos instrumentos de ação pública, o que pode ser denominado como a fase de “aprendizagem política”.

Para tanto, é preciso aprimorar o monitoramento e avaliação de programas, contemplando a avaliação dos processos, dos impactos e da eficiência das ações. “A avaliação de políticas e programas tornou-se um compromisso tanto quanto um desafio” (SANTOS; SANTOS, 2007, p. 1029), pois no Brasil a experiência sobre avaliação de programas de combate à fome e à pobreza é ainda pouco significativa e sistemática, e não muito extensa. No entanto, nos últimos anos, esse quadro vem mudando, mesmo que lentamente, pois em virtude das grandes demandas da sociedade e da escassez dos recursos públicos, mostra-se necessário o uso de instrumento que maximizem os resultados dos programas e políticas sociais.

3.3.1 Avaliando o Programa Bolsa Família

Os programas de transferência monetária têm sido assunto de diversos estudos e avaliações, mostrando o empenho dos pesquisadores na investigação dos principais impactos e resultados desses programas, especialmente o Bolsa Família.

Na década 1980 a pobreza extrema e a miséria foram definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como incompatíveis com sociedades desenvolvidas. Ainda hoje, o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados em 2015, é erradicar a pobreza extrema no mundo todo até 2030. A Constituição Federal brasileira de 1988, por sua

vez, expressa um objetivo fundamental ainda mais exigente em seu artigo 3º: "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (HELLMANN, 2016, p. 55).

O PBF tem sido apontado em diversos estudos como um dos fatores importantes para o desenvolvimento do Brasil nos últimos 15 anos. Para um parâmetro empírico do quanto o Brasil estava distante do desejado na erradicação da pobreza extrema, os dois últimos censos demográficos demonstram uma diminuição da população extremamente pobre, de 22,9 milhões, em 2000, para 15 milhões em 2010 (HELLMANN, 2016, p. 56).

Como bem observa Hellmann (2016, p. 98), pesquisas, publicações, acervo digital e estudos avaliativos desenvolvidos e/ou contratados são disponibilizados para os gestores e para o público no Portal SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação)¹². A SAGI é uma inovação no campo do governo federal tanto no que se refere à institucionalização da avaliação e do monitoramento enquanto parte do processo de gestão dos programas, como também do ponto de vista da publicização dos indicadores de monitoramento e publicação de estudos de avaliação. A SAGI oferece subsídios para gestores e técnicos instrumentalizando a tomada de decisões. Por isso, é fundamental que os órgãos gestores estejam familiarizados com as ferramentas e com toda a tecnologia que disponibiliza (MADEIRA, 2014, p. 68).

Segundo Madeira (2014, p. 68), as pesquisas de avaliação, ferramentas informacionais, painéis de monitoramento, gráficos explicativos, dentre outros, estão agregados aos assuntos referentes ao processo de gestão da informação. A SAGI fomenta a organização e a execução de cursos de capacitação, eventos, encontros, seminários e palestras, a fim de disseminar ações e informações que visam qualificar a gestão dos programas sociais. Além do portal, o conjunto de publicações voltado para a divulgação dos resultados das pesquisas também está disponível em formato impresso, como os *Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social* e os *Estudos Técnicos*.

O Bolsa Família está entre os programas com maior número de pesquisas de avaliação disponibilizadas no Portal da SAGI (MADEIRA, 2014). Até dezembro de 2016, havia 42 pesquisas realizadas com resultados publicados. Essas pesquisas utilizaram metodologias diversas para avaliar diferentes aspectos do programa.

Conforme o regimento interno do MDS, as informações produzidas pela SAGI têm o objetivo de subsidiar gestores e formuladores das políticas sociais na tomada de decisões, de

¹²Por meio deste portal, o usuário pode buscar, consultar e recuperar fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas de avaliação e outros estudos realizados pela SAGI (BRASIL, 2017a).

modo a aperfeiçoar os programas e racionalizar o uso dos recursos financeiros. Além disso, a disseminação do conhecimento ao público, mediante publicações técnicas e seminários, contribui para a ampliação do controle social e o fortalecimento da transparência governamental (MADEIRA, 2014, p. 70).

Ainda segundo Madeira (2014, p. 70), é importante esclarecer que a SAGI não é exclusiva na prática de avaliação das políticas sociais no país: a sua responsabilidade é institucional, e outras agências, tanto internas (como o IPEA e o IBGE) como externas (universidades, fundações privadas) também estão envolvidas em atividades avaliativas.

Para Secchi (2012), a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios – mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos, que se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal; indicadores; e padrões – que dão uma referência comparativa aos indicadores.

O indicador é a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. Na visão de Traldi (2011, p. 48), para avaliação dos resultados da eficácia há um conjunto de indicadores que permite entender e avaliar o resultado concreto da política através de:

- Indicadores quantitativos (objetivos): valores quantificáveis, como cifras absolutas, taxas, proporções, médias, índices ou distribuições por classes, que permitem mensurar os efeitos (respostas) concretos da ação da Política, e;
- indicadores qualitativos (subjetivos): que dizem respeito a uma apreciação, a um juízo de valor que um indivíduo ou um grupo de pessoas faz da ação da Política.

Nesse contexto, visto que avaliar a eficácia de um programa consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença entre as ações planejadas e as realizadas em todas as escalas em que a política se concretiza e, considerando que um dos objetivos do PBF é garantir a SAN de seus beneficiários, avaliar a eficácia do benefício no alcance desta meta através da aplicação da EBIA para a obtenção dos indicadores, é o que justifica o presente estudo. Percepções sociais das famílias frente ao recebimento do benefício não são analisadas neste estudo porque o foco é exclusivamente a condição de SAN da população pesquisa.

4 PERCURSOS E ABORDAGENS DE ESTUDO

A metodologia compreende uma etapa que guia o pesquisador e, segundo Vianna (2001, p. 95) é “[...] a ciência e a arte de como desencadear ações de forma a atingir os objetivos propostos para as ações que devem ser definidas com pertinência, objetividade e fidedignidade”. Assim, nesse capítulo estão descritos os procedimentos adotados neste estudo para o alcance dos objetivos propostos.

4.1 Alcance e Enfoque da Pesquisa

Ao pensar o desenho de uma pesquisa, deve-se levar em consideração que a metodologia se liga às metas que se deseja alcançar. Segundo Sampieri; Collado e Lúcio (2013), no alcance da pesquisa é estabelecida a profundidade do estudo, podendo a mesma ser do tipo exploratória, descritiva, correlacional ou explicativa, sendo que esta classificação, segundo Gil (2008), depende dos objetivos e propósitos do estudo.

Assim, considerando que o objetivo do estudo é avaliar a eficácia do PBF no combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias do município de Porto Vera Cruz - RS, foi necessário investigar o perfil da segurança alimentar e nutricional das famílias (objetivo 1) bem como, diagnosticar as circunstâncias de vulnerabilidade alimentar (objetivo 2). Deste modo, a forma adotada para alcançar os objetivos deste estudo foi por meio de uma pesquisa descritiva indutiva que, segundo Sampieri, Collado e Lúcio (2013), tem por propósito descrever fenômenos, situações, contextos no sentido de detalhar como são e como se manifestam.

Nesse contexto, uma pesquisa de cunho descritivo é pertinente pois atua direta e pontualmente sobre uma população específica que, de acordo com Gil (2008) tem por objetivo a descrição de características através da utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como, por exemplo, questionários e observações. Ademais, quanto ao delineamento, este estudo, é classificado como transversal, uma vez que a coleta de dados ocorreu em um único momento (SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 2013).

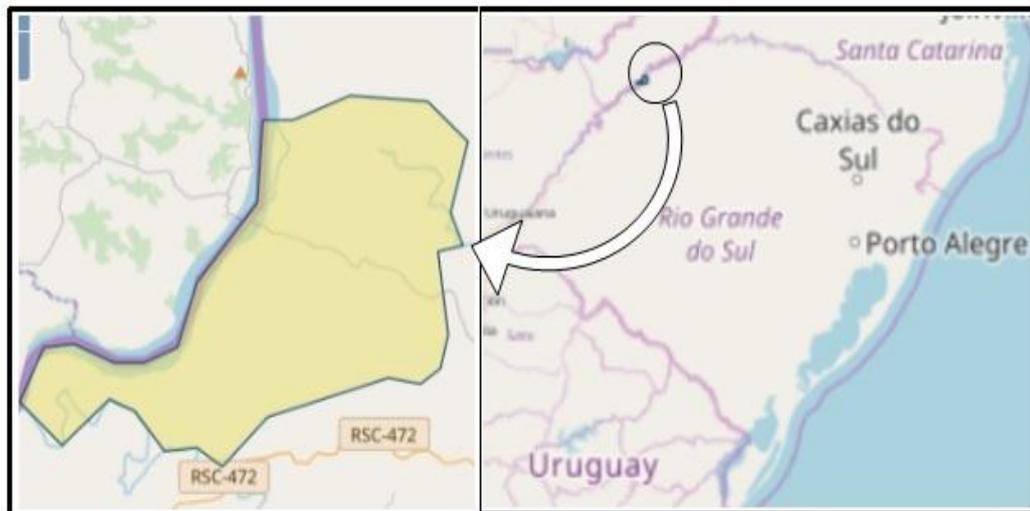
A natureza dessa investigação se enquadra como pesquisa quantitativa, uma vez que representa um processo sequencial e comprobatório, fundamentado na medição numérica e estatística e que utiliza a coleta de dados para testar hipóteses (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Desta forma, por meio deste enfoque buscou-se coletar informações junto aos

beneficiários do Programa Bolsa Família, a fim de obter dados numéricos sobre o contexto que foi estudado.

4.2 Caracterização da Área de Estudo

O estudo foi delimitado ao município de Porto Vera Cruz/RS (Figura 2), e a motivação para escolha deste local se deveu a alguns fatores: a) é um município de fronteira e o programa de pós-graduação em políticas públicas ao qual estou vinculada tem como objetivo uma maior atuação e estudo de temas ou problemas ligados às zonas de fronteira; b) o município tem os maiores índices de pobreza quando comparados aos demais municípios da região do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Fronteira Noroeste¹³, do estado e do país, conforme podemos ver na Tabela 3; e c) pelo conhecimento da região e de seus problemas e por ter experiência de atuação profissional na esfera municipal e, portanto, reconhecer as demandas no que tange a estudos e diagnósticos locais regionais para uma melhor atuação do poder público.

Figura 2 - Mapa do Rio Grande do Sul com a localização do Município de Porto Vera Cruz/RS



Fonte: Adaptado de IBGE Cidades, Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431507&search=rio-grande-do-sul/porto-vera-cruz>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹³Os COREDES foram criados em 1994 e têm como objetivo promover o desenvolvimento regional e integrar recursos e ações governamentais para a melhoria da qualidade de vida da população, estimulando a permanência do homem em sua região. O COREDE Fronteira Noroeste é composto por vinte municípios: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi. Localiza-se na fronteira do Brasil com a Argentina (BERTÉ et al, 2016).

Tabela 3 – Porcentagem da população em vulnerabilidade à pobreza nos municípios do COREDE Fronteira Noroeste, Estado do RS e Brasil

Município do COREDE Fronteira Noroeste	% de vulneráveis à pobreza (2010)
Porto Vera Cruz	34,1
Brasil	32,6
Novo Machado	32,3
Alecrim	32,2
Porto Mauá	28,3
Alegria	28,1
Independência	26,6
Doutor Maurício Cardoso	25,7
Porto Lucena	25,2
Campina das Missões	21,5
Senador Salgado Filho	21,4
Cândido Godói	19,0
Tuparendi	19,0
Rio Grande do Sul	18,7
Três de Maio	18,5
Tucunduva	17,1
Santa Rosa	15,3
Santo Cristo	12,9
São José do Inhacorá	11,2
Horizontina	11,1
Boa Vista do Buricá	8,5
Nova Candelária	2,6

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2016.

Porto Vera Cruz está localizado no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, banhado pelas águas do rio Uruguai com fronteira fluvial com a Argentina a oeste, Santo Cristo a leste, Alecrim a norte e Porto Lucena a Sul. Tem uma extensão de 114,539km² e dista 600km da capital Porto Alegre.

O processo de colonização de Porto Vera Cruz iniciou por volta de 1910. Consta que os primeiros colonizadores vieram pelo Rio Uruguai de caíque¹⁴ e canoa em função das atividades comerciais que eram exercidas. Essa colonização se projetou sobre o atual território do município, derrubando matos entrelaçados e ali construindo seus ranchos nas proximidades das barrancas.

Os primeiros habitantes foram os índios Guaranis povoadores das encostas do Rio Uruguai. O maior afluxo de colonos deu-se a partir de 1920 até meados de 1940. Eram em geral,

¹⁴Caíque é bote ou pequena embarcação turca não muito forte, sem ponte, geralmente de fundo chato e proa elevada, movida a remo ou, quando maior, a vela. Usado em transportes ligeiros ou em navegação de cabotagem.

colonizadores de descendência alemã, italiana, polonesa e russa, vinham com barqueiros da época em função do comércio. Por outro lado, habitantes provindos da República Argentina fixaram-se nesta zona limítrofe.

Em 1990 iniciaram os movimentos emancipacionistas, acontecendo a emancipação política e administrativa em 1992 através da lei nº 9.588 de 20 de março de 1992. A instalação aconteceu dia 1º de janeiro de 1993. O município desmembrou-se dos municípios de Porto Lucena, Alecrim e Santo Cristo. Sua população é de 1.852 habitantes (IBGE, censo 2010b), sendo que 1.412 residem no meio rural e 440 no meio urbano. A etnia alemã é predominante na colonização do município, seguida por brasileiro nato, poloneses, italianos e russos.

O clima predominante é o subtropical úmido com temperatura média de 20°C, sendo a média das máximas 27°C e a média das mínimas 7°C, com precipitação anual entre 1.650 a 1.950 mm, porém mal distribuídos com concentração nos meses de fevereiro, setembro e outubro, com déficit nos meses de dezembro e janeiro. O relevo apresenta declividade no sentido do Rio Uruguai e solos com afloramento de rochas. Nesse contexto verificou-se ao longo dos anos a insustentabilidade de culturas anuais, como soja e trigo (BÁRBARO, 2012).

Em seu estudo, Bárbaro (2012) relata que nos últimos anos (2006 a 2009) ocorreram com grande frequência eventos climáticos prejudiciais, afetando economicamente o município. Estiagens severas, principalmente no verão, causaram perdas significativas no setor primário. Temporais com chuvas fortes associadas com queda de granizo e vendaval danificaram não somente lavouras, mas também imóveis, bem como queda de árvores e postes de iluminação pública. Enchentes nas várzeas causaram falta de pasto para o gado e perdas nas lavouras de milho e soja.

Atualmente, a zona rural do município tem a nítida caracterização de êxodo rural, pela quantidade de imóveis vendidos, seja por interesse próprio como pela impossibilidade da permanência sem perspectiva de melhoria na qualidade de vida. Na esperança de oportunizar aos descendentes o estudo para profissionalização com intuito de livrá-los da penosidade do trabalho rural, muitas famílias transferiram residências para a área urbana, inclusive para outros municípios maiores. Outros não conseguiram acompanhar as mudanças tecnológicas da lavoura, por desinformação ou falta de capital de giro, ou ainda por terem as áreas produtivas esgotadas química e fisicamente, optando por mudarem de profissão ou prestarem serviços como mão-de-obra em detrimento de sua propriedade. Adolescentes rurais foram atraídos pela mídia visual e falada e procuraram grandes centros para trabalharem, principalmente as regiões da serra e a capital, com pouca possibilidade de retorno ao campo.

Entre 2000 e 2010, a população de Porto Vera Cruz cresceu a uma taxa média anual de -2,81%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 20,37% para 23,76%. Em 2010 viviam no município, 1.852 pessoas, sendo que a estimativa para o ano de 2016 era de 1.704 habitantes (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016). Cabe destacar que as áreas situadas na faixa de fronteira têm apresentado um fenômeno de esvaziamento demográfico, já que outras regiões do estado têm se mostrado mais atraentes para parte da população economicamente ativa.

A busca por alternativas mais viáveis economicamente e com melhores manejos do solo, aliado ao microclima do Vale do Rio Uruguai, fez com que cooperativas e entidades desenvolvessem estudos e pesquisas sobre possibilidades de produção mais viáveis, uma mudança na matriz produtiva.

No ano de 1984 iniciou-se um programa de introdução da fruticultura tropical na região noroeste do estado, firmando um convênio entre a EMATER/RS-ASCAR, a Cooperativa Tritícola Santa Rosa (COTRIROSA) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para desenvolver atividades de pesquisa e extensão rural com as culturas de abacate, abacaxi, banana, goiaba, mamão, manga e maracujá. Um dos motivos para o desenvolvimento da pesquisa se deu pela existência de condições climáticas favoráveis na região costeira do rio Uruguai. Este trabalho foi desenvolvido no Centro de Pesquisa e Extensão em Fruticultura Tropical (CEPEX), na localidade de Linha Roncador, na época pertencente ao município de Porto Lucena e, atualmente, pertencente a Porto Vera Cruz (BÁRBARO, 2012).

Apontou-se que os frutos produzidos nessa região são considerados em geral mais doces e a produção é antecipada em relação à maioria das outras regiões do estado, resultado da combinação do tipo de solo e microclima. Essa mudança na matriz produtiva no município vem acontecendo gradativamente desde 2001, com diversidade de frutas como uva, melão, melancia, laranja, amora preta, abacaxi e goiaba. Isso contribuiu para o empoderamento dos agricultores, formando uma cooperativa de agricultores de Porto Vera Cruz (COOPOVEC)¹⁵ onde tencionam o planejamento da produção, manejo e busca conjunta de canais de comercialização,

¹⁵A COOPEVEC tem por objetivo organizar os produtores para o plantio de forma escalonada, e comercialização da produção nos programas institucionais, venda em feiras e venda ao consumidor final.

destacando os mercados institucionais, como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁶ e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁷ (BÁRBARO, 2012).

O programa tinha por objetivo oferecer uma nova alternativa de emprego e renda para as propriedades familiares, na época com atividades voltadas basicamente para a produção de culturas anuais (milho, soja e fumo). O projeto ainda tinha como intuito melhorar as condições socioeconômicas das famílias. Desta forma a ideia seria diminuir o êxodo rural, melhorar o abastecimento do mercado local com frutas tropicais e utilizar culturas permanentes nas áreas declivosas próximas ao rio Uruguai.

O crescimento da fruticultura de Porto Vera Cruz elevou a atividade para uma importante condição em termos quantitativos, fazendo-se perceber sua importância como atividade econômica para os agricultores, assim como as diferentes formas assumidas a partir da organização dos produtores, das instituições de apoio e das relações com o mercado.

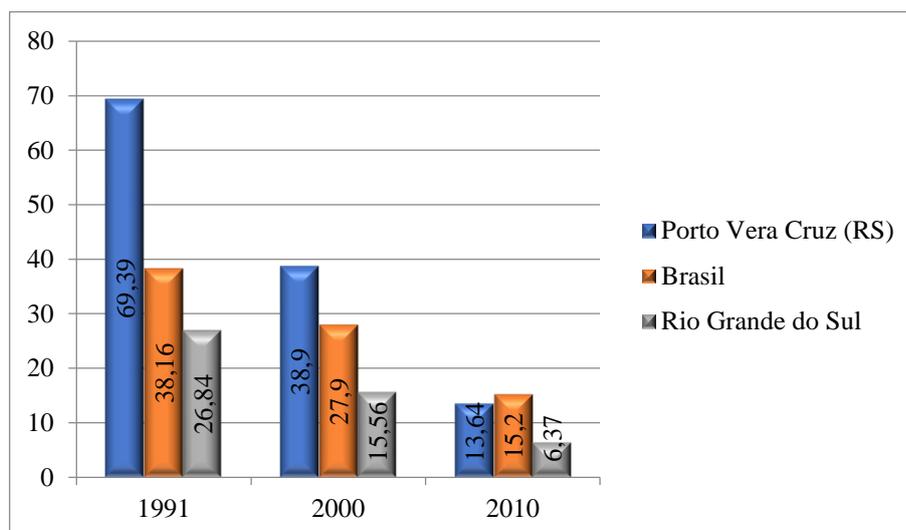
O município estabeleceu como política pública o incentivo à fruticultura, criando diversos mecanismos transformados em leis municipais, tais como a disponibilização de linhas de crédito (financiamentos de investimento, equalização de juros, custeio para capacitação), serviços de máquinas, serviços especializados (carpinteiros para instalação da estrutura de sustentação dos parreirais), assistência técnica e fornecimento de rótulos e embalagens.

Segundo IBGE (2010b), a renda per capita média de Porto Vera Cruz cresceu 240,30% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 144,00, em 1991, para R\$ 227,93, em 2000, e para R\$ 490,03, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 6,66%. A taxa média anual de crescimento foi de 5,23%, entre 1991 e 2000, e 7,95%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010), passou de 69,39%, em 1991, para 38,90%, em 2000, e para 13,64%, em 2010 (Gráfico 6).

¹⁶Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção (BRASIL, 2016a).

¹⁷O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricionais (BRASIL, 2008).

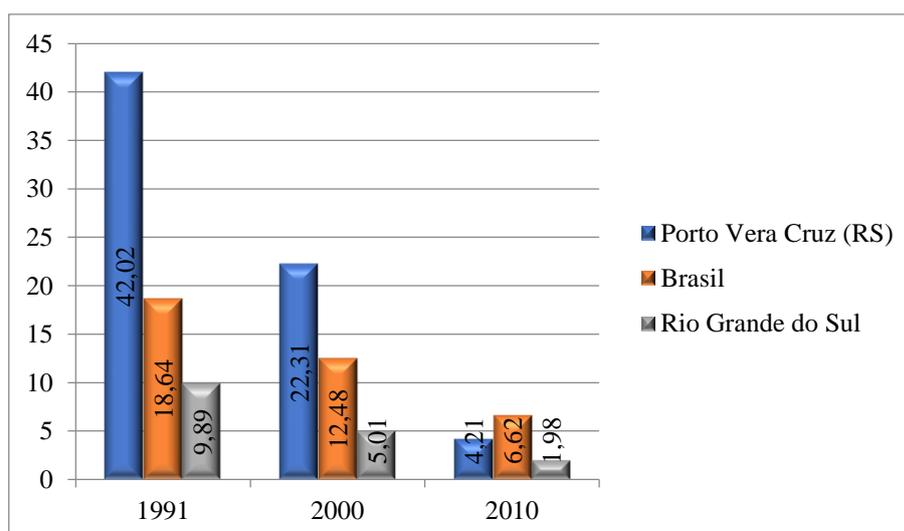
Gráfico 6 – Porcentagem da população pobre



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base em dados do ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016.

No Gráfico 7 podemos verificar um comparativo da população extremamente pobre. Porto Vera Cruz baixou o percentual de 42,02% para 4,21% em duas décadas. Contudo, apesar deste último índice estar pouco abaixo da média do país (6,62%), encontra-se muito acima da média do estado (1,98%). De acordo com dados do IBGE (censo 2010), 61% da população sobrevive com menos de um salário mínimo.

Gráfico 7 – Porcentagem da população extremamente pobre

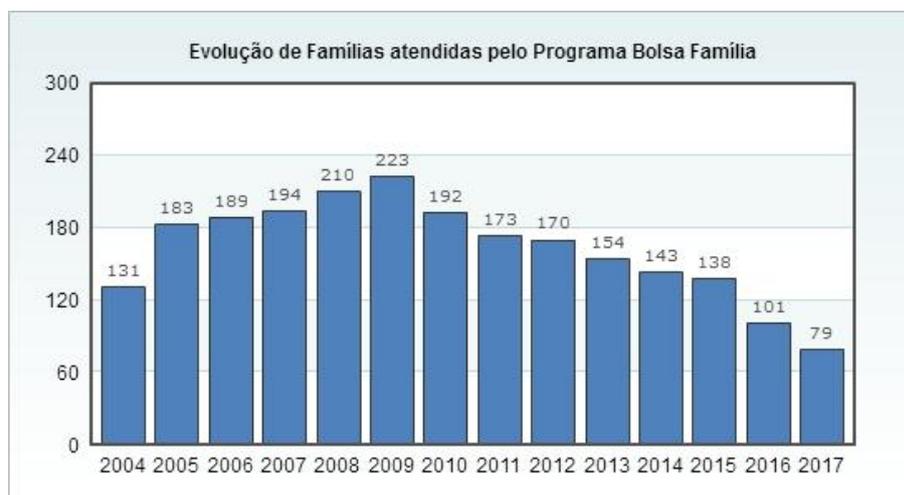


Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base em dados do ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016.

Em relação às características do município destaca-se que o mesmo possuía em 2010 um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,690, situando-o em uma faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,500 e 0,799), contribuindo a longevidade, renda e educação, respectivamente, com os maiores índices (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016). Em relação ao Índice de Gini, índice este que mede o grau de concentração de renda e que indica em uma escala de 0 a 1 está concentração, onde 0 representa total igualdade e quanto mais próximo de 1 representa maior desigualdade, o município passou de um índice de 0,54, em 1991, para 0,42 em 2010, ou seja, houve uma melhora na distribuição de renda (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2016).

O Gráfico 8 representa a evolução do número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no município de Porto Vera Cruz. Observa-se um aumento de famílias beneficiadas no ano de 2009, podendo ser a causa da diminuição do percentual de pobreza e de extrema pobreza apresentado anteriormente no Gráfico 6 e no Gráfico 7, do ano de 2000 para 2010. O índice de Gini também seguiu para o sentido da igualdade de renda no período apresentado, podendo estar relacionado à saída das famílias beneficiadas da linha da pobreza.

Gráfico 8 – Evolução de Famílias Atendidas pelo PBF em Porto Vera Cruz



Fonte: SAGI, 2017.

Deve-se ressaltar que o período apresentado no Gráfico 6 e no Gráfico 7 foi delimitado pela disponibilidade no portal do Atlas Brasil, e contemplam, portanto, o período entre os anos de 1991 a 2010. Já o Gráfico 8 apresenta os dados de 2004 a 2017, referência que o Ministério do Desenvolvimento Social de Combate a Fome disponibiliza em seu sítio. De acordo com

informações obtidas na Secretaria de Assistência Social de Porto Vera Cruz, o município passou a ser beneficiado com Programas de Transferência de Renda a partir do ano de 2000. Conforme informações obtidas no portal SAGI, o PBF beneficiou, no mês de dezembro de 2017, 79 famílias, representando uma cobertura de 53,4 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 125,13 (SAGI, 2017).

O que se pode observar claramente no Gráfico 8 é, que a partir do ano de 2004 registrou-se um aumento do índice de famílias beneficiadas, pois neste momento iniciou-se o processo de incorporação das famílias oriundas dos programas precedentes, de modo a cumprir-se com o objetivo da unificação, além de promover as primeiras concessões de benefícios para quem ainda não recebia a transferência de renda.

Já, a partir de 2009, inicia-se uma queda sistemática, que, segundo os gestores locais é resultado de um processo rigoroso de fiscalização, realizado por meio de visitas domiciliares às famílias beneficiárias e a convocação para a atualização cadastral de maneira anual. Além disso, deve-se considerar, neste contexto, o surgimento do processo de revisão cadastral, no biênio 2009-2010 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 29), que facilitou a identificação das famílias em situação de irregularidade junto à base municipal do programa. De acordo com informações locais, essa queda nos índices de beneficiários também se deve a emigração das famílias e pelo fato de muitos beneficiados alcançarem a aposentadoria, sendo desligados do programa.

4.3 População da Pesquisa

Como o foco deste estudo é a avaliação da eficácia de uma política pública (Programa Bolsa Família), a população da pesquisa constitui-se de famílias beneficiárias do Programa do município descrito. Para delimitação da população do estudo, utilizou-se como critério, o montante de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Porto Vera Cruz/RS, de acordo com a matriz da folha de pagamento do mês de dezembro de 2016 (fornecida pela Secretaria de Assistência Social do município), onde continha todos os dados de um total de 101 famílias.

Desta população, 10 famílias estavam com o benefício bloqueado. Então, para que isso não interferisse no resultado da pesquisa, selecionou-se apenas as famílias com benefício liberado. Por se tratar de questões relacionadas à aquisição e disponibilidade de alimentos, o beneficiário poderia responder que não teve condições de comprar alimentos e isso interferiria

nos resultados, sendo que um dos objetivos desta pesquisa é o de saber se o benefício tem ajudado no aspecto alimentar das famílias.

O bloqueio se dá quando as famílias beneficiadas não cumprem com as condicionalidades do programa, cabendo à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) a tarefa de aplicar as sanções. Para cada descumprimento de condicionalidade existe uma sanção com diferenciados efeitos, como mencionado em capítulo anterior.

4.4 Amostra

Como o público da pesquisa geralmente envolve um universo amplo de elementos, dificultando a análise da totalidade, Gil (2008) menciona que o mais frequente é utilizar uma amostra, ou seja, trabalhar com uma parte dos elementos que o constituem. Enfatiza ainda que, para que os dados obtidos num levantamento sejam significativos, é necessário que a amostra seja constituída por um número adequado de elementos (GIL, 2008). Para isso, a estatística dispõe de procedimentos que possibilitam estimar esse número. Assim, para o cálculo amostral utilizou-se o número total de famílias com benefício liberado no mês de dezembro de 2016, que representa 91 beneficiários, obtendo-se o tamanho da amostra através da calculadora amostral (SANTOS, 2016).

Desta forma, considerando nível de confiança de 95%, erro amostral de 5%, sendo que estudos na área de segurança alimentar têm utilizado um erro de 5% (ANSCHAU, 2008; LOPES, 2007; MONTEIRO, 2013), optou-se por também utilizar esta margem de erro e $p = 0,5$ (considerando que este valor representa a maior variabilidade possível em amostras definidas para estimar proporção), chegando-se a uma amostra representativa mínima da população de 74 famílias, ou seja, foram entrevistadas 74 famílias beneficiárias do programa.

A proporcionalidade da amostra foi estimada considerando-se a estratificação entre a zona rural e a zona urbana. Do universo inicial, 80,2% das famílias eram residentes da zona rural e 19,8% da zona urbana. Sendo assim proporcionalmente às 74 famílias, 15 foram entrevistadas na cidade e 59 no interior.

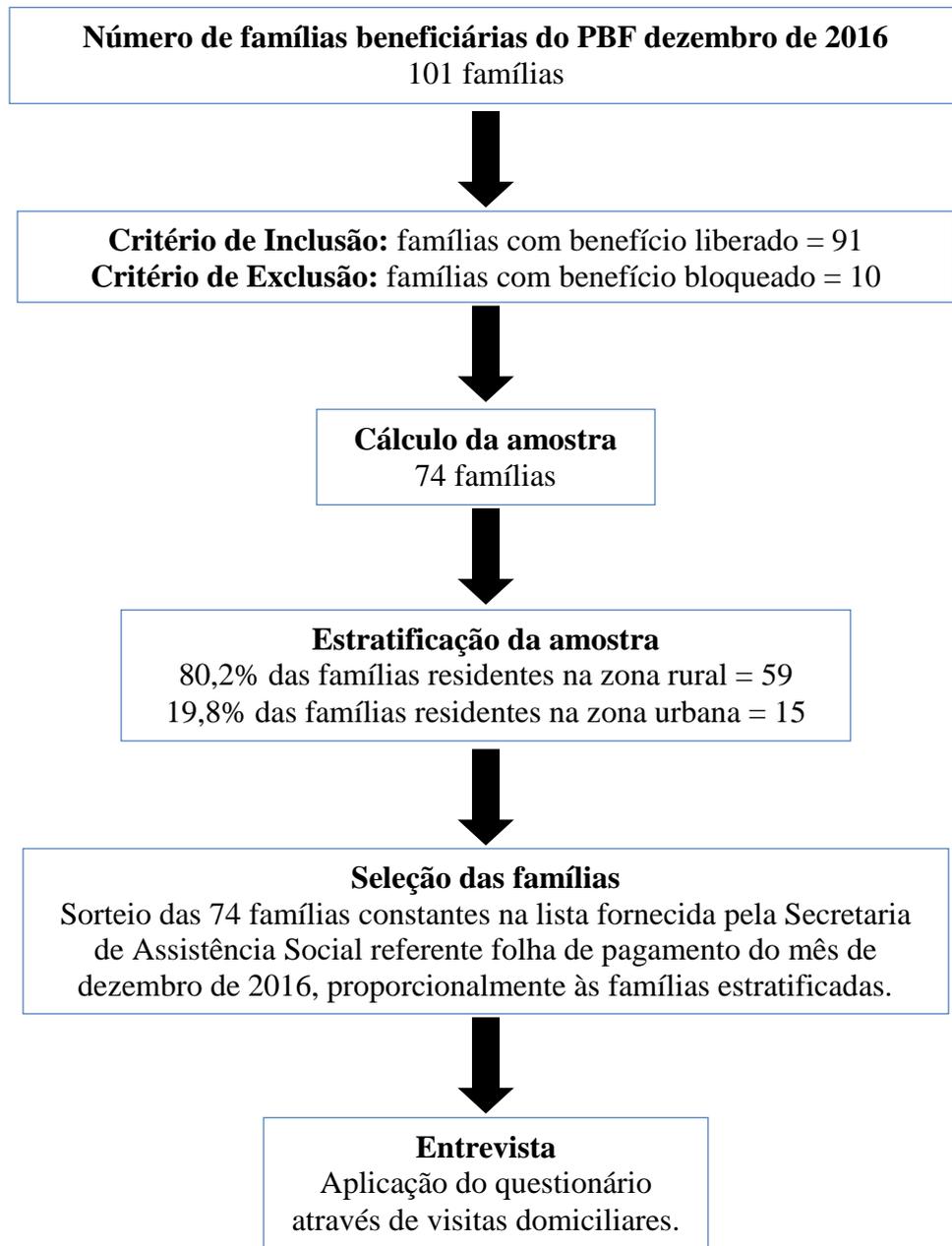
Assim, a amostra contou com as 74 famílias selecionadas a partir da lista de beneficiários fornecida pela Secretaria de Assistência Social, onde através do tipo de amostragem probabilística aleatória simples foi atribuído um número para cada um dos elementos da lista para posterior seleção aleatória, ou seja, por meio de sorteio (GIL, 2008). A amostra probabilística se deu através da utilização do site “Sorteador” (SORTEADOR, 2016) (sistema

que, bastando definir a quantidade de números e o intervalo a ser sorteado gera números aleatórios), do qual sorteou-se separadamente a porcentagem de famílias urbanas e rurais.

Das 74 famílias, quatro não foram localizadas. Para garantir a precisão da amostra, estas foram substituídas por famílias residentes na mesma comunidade das faltantes.

O fluxograma da definição da amostra consta na Figura 3.

Figura 3 – Fluxograma da Amostra



Ademais, considerando que a forma de seleção dos beneficiários ocorreu de maneira aleatória, a amostra pode ser classificada, segundo Sampieri; Collado e Lúcio (2013), como amostra probabilística proporcional estratificada, uma vez que a população foi dividida em segmentos e uma amostra foi selecionada para cada segmento, onde os elementos que fazem parte da população têm probabilidade pré-definida. A estratificação aumenta a precisão da amostra e implica o uso deliberado de diferentes tamanhos de amostra para cada estrato, com a finalidade de conseguir reduzir a variância de cada unidade de média amostral (SAMPIERI, COLLADO, LUCIO, 2013).

4.5 Coleta de Dados

A primeira etapa da coleta de dados constou da obtenção da autorização para o desenvolvimento da pesquisa no município de Porto Vera Cruz. Para viabilizar esta etapa foi agendado um encontro com a Prefeita Municipal no qual apresentou-se o Projeto de Pesquisa, solicitando liberação do acesso ao cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família do município, cuja autorização consta no Apêndice A.

O cadastro das famílias beneficiárias foi então solicitado na Secretaria de Assistência Social que fez o repasse do cadastro digitalizado referente ao mês de dezembro de 2016.

A etapa seguinte ocorreu por meio da aplicação do instrumento de coleta de dados (Apêndice B) às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Porto Vera Cruz/RS. Não foi necessário realizar validação do questionário uma vez que o mesmo tem registro e validade nacional, como já mencionado em capítulo anterior. A etapa seguinte consistiu na entrevista às famílias selecionadas que foram convidadas a participar da pesquisa e, em caso afirmativo, assinarem o Termo de Consentimento Livre Esclarecido – TCLE (Apêndice C), no qual o respondente foi informado de que a pesquisa não lhe oferece risco e que poderia desistir de participar da mesma, durante a entrevista, sem que isto lhe acarretasse qualquer dano. Esse documento dá garantia de que o sujeito não estará exposto de nenhuma forma. O Termo foi apresentado em duas vias que foram devidamente assinadas pelo entrevistado/respondente e pelo pesquisador, no qual assume que concorda em participar da pesquisa, ficando uma cópia para cada um.

A coleta de dados ocorreu durante o mês de janeiro de 2017. Os questionários foram aplicados face-a-face por meio de visitas domiciliares realizadas pela própria pesquisadora¹⁸, na zona urbana e rural do município de Porto Vera Cruz. As visitas tiveram duração aproximada de 20 minutos, iniciando-se com a apresentação da pesquisadora e dos objetivos da pesquisa, leitura do termo de consentimento e esclarecimento de eventuais dúvidas. O foco era entrevistar a pessoa cujo nome constava no cadastro repassado pela Secretaria de Assistência Social.

As famílias beneficiárias foram visitadas sem aviso prévio, por isso algumas não foram encontradas na primeira vez. Nestes casos, a família foi novamente visitada até ser encontrada. Das 74 famílias, 4 não foram localizadas pois os vizinhos informaram que haviam se mudado para outro município. Assim, estas foram substituídas por outras famílias da mesma comunidade, para que a amostra não perdesse a precisão.

Os cuidados com planejamento e condução das entrevistas foram tomados, de forma a garantir a qualidade dos dados coletados e para não influenciar as respostas, ou mesmo para não inibir o respondente, de modo que não se sentisse ameaçado ou intimidado (MINAYO, 2002). O entrevistador foi pontual e objetivo, apresentou a temática do questionário explicando o objetivo sem utilizar termos técnicos que por vezes pudessem ser incompreensíveis para o respondente e manteve-se imparcial, procurando não emitir opiniões, desta forma passando segurança e confiabilidade. É importante observar ainda que a “entrevista não é simplesmente um trabalho de coleta de dados, mas sempre uma situação de interação na qual as informações dadas pelos sujeitos podem ser profundamente afetadas pela natureza de suas relações com o entrevistador” (MINAYO, 1999, p. 114). Isso aplicado a presente pesquisa demonstrou que, por se tratar de um questionário estruturado, as respostas não foram influenciadas pelo entrevistador, tendo o entrevistado escolhas pontuais para as perguntas.

4.6 Variáveis do Estudo e Instrumento de Coleta de Dados

Para análise deste estudo, investigaram-se variáveis demográficas (sexo e idade do titular do benefício e número de membros no domicílio), variáveis socioeconômicas (renda familiar mensal, escolaridade e tipo de ocupação do titular do benefício) e medida de segurança alimentar (disponibilidade e acesso aos alimentos).

¹⁸ A experiência da pesquisadora na pesquisa de campo foi positiva, permitindo a aproximação com os sujeitos da investigação. A execução da pesquisa foi custeada com recurso próprio sendo utilizado veículo particular para a realização dos diversos trajetos, sob as mais diversas condições de trafegabilidade e sob diferentes condições climáticas. Contudo, a interação social com as famílias foi muito gratificante, não se limitando ao tema em estudo apenas, mas também nas histórias e experiências destas famílias.

Considerou-se como variável dependente a situação de insegurança alimentar, avaliada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (Apêndice B). Esta foi validada para a população brasileira em pesquisa realizada em 2003 (SEGALL-CORRÊA et al, 2004), conforme já descrito no capítulo 1.

A EBIA consta de 15 perguntas centrais fechadas, que, segundo Sampieri, Collado e Lúcio (2013) são aquelas que já contêm opções de resposta delimitadas. O instrumento consta de respostas sim ou não sobre a experiência nos últimos três meses de insuficiência alimentar em seus diversos níveis de intensidade, que vão desde a preocupação de que a comida possa vir a faltar até a vivência de passar um dia todo sem comer (SEGALL-CORRÊA et al, 2003).

Associado as perguntas com resposta sim ou não, aparecem perguntas de frequência para cada acontecimento descrito como sim, com as opções de respostas: em quase todos os dias, em alguns dias, em apenas 1 ou 2 dias e, não sabe.

Das 15 perguntas, sete são específicas para famílias com menores de 18 anos, as demais, referem-se às famílias que possuem somente membros adultos. Em caso das questões 1, 3 e 5 terem a resposta não, em famílias onde não há moradores menores de 18 anos, o módulo é encerrado. Se o entrevistado responder sim, para qualquer uma das perguntas, termina-se o módulo fazendo as perguntas de 9 a 20.

Nas famílias com membros menores de 18 anos, para o módulo ser encerrado as perguntas 1, 3, 5 e 7 devem ter resposta não. Se, para qualquer uma destas a resposta for sim, todas as demais perguntas do formulário deverão ser respondidas (de 9 a 30).

Segundo Segall-Corrêa, Marin-León e Panigassi (2009), a EBIA permite a classificação das famílias em quatro categorias:

- Segurança Alimentar (SA): quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro. Os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais;
- Insegurança Alimentar Leve (IAL): quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto, risco para a sustentabilidade e, ainda, comprometimento da qualidade da dieta;
- Insegurança Alimentar Moderada (IAM): quando aparecem restrições quantitativas especialmente relevantes entre pessoas adultas, e;
- Insegurança Alimentar Grave (IAG): quando há redução importante da quantidade de alimentos disponíveis, tanto para a alimentação de adultos, como para a de crianças que

residem no domicílio. Nesta última, há evidente quebra nos padrões usuais de alimentação das famílias, com alta possibilidade de ocorrência de fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

A pontuação para a classificação dos níveis de segurança ou insegurança alimentar (categorias descritas acima) das famílias entrevistadas neste estudo dá-se pela somatória de valor 1 para cada resposta afirmativa/ positiva e, a seguir, os pontos de corte que definem os diferentes estratos, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 2 – Critérios de pontuação e pontos de corte para classificação da segurança alimentar nos domicílios

Categoria	Número de pontos	
	Famílias com menores de 18 anos	Famílias sem menores de 18 anos
Segurança Alimentar	0	0
Insegurança Alimentar Leve	1 a 5	1 a 3
Insegurança Alimentar Moderada	6 a 10	4 a 6
Insegurança Alimentar Grave	11 a 15	7 a 8

Fonte: SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEÓN; PANIGASSI, 2009, p. 236.

Visto que a situação de segurança alimentar se apresenta dentro de uma multicausalidade, além dos scores definidos pela própria escala de insegurança alimentar, o questionário foi dividido em 3 Blocos, os quais representam componentes importantes para análise dos dados obtidos. O Bloco 1 é composto pelas questões 1, 5 e 7 - representando o componente psicológico (medo e preocupação que falte alimentos); Bloco 2 composto pelas perguntas 3, 9, 11, 13 e 15 – representando a redução na qualidade dos alimentos; e Bloco 3 composto pelas perguntas 17, 19a, 21, 23, 25, 27 e 29 – representando a redução quantitativa dos alimentos e fome. Esse modelo de análise já foi aplicado em estudo realizado por Guerra (2011) e auxilia na definição dos determinantes sociais da situação de segurança alimentar, bem como, suas dimensões.

As variáveis independentes foram tratadas de acordo com as seguintes classificações:

- sexo: masculino e feminino (IBGE, 2010a);
- idade: em anos completos, classificados nas faixas etárias de população economicamente ativa (IBGE, 2010a);
- renda familiar mensal: a partir da renda per capita declarada no cadastro do beneficiário, multiplicada pelo número de moradores do domicílio, considerando o valor do salário

mínimo de R\$ 880,00 (vigência: dezembro de 2016 a janeiro de 2017 – período da pesquisa);

- escolaridade do titular do benefício: Sem instrução, Ensino Fundamental Incompleto, Ensino Fundamental Completo, Ensino Médio Incompleto e Ensino Médio Completo (são as variáveis encontradas na população estudada) (IBGE, 2010a);
- número de moradores no domicílio: até 4; de 5 – 6; 7 ou mais (IBGE, 2008);
- tipo de ocupação: relação das atividades de trabalho realizadas pela população estudada (trabalhador por conta própria, pescador, trabalhador doméstico com carteira assinada, agricultor e desempregado).

Victora et al. (1997) propõe que a escolha das variáveis não dependa puramente da associação estatística na análise bivariada, mas também, do conhecimento acerca da determinação social e biológica do evento de interesse. Desta forma, análises entre a variável dependente e as variáveis independentes fornecem uma visão mais ampla dos determinantes da SAN neste estudo.

4.7 Análise Estatística dos Dados

As informações coletadas foram armazenadas em um banco eletrônico de dados do programa Microsoft Excel®, a fim de facilitar o tratamento estatístico destes dados que, posteriormente, foram analisados no *software R* v. 3.4.3. As variáveis com abordagem quantitativa foram analisadas por meio de estatística descritiva¹⁹ (tabelas e gráficos para apresentar frequências absolutas e relativas).

As informações contidas nos questionários e no banco de dados utilizadas neste estudo foram conferidas para a verificação de possíveis falhas e inconsistências e visando a confiabilidade da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar aplicada nesse estudo, foi calculado o *Alpha de Crombach*²⁰.

¹⁹ A análise de estatística descritiva é a fase inicial do processo de estudo dos dados coletados, utilizada para organizar, resumir e descrever aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos de dados (REIS; REIS, 2002, p. 6).

²⁰ Trata-se de um índice que verifica a consistência interna, que toma valores entre 0 e 1, serve para comprovar se o instrumento é confiável, se ele faz medições estáveis e consistentes. O *Alpha de Crombach*, entre 0,70 e 0,90 indica uma boa consistência interna (OVIEDO e CAMPO-ARIAS, 2005).

Para análise de relação entre duas variáveis foram utilizados testes de inferência estatística, como o teste de associação entre duas variáveis qualitativas (teste de *Exato de Fisher*²¹).

Após realizado o tratamento estatístico dos dados procedeu-se a interpretação das informações que, segundo Marconi e Lakatos (2010, p.152) consiste em uma “[...] atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos [...]”. Assim, por meio da análise e interpretação procura-se obter a resposta para o problema de pesquisa proposto. Esta constitui a avaliação da eficácia do Programa Bolsa Família como política pública, tendo como indicador o perfil de SAN encontrado na população em questão. Na visão de Arretche (1998, p. 5), a avaliação de eficácia é a mais usualmente aplicada nas avaliações de políticas públicas, onde o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política.

²¹ O teste exato de Fisher é um teste de significância estatística utilizado na análise de tabelas de contingência. O teste é útil para dados categóricos, que resultam de classificação de objetos em duas maneiras diferentes; ele é usado para examinar a significância da associação (contingência) entre os dois tipos de classificação. Observa-se associação significativa da situação quando o p-value fica $p \leq 0,05$.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentados os principais resultados da pesquisa segundo cada objetivo proposto. Para tanto, inicialmente, é apresentada uma caracterização dos entrevistados e do grupo familiar, bem como a representação do perfil da Segurança Alimentar e Nutricional do município e uma descrição dos principais fatores associados à situação de Insegurança Alimentar e Nutricional. Por conseguinte, são realizadas algumas discussões e comparações acerca dos resultados obtidos.

5.1 Caracterização das famílias

a) Descrição dos entrevistados

A descrição dos entrevistados permite identificar características relacionadas a este público, sendo que dentre beneficiários do programa Bolsa Família entrevistados, 86,5% eram do sexo feminino e 13,5% do sexo masculino, destacando-se a maior participação de mulheres como titulares do benefício. Neste estudo, a predominância das mulheres como respondentes sinaliza um maior envolvimento e conhecimento por parte deste público sobre a saúde da família tornando-a referência importante do seio familiar, uma vez que é a responsável pela alimentação, fazendo as escolhas alimentares e o preparo das refeições. Isso também implica em dizer que elas têm um papel fundamental na diminuição da evasão escolar, já que têm o compromisso de garantir que os filhos entre 6 e 15 anos estejam matriculados na escola e que são as responsáveis pelo acompanhamento dos filhos no atendimento à saúde. Do total de homens entrevistados, cem por cento são casos em que moram sozinhos e não compõem família.

Com relação à faixa etária dos beneficiários, observa-se que as famílias são formadas por dois perfis distintos de integrantes: o primeiro pelos indivíduos com idade entre 0 a 17 anos, representando 64,9% das famílias, os quais estão submetidos ao cumprimento das condicionalidades do programa, e o segundo composto por pessoas entre 18 a 60 anos, representando 35,1% das famílias, os quais podem ser inseridos em programas de qualificação profissional.

A idade dos entrevistados variou de 19 a 62 anos, sendo 42 anos a idade mediana dos mesmos. Os dados da Tabela 4 mostram que 25,7% dos entrevistados encontram-se na faixa etária dos 40 a 44 anos, e 24,3% entre 50 e 59 anos. Nota-se que a faixa etária de 40 a 59 anos

soma mais da metade (63,5%) dos casos estudados. Por outro lado, os mais jovens (abaixo de 30 anos) representaram 20,3% e um caso apenas na faixa maior que 60 anos, representando 1,4%. Pode-se perceber que na faixa de idade considerada economicamente ativa²², a necessidade do benefício se faz presente, evidenciando a insuficiência de renda em consequência da falta de emprego e oportunidades e a busca de auxílio para garantir a sobrevivência da família.

Tabela 4 - Faixa etária dos entrevistados

Faixa etária (anos)	Frequência Absoluta (n)	Frequência Relativa (%)	Frequência acumulada (%)
20 ou menos	1	1,4%	1,4%
20 a 24	5	6,8%	8,2%
25 a 29	9	12,2%	20,3%
30 a 34	3	4,1%	24,4%
35 a 39	8	10,8%	35,2%
40 a 44	19	25,7%	60,9%
45 a 49	10	13,5%	74,4%
50 a 59	18	24,3%	98,7%
60 ou mais	1	1,4%	100,0%
Total	74	100,0%	

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Quanto ao grau de instrução dos entrevistados (Tabela 5), os dados da pesquisa demonstraram que 82,5% deles possuem apenas o nível fundamental de ensino, na sua maioria incompleto (70,3%). Os entrevistados que possuem o ensino médio representam 16,2%, sendo metade não concluído (8,1%), enquanto que 1,4%, representa um entrevistado, o qual não possui instrução escolar.

²² O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) define a População Economicamente Ativa (PEA) como a mão de obra com a qual o setor produtivo pode contar, ou seja, é o número de habitantes em idade e condições físicas para exercer algum ofício no mercado de trabalho. Dessa forma, a PEA é a população empregada ou que possui condições de trabalhar e que realiza algum esforço para isso.

Tabela 5 – Grau de instrução dos entrevistados

Escolaridade	Frequência Absoluta (n)	Frequência Relativa
Sem instrução escolar	1	1,4%
Ensino Fundamental Incompleto	52	70,3%
Ensino Fundamental Completo	9	12,2%
Ensino Médio Incompleto	6	8,1%
Ensino Médio Completo	6	8,1%
Total	74	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Sabendo-se que a educação impacta decisivamente no processo de inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, no aumento da renda familiar, como visto anteriormente, o PBF em sua concepção, articulou o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde, bem como a oferta de programas complementares pelas três esferas de governo, conforme discutem Pires (2013); Quinhões e Fava (2010) e BRASIL (2013).

O baixo nível de escolaridade identificado entre os entrevistados é uma realidade que evidencia a ocupação dos mesmos, caracterizando os serviços agrícolas e a mão-de-obra em serviços gerais. O esvaziamento demográfico observado no município também se deve a essa característica, pois as famílias querem oportunizar aos descendentes a capacitação profissional, a qual é adquirida em outros municípios e regiões do Estado. De acordo com Leichsenring (2010, p. 263), um dos motivos para os beneficiados pelo Bolsa Família não conseguirem emprego no mercado de trabalho formal é a baixa escolaridade: 15,8% dos que têm mais de 25 anos e recebem o benefício são analfabetos; 65,3% não concluíram o ensino fundamental e menos de 10% conseguiram finalizar o ensino médio. "Essa situação compromete as oportunidades de inserção no mercado laboral, que se dá em geral em postos de trabalho de baixa qualidade, no setor informal, com baixas remunerações" (LEICHSENRING, p. 269, 2010).

A vinculação da transferência de uma renda mínima a políticas emergenciais e estruturantes tem por intencionalidade evitar a reatualização de práticas assistencialistas (SANTOS; MAGALHÃES, 2012, p. 1216). Especificamente, a condicionalidade de educação promove o incremento na frequência escolar das crianças e jovens pobres criando melhores condições para que esses indivíduos ingressem no mercado de trabalho, quando adultos, aumentando a renda e, conseqüentemente, rompendo com o ciclo intergeracional da pobreza (PIRES, 2013, p. 514). Se o Bolsa Família tem por objetivo contribuir para romper a

transmissão da pobreza no país, de geração para geração, a educação básica tem papel estratégico no processo de resgate de brasileiros da situação de vulnerabilidade social.

Crianças que não frequentam a escola pela necessidade de trabalhar para ajudar suas famílias tornam-se adultos não qualificados para o mercado de trabalho (SANT'ANA, 2007). Nesse sentido, por meio da educação pretende-se no longo prazo possibilitar a geração autônoma de renda pela inserção no mercado de trabalho.

Estudos recentes indicam que, de forma geral, a condicionalidade frequência escolar do PBF contribuiu para reduzir em 36% o percentual de crianças entre 6 e 16 anos que não frequentavam a escola (INEP, 2011, p. 7). A continuidade da política resultou em mudanças rápidas no nível de escolaridade da faixa dos 20% mais pobres da pirâmide social brasileira. Em 2001, apenas 17,4% dos jovens com 16 anos deste segmento populacional tinham o ensino fundamental completo. Na PNAD 2011 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), este percentual já havia subido para 43% (IBGE, 2013).

Para Sant'Ana (2007), o desemprego e as ocupações de caráter precário são resultado do baixo nível educacional dos beneficiários. Por isso, a educação ao lado do trabalho apresenta-se atualmente como uma forte prioridade no processo de combate à pobreza no Brasil (SANT'ANA, 2007). Nesse sentido, com o objetivo de combater este gargalo que impede a inserção produtiva das pessoas menos qualificadas, o governo federal, por meio da lei nº. 12.513, de 26 de outubro de 2011, instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O PRONATEC oferece cursos gratuitos que visam atender prioritariamente estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferências de renda, bem como estudantes que já tenham concluído o ensino médio em escolas públicas ou na condição de bolsista integral na rede de ensino particular (BRASIL, 2011). Porém, Porto Vera Cruz não dispõe desta oferta. O município mais próximo é Santa Rosa e isso impossibilita o acesso desses beneficiários.

No entanto, o município se empenha na articulação do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), que através de incentivos federais e recursos próprios objetiva desenvolver trabalhos socioeducativos com representantes das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, fortalecer a autoestima e bem-estar das mesmas, bem como propor alternativas de fonte e geração de renda. Esse trabalho vem sendo desenvolvido através de reuniões periódicas com a pessoa responsável pela família, geralmente a mulher. Para tanto, são organizados grupos nas comunidades do interior, os quais realizam reuniões mensais, onde, na ocasião, além de orientações para o fortalecimento do vínculo familiar, são realizadas

oficinas de artesanato, costura e diversas atividades capazes de incentivar a produção de materiais para incrementar a renda familiar com a venda dos produtos ou dar oportunidade que produzam para seu próprio consumo e utilização. Além da Secretaria de Assistência Social do município também colaboram a Secretaria de Saúde e EMATER. Na cidade existe a casa do artesanato, local onde são atendidos semanalmente 8 grupos de mulheres, as quais realizam cursos de costura e artesanato, também com o intuito de gerar fonte de renda, autoestima e bem-estar.

Quanto à principal ocupação dos entrevistados, predominaram aqueles que possuem a agricultura como única atividade (79,7%), seguido daqueles que não trabalham (9,5%), os que exercem atividades como autônomos, configurando serviços de “bico/autônomo” (4,1%), trabalhadores domésticos com carteira assinada (4,1%), e 2 entrevistados são pescadores (2,7%). Com essas inferências, pode-se perceber que dos entrevistados da zona urbana, a maioria não possui emprego estável, dependendo da necessidade da mão-de-obra para serviços temporários, sinalizando o que já foi mencionado anteriormente quando da falta de oportunidade de emprego e a emigração dos habitantes para outros municípios e regiões do Estado. Cabe destacar também a presença de dois entrevistados pescadores, atividade reconhecida no município por ter a presença do rio Uruguai. Mesmo tendo períodos apropriados de pesca, esta prática sustenta famílias do município e pode ser suspensa em um futuro próximo, pois está em estudo e planejamento a construção de uma usina hidroelétrica, o que configura a extinção desta atividade e conseqüentemente um problema na economia de algumas famílias.

b) Descrição do grupo familiar

O tamanho das unidades familiares varia de 1 a 8 membros, predominando aquelas com 3 e 4 integrantes, representando 56,8% dos casos, conforme pode ser observado na Tabela 6, semelhante ao observado por Salles-Costa et al. (2008, p. 103) em que 55,9% dos domicílios apresentaram até quatro moradores. Note-se que 16,2% dos casos entrevistados, o beneficiário mora sozinho e não possui dependentes. Do total de famílias entrevistadas, 64,9% possuem em sua composição crianças e adolescentes. Ainda, na leitura da Tabela 6, pode-se observar uma redução de membros das unidades familiares, onde predomina casos de famílias com apenas 1 filho (36,5%).

Tabela 6 - Número de membros por grupo familiar

Número de Membros	Frequência Absoluta(n)	Frequência Relativa (%)
Um	12	16,2
Dois	10	13,5
Três	27	36,5
Quatro	15	20,3
Cinco	8	10,8
Seis	1	1,4
Sete	0	0,0
Oito	1	1,4
Total	74	100

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A leitura da Tabela 7 indica que 63,5% das famílias entrevistadas sobrevivem com até meio salário mínimo mensal²³ (considerando o benefício do PBF). Essa informação corrobora com o que já foi mencionado em capítulo anterior, quando o IBGE, em seu censo no ano de 2010, observou que 61% da população do município sobrevive com menos de um salário mínimo. Desta forma, os índices de pobreza e extrema pobreza evidenciados pelos dados informados anteriormente, atestam que a população em estudo apresenta vulnerabilidade social e econômica.

Importante observar que com o incremento do benefício do Programa Bolsa Família, o percentual de famílias que sobrevivem com menos de ½ salário mínimo decresce 24,3 pontos percentuais. Da mesma forma, o número de famílias que sobrevivem com menos de ¼ de salário mínimo, passa de 48,6% para 20,3%. Esse dado revela o efeito do benefício na renda das famílias, porém, como mencionam Silva, Yazbec e Giovanni (2012), essa população apenas tem um deslocamento da faixa de linha da pobreza, o que não significa que a supera. Se o benefício deixa de ser concedido, elas voltam ao estado de pobreza anterior, mostrando, com isso, que são necessárias políticas intersetoriais e articuladoras, capazes de proporcionar geração de emprego e renda, com a finalidade de dar autonomia financeira e emancipar as famílias.

²³ Os valores apurados têm como base o mês de dezembro de 2016, quando o salário mínimo era de R\$880,00.

Tabela 7 – Renda mensal das famílias beneficiárias

Renda (Salário mínimo)	Frequência Absoluta (n)	Frequência Relativa (%)
Sem o Benefício		
1 ou mais	2	2,7%
1/2 a 1	7	9,5%
1/4 a 1/2	29	39,2%
Menos de 1/4	36	48,6%
Total	74	100,0%
Com o Benefício		
1 ou mais	5	6,8%
1/2 a 1	22	29,7%
1/4 a 1/2	32	43,2%
Menos de 1/4	15	20,3%
Total	74	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A Tabela 8 faz referência à renda *per capita* das famílias entrevistadas. Observa-se que mais da metade (75,7%) possuem a renda mínima sugerida para elegibilidade ao PBF. Ademais, visto que as famílias são compostas, em média, de 3 a 4 pessoas, a renda *per capita* familiar não supera meio salário mínimo.

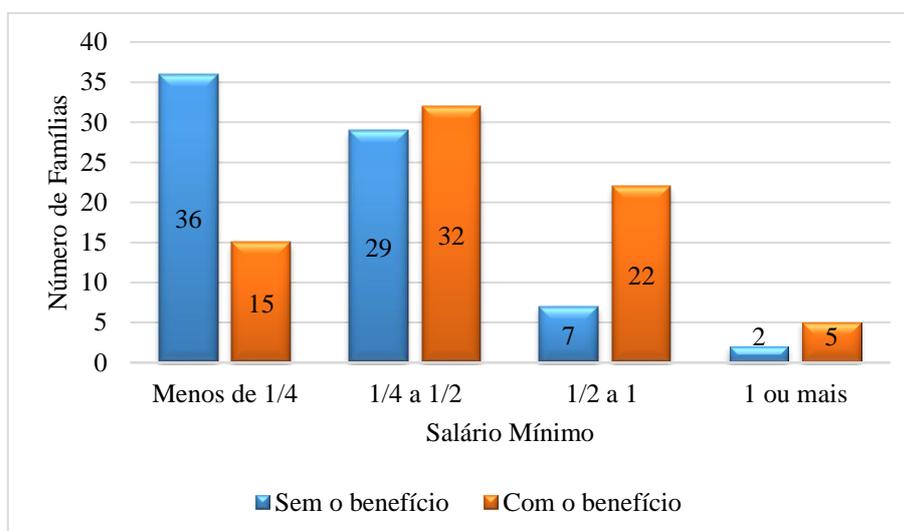
Tabela 8 – Renda *per capita* das famílias beneficiárias do PBF, Porto Vera Cruz/RS

Famílias Beneficiárias do PBF	Faixa de renda familiar <i>per capita</i>		
	Até R\$ 85,00	Entre R\$ 85,01 até R\$ 170	Entre R\$ 170,01 até meio salário mínimo
	n (%)	n (%)	n (%)
	56 (75,7)	14 (18,9)	4 (5,4)

Fonte: Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Como já mencionado, a Insegurança Alimentar é determinada, principalmente, pela pobreza e pelas desigualdades sociais. O acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, da pessoa ter poder aquisitivo e dispor de renda para comprar os alimentos. Para Hoffmann (2008), uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos muito baixos, o que determina sua Insegurança Alimentar. Desta forma, o incremento do valor do benefício do PBF na renda familiar auxilia na aquisição de alimentos, medicação e material escolar, na busca da garantia dos objetivos e do cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa. No Gráfico 9 pode-se observar a diferença da renda familiar com o incremento do benefício.

Gráfico 9 - Renda familiar nos domicílios entrevistados



Fonte: elaborado pela autora, 2018

Analisando-se os tipos de benefícios que integram os valores monetários repassados as famílias, nota-se que 65 famílias recebem o benefício básico, concedido apenas ao grupo familiar que se encontra em situação de extrema pobreza. Ademais, após a integralização dos benefícios básico e variáveis, apenas 1 família recebe o benefício de superação da extrema pobreza (BSP), de acordo com as informações apresentadas pela Tabela 9.

Tabela 9 – Quantidade e tipo dos benefícios pagos às famílias beneficiárias do PBF em Porto Vera Cruz/RS

Tipo de benefício	Quantidade de benefícios por categoria paga às famílias do PBF	% dos tipos de benefícios pagos às famílias vinculadas ao PBF em relação ao total
Benefício Básico	65	55,1%
Benefícios Variáveis	45	38,1%
Benefício Variável Jovem (BVJ)	4	3,4%
Benefício Variável Nutriz (BVN)	2	1,7%
Benefício Variável Gestante (BVG)	1	0,8%
Benefício de Superação de Extrema Pobreza (BSP)	1	0,8%
TOTAL	118	100,0%

Fonte: Relatório de Informações Sociais (RI) Bolsa Família e Cadastro Único.

*Os dados apresentados referem-se a dezembro de 2016.

O benefício de superação da extrema pobreza (BSP) tem por intencionalidade garantir uma renda mínima de R\$ 85,00 por integrante das famílias beneficiárias do PBF que, mesmo

recebendo os outros benefícios do programa, permanecem em situação de extrema pobreza. Nesse sentido, atualmente, todas as famílias beneficiadas no referido município superam a linha da extrema pobreza.

Além do mais, pode-se verificar que os benefícios variáveis e variável jovem, informados na Tabela 9, representam 41,5% dos tipos de benefícios percebidos pelas famílias. Isto significa que, em média, as famílias são compostas de um a dois filhos de 0 a 17 anos de idade. Vê-se, portanto, que o programa articulou a transferência do benefício ao responsável familiar mediante o cumprimento de condicionalidades, às quais todo grupo familiar está exposto, direta ou indiretamente.

Nesse cenário, nota-se que o modelo do programa atenta para a perspectiva da superação geracional da pobreza. Isso porque as gerações mais novas, assistidas por serviços públicos de saúde e de educação, teriam maiores possibilidades de sair da condição de pobreza em que se encontram (PIRES, 2008, p. 352). Portanto, as condicionalidades, programas e projetos direcionados à emancipação das famílias passam a influenciar e atuar sobre a rotina de todos os integrantes da família.

5.2 Diagnóstico e Interpretações da Segurança Alimentar e Nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Estudos internacionais demonstram que a escala de insegurança alimentar é um instrumento eficaz para a investigação da situação de insegurança alimentar e fome (MELGAR-QUINONEZ e HACKETT, 2008), sendo que, nos EUA é mensurada pela Escala Domiciliar de Segurança Alimentar Americana (HFSSM) e nos países da América Latina e Caribe pela Escala de Segurança Alimentar da América Latina e Caribe (ELCSA) com versões ligeiramente diferentes, pois se considera as peculiaridades de cada região.

No Brasil, um estudo realizado inicialmente em Campinas (PÉREZ- ESCAMILLA et al., 2004) contribuiu para a validação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (UNICAMP, 2003). Após este estudo, a EBIA também foi utilizada na PNAD, o que contribuiu para a realização de pesquisas sobre a situação de insegurança alimentar nas diversas regiões do Brasil: no Amazonas em comunidades indígenas (YUYAMA et al., 2007), no Pará em comunidades quilombolas (OLIVEIRA e SILVA et al, 2008), na Bahia (PANELLI-MARTINS; SANTOS; ASSIS, 2008), na Paraíba e em Pernambuco (VIANNA e SEGALL-CORRÊA, 2008; OLIVEIRA et al., 2009a), no Rio de Janeiro (SALLES-COSTA et al., 2008), em Porto Alegre e Pelotas (FRAGA et al., 2007; SANTOS; GIGANTE; DOMINGUES, 2010).

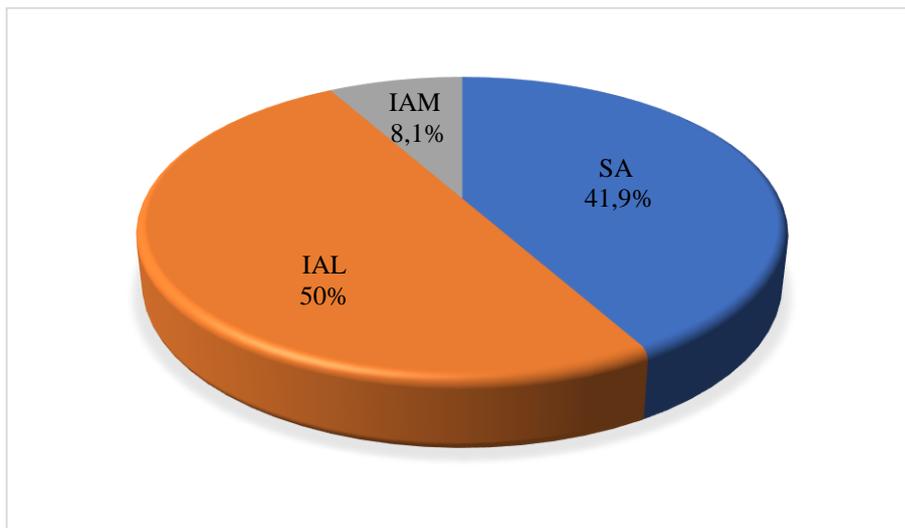
Quanto à confiabilidade e consistência interna das escalas utilizadas em pesquisas que avaliaram a situação de insegurança alimentar em diversos países como: Venezuela (DELLOHAIN; SANJUR, 2000), México (MELGAR- QUIÑONEZ et al., 2005), Colômbia (ÁLVAREZ et al., 2006), Bolívia e Filipinas (MELGAR-QUIÑONEZ et al., 2006) e Costa Rica (GONZÁLEZ et al., 2008), elas foram consideradas instrumentos confiáveis para esse tipo de investigação, apresentando um Alpha de Cronbach entre 0,87 e 0,95. Nos estudos brasileiros foi obtido um *Alpha de Cronbach* maior que 0,85 para consistência interna da EBIA aplicada em uma população da Paraíba (VIANNA e SEGALL-CORRÊA, 2008) e valores entre 0,91-0,93, segundo Oliveira et al (2009a).

Assim, a aplicação da EBIA neste estudo mostrou uma adequada consistência interna, com *Alpha de Cronbach* igual a 0,9, concordando este valor com a literatura citada no parágrafo anterior. As questões submetidas ao teste de confiabilidade foram aquelas comuns para respondentes em domicílios com a presença de menores de 18 anos e domicílios onde só residiam adultos. As demais questões foram excluídas para que a variância não ficasse dispersa a ponto de comprometer o cálculo. O resultado obtido representa confiabilidade dos dados obtidos e analisados neste estudo.

Nesse estudo, conforme apresentado no Gráfico 10, observou-se que 58,1% dos domicílios estão em situação de insegurança alimentar e, segundo seus níveis de severidade, 50% estão em insegurança leve (IAL) e 8,1% em insegurança moderada (IAM), sendo que nenhum domicílio apresentou insegurança grave (IAG). Desta forma, a situação de segurança alimentar foi identificada em 41,9% dos domicílios estudados. Estes resultados são superiores aos encontrados na PNAD - 2009 e 2013, onde as prevalências de insegurança alimentar encontradas foram de 30,2% e 22,6%, respectivamente. Sendo que, em 2013, para o Rio Grande do Sul, a prevalência de insegurança alimentar foi de 15,9% (IBGE, 2014).

Considerando os níveis de severidade da insegurança alimentar, o presente estudo também apresentou valores superiores aos da PNAD-2013, na qual a prevalência nacional estimada de domicílios em situação de IAL foi de 14,8% e 4,6% de IAM; e para o estado do Rio Grande do Sul essas prevalências foram de 11,2% e 2,8%, respectivamente. Em estudo realizado em Pelotas, Santos, Gigante e Domingues (2010) observaram uma prevalência de insegurança alimentar familiar de 11%, resultado inferior ao encontrado neste estudo.

Gráfico 10 – Representação da situação de Segurança Alimentar dos domicílios

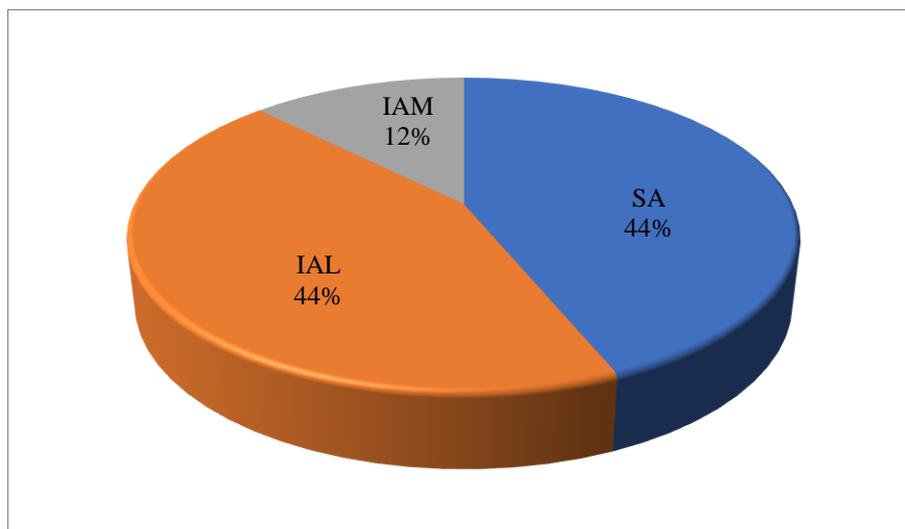


Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Apesar dos índices serem superiores quando comparados a outros estudos, note-se que não foi diagnosticada IAG, esta que caracteriza insegurança tanto na redução quantitativa quanto qualitativa da alimentação de adultos e crianças da família. Neste estudo, não foram identificados casos em que a família passou fome, apenas restrições alimentares por parte dos adultos da casa.

Nos Gráficos 11 e 12 pode-se fazer a leitura do nível de Segurança Alimentar nos domicílios com e sem a presença de crianças e adolescentes, respectivamente.

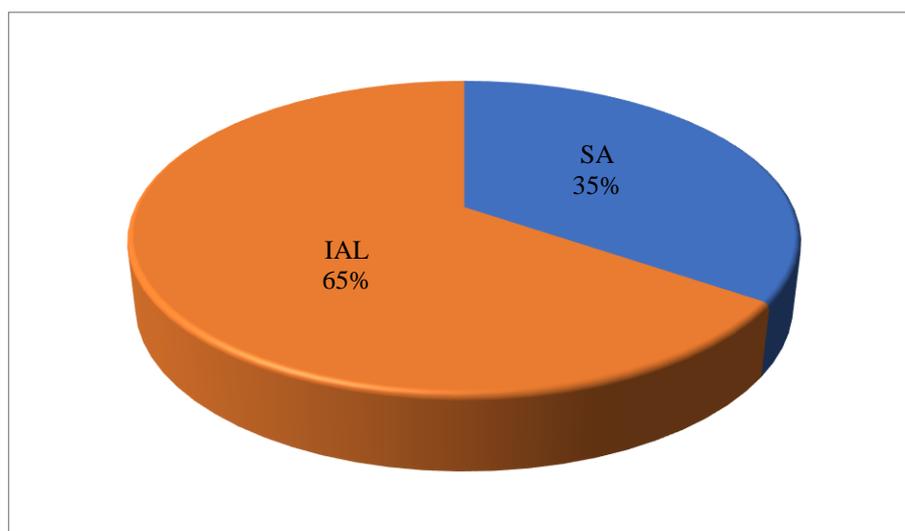
Gráfico 11 – Nível de Segurança Alimentar em domicílios onde residem crianças e adolescentes



Fonte: elaborado pela autora, 2018.

Comparado aos valores observados na PNAD-2013, pode-se verificar que os resultados do presente estudo foram superiores aos observados nacionalmente, em que a prevalência de IAM foi igual a 5%, e 28,3% de IAL nos domicílios com pelo menos um morador de 18 anos ou menos (IBGE, 2014). Os índices deste estudo também superam os do estado do Rio Grande do Sul, onde são 16,2% de IAL e 2,8% de IAM (IBGE, 2014).

Gráfico 12 – Nível de Segurança Alimentar em domicílios onde residem apenas adultos



Fonte: elaborado pela autora, 2018.

Dos 74 domicílios visitados, 48 (64,9%) possuíam menores de 18 anos na composição familiar e 26 (35,1%) apenas adultos na família. Note-se que a Insegurança Alimentar está

presente em igual escala nos domicílios com crianças e adolescentes (66%) e domicílios que só residem adultos (65%). Apesar de encontrar a Insegurança Alimentar Moderada apenas nos domicílios com a presença de menores de 18 anos, na Tabela 10 pode-se verificar que não existe associação entre o nível de Segurança Alimentar e domicílios com ou sem crianças e adolescentes ($p = 0,101$).

Tabela 10 – Relação entre o Nível de Segurança Alimentar e a presença/ausência de menores de 18 anos nas unidades familiares

Características	Nível de Segurança Alimentar			TOTAL n (%)
	SA n (%)	IAL n (%)	IAM n (%)	
Unidade familiar com menores de 18 anos	21 (43,8)	21 (43,8)	6 (12,5)	48 (100)
Unidade familiar sem menores de 18 anos	10 (38,5)	16 (61,5)	0 (0)	26 (100)
	$p = 0,101$			

Fonte: elaborado pela autora, 2018

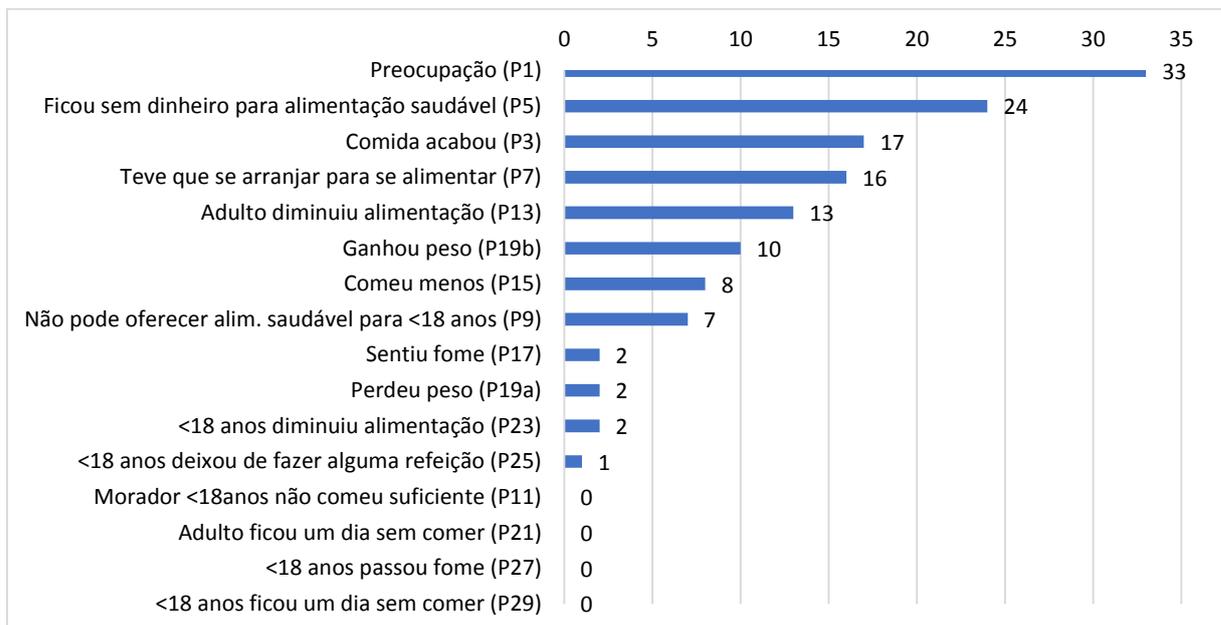
Legenda: p - referente ao Teste de Exato de Fisher

Quando questionados se tiveram que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar os moradores menores de 18 anos porque o dinheiro acabou, 33,3% respondeu positivamente, onde a frequência maior foi “alguns dias”, o que corresponde a mais de dois dias no mês. Também houve dois relatos de diminuição na quantidade de alimentos das refeições dos moradores menores de 18 anos quando da falta de dinheiro para comprar mais comida, porém, quando questionados se algum morador menor de 18 anos chegou a ficar sem comer e passar fome por falta de alimentos, não houve resposta positiva. Desta forma, percebe-se a preocupação e a proteção da família para com as crianças e adolescentes, no caso de faltar alimento, estes são os últimos a serem atingidos, pois os adultos da casa chegam a diminuir a sua alimentação para garantir aos menores.

Quando observada a frequência de respostas positivas para as perguntas da EBIA, obteve-se maior frequência para as perguntas 1 “teve preocupação que a comida acabasse antes que pudesse comprar mais”, 5 “ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada”, 3 “a comida acabou antes que tivesse dinheiro para comprar mais”, 7 “teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar moradores com menos de 18 anos porque o dinheiro acabou”, 13 “algum adulto da casa diminuiu a quantidade de alimentos nas refeições ou pulou refeições porque não havia dinheiro suficiente para comprar comida” e 19b “ganhou peso” (Gráfico 13). Esta última, por sua vez, demonstra que a insegurança alimentar nem

sempre diz respeito à insuficiência de alimentos, e sim, a qualidade de alimentos de uma dieta saudável. O aumento de peso não significa que o indivíduo possui alimentos em grandes quantidades, mas sim, pode representar má qualidade na alimentação diária. Menores frequências de respostas positivas observam-se nas perguntas 15 “comeu menos do que achou que deveria porque não havia dinheiro suficiente para comprar mais”, 9 “não pôde oferecer a algum morador menor de 18 anos uma alimentação saudável e variada por falta de dinheiro”, 17 “sentiu fome”, 19^a “perdeu peso”, 23 “diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos” e 25 “algum morador com menos de 18 anos deixou de fazer alguma refeição”. Para as perguntas 11 “algum morador menor de 18 anos não comeu em quantidade suficiente”, 21 “algum adulto ficou um dia inteiro sem comer”, 27 “algum menor de 18 anos passou fome” e 29 “algum menor de 18 anos ficou um dia inteiro sem comer”, não houve respostas positivas.

Gráfico 13 – Frequência de repostas positivas para as perguntas da EBIA



Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Considerando os componentes que a EBIA é capaz de mensurar e os graus de severidade da insegurança alimentar (IAL, IAM e IAG), subdividiu-se a escala em três blocos: Bloco 1 – representando o componente psicológico, composto pelas perguntas 1, 5 e 7; Bloco 2 – representando a redução na qualidade dos alimentos, composto pelas perguntas 3, 9, 11, 13 e 15; e Bloco 3 – representando a redução quantitativa dos alimentos e fome, composto pelas

perguntas 17, 19a, 21, 23, 25, 27 e 29, onde as frequências de respostas positivas são apresentadas na Tabela 11, Gráfico 14, Gráfico 15 e Gráfico 16.

Tabela 11 – Frequência de respostas positivas às perguntas da EBIA.

	N	%
BLOCO 1 (COMPONENTE PSICOLÓGICO)		
1. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) teve a preocupação de que a comida na sua casa acabasse antes que a(o) Sra.(Sr.) tivesse condição de comprar mais comida?	33	44,6
5. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?	24	32,4
7. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar os moradores com menos de 18 anos, porque o dinheiro acabou?	16	21,6
BLOCO 2 (REDUÇÃO NA QUALIDADE DOS ALIMENTOS)		
3. Nos últimos 3 meses, a comida acabou antes que a(o) Sra.(Sr.) tivesse dinheiro para comprar mais?	17	22,9
9. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) não pode oferecer a algum morador com menos de 18 anos uma alimentação saudável e variada, porque não tinha dinheiro?	7	9,6
11. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos não comeu em quantidade suficiente, porque não havia dinheiro para comprar a comida?	0	0
13. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) ou algum adulto em sua casa diminuiu, alguma vez, a quantidade de alimentos nas refeições ou pulou refeições, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?	13	17,6
15. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro o suficiente para comprar comida?	8	10,8
BLOCO 3 (DIMINUIÇÃO QUANTITATIVA DOS ALIMENTOS E FOME)		
17. Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não podia comprar comida suficiente?	2	2,7
19.		2,7
a) Nos últimos 3 meses, a (o) Sra.(Sr.) perdeu peso porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida?	2	
21. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra.(Sr.) ou qualquer outro adulto em sua casa ficou, alguma vez, um dia inteiro sem comer, ou teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida?	0	0
23. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra.(Sr.), alguma vez, diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?	2	2,7
25. Nos últimos 3 meses, alguma vez algum morador com menos de 18 anos deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar a comida?	1	1,4
27. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos teve fome, mas a (o) Sra.(Sr.) simplesmente não podia comprar mais comida?	0	0
29. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos ficou sem comer por um dia inteiro, porque não havia dinheiro para comprar a comida?	0	0

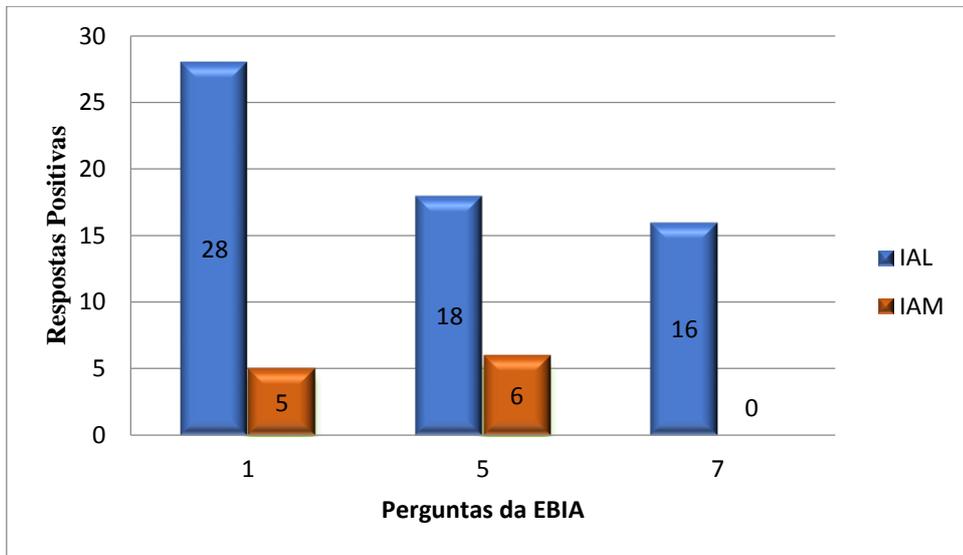
Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Em relação a cada bloco de perguntas, destaca-se no Bloco 1, a pergunta 1 com 44,6% de repostas positivas, ou seja, dos 74 domicílios estudados, 33 responderam ter “preocupação que a comida acabasse antes que pudesse comprar” expressando assim, a preocupação de que pudesse faltar alimento no futuro próximo, como também, um percentual expressivo de domicílios (32,4%) confirmou que realmente “ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada”.

No Bloco 2 observou-se que 22,9% dos domicílios informaram que “a comida acabou antes que tivesse dinheiro para comprar mais”, ressaltando a restrição qualitativa na alimentação da família.

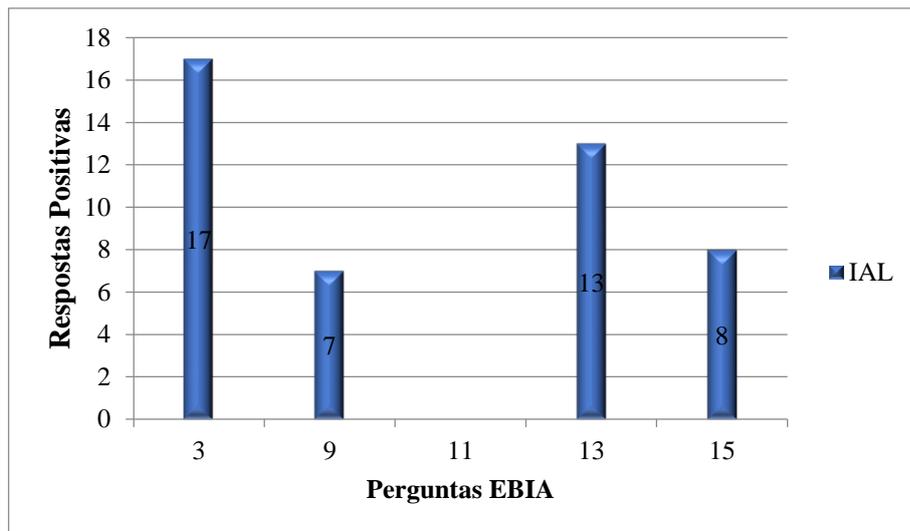
O Bloco 3, que representa a diminuição quantitativa de alimentos e conseqüentemente a fome, não teve expressividade nas respostas afirmativas. No máximo dois domicílios passaram por essa dificuldade.

Gráfico 14 – Frequência de respostas positivas às perguntas 1, 5 e 7 da EBIA (Bloco 1)



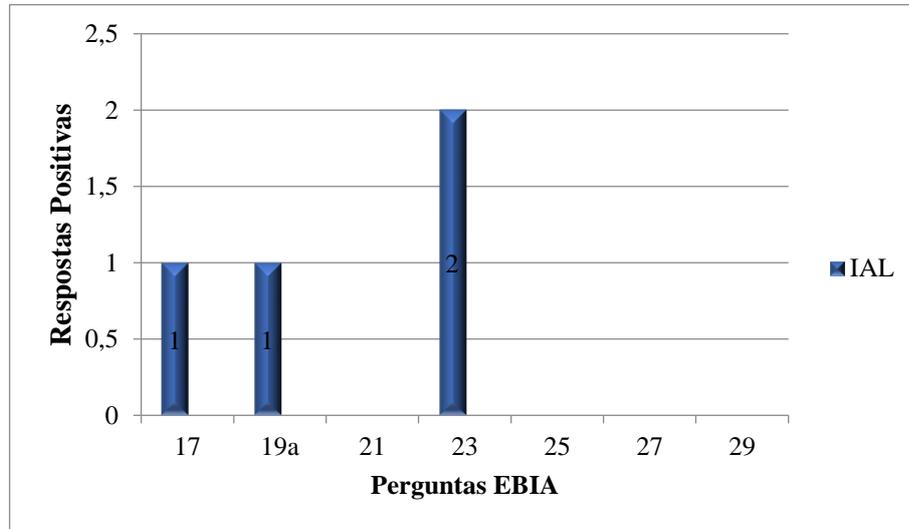
Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Gráfico 15 - Frequência de respostas positivas às perguntas 3, 9, 11, 13 e 15 da EBIA (Bloco 2)



Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Gráfico 16 - Frequência de respostas positivas às perguntas 17, 19a, 21, 23, 25, 27 e 29 da EBIA (Bloco 3)



Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Na leitura dos Gráficos 14, 15 e 16 pode-se observar uma maior frequência de respostas positivas para os domicílios em situação de IAL, sugerindo que as perguntas dos blocos são capazes de expressar a insegurança alimentar leve, representada pela preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro e qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos. Nota-se, no entanto, que é no Bloco 1, questões que representam o componente psicológico da Insegurança Alimentar, ou seja, o medo de passar fome e a preocupação com a falta de alimento em um futuro próximo (Gráfico 14), que se encontra a presença de domicílios com insegurança alimentar moderada, aquela onde há redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos.

Diante disso, buscou-se verificar se essa preocupação está associada em domicílios com crianças e adolescentes e domicílios onde residem apenas adultos, com base na localização onde essas famílias residem (zona urbana x zona rural), conforme Tabela 12 a seguir.

Tabela 12 – Relação entre a preocupação e o medo que faltem alimentos (componente psicológico) e características das unidades familiares

Características	Quantidade de Respostas Positivas para as questões do Bloco 1 - Componente Psicológico				Total n (%)
	Nenhuma Resposta Positiva n (%)	1 Resposta Positiva n (%)	2 Respostas Positivas n (%)	3 Respostas Positivas n (%)	
Unidade familiar com menores de 18 anos					
Cidade	4 (44,4)	1 (11,1)	2 (22,2)	2 (22,2)	9 (100)
Interior	17 (43,6)	10 (25,6)	7 (18)	5 (12,8)	39 (100)
		p = 0,735			
Unidade familiar sem menores de 18 anos					
Cidade	2 (33,3)	0	4 (66,7)	-*	6 (100)
Interior	9 (45)	6 (30)	5 (25)	-*	20 (100)
		p = 0,136			

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Legenda: p - referente ao Teste de Exato de Fisher

*Unidades familiares sem menores de 18 anos não respondem a Questão 7, por isso, existe a possibilidade de até duas respostas.

Ao analisar o componente psicológico (Questões do Bloco 1 da EBIA) da insegurança alimentar dos domicílios com base nas características das unidades familiares, não se observou associação entre a presença de crianças e adolescentes na composição familiar ($p = 0,735$) com famílias compostas só por maiores de 18 anos ($p = 0,136$), ou seja, em ambos os grupos se observa que existe a preocupação e o medo que faltem alimentos em casa.

Na Tabela 13 pode-se observar a classificação do nível de Segurança Alimentar de acordo com domicílios do interior e da cidade. A população da zona urbana encontra-se com maior percentual de insegurança alimentar (67,7%) quando comparada a população da zona rural (56%).

Tabela 13 – Nível de Segurança Alimentar nas zonas urbana e rural

Classificação domiciliar	SA		IAL		IAM		TOTAL
	Frequência Absoluta (n)	Frequência Relativa (%)	Frequência Absoluta (n)	Frequência Relativa (%)	Frequência Absoluta (n)	Frequência Relativa (%)	Frequência Absoluta (n)
Zona urbana	5	33,3	9	60	1	6,7	15
Zona Rural	26	44,1	28	47,5	5	8,5	59

Fonte: elaborado pela autora, 2017.

Tabela 14 - Relação entre a redução na Qualidade da Alimentação e o local de residência das famílias

Características	Quantidade de Respostas Positivas para as questões do Bloco 2 - Redução na Qualidade da Alimentação						Total n (%)
	Nenhuma Resposta Positiva n (%)	1 Resposta Positiva n (%)	2 Respostas Positivas n (%)	3 Respostas Positivas n (%)	4 Respostas Positivas n (%)	5 Respostas Positivas n (%)	
Zona Urbana	6 (40)	5 (33,3)	3 (20)	0(0)	1 (6,7)	0 (0)	15 (100)
Zona Rural	44 (74,6)	8 (13,6)	3 (5)	2 (3,4)	2 (3,4)	0 (0)	59 (100)

p = 0,0375

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Legenda: p - referente ao Teste de Exato de Fisher

A leitura da Tabela 14 indica que existe associação entre a qualidade da alimentação e o fato de morar na zona urbana ou rural ($p = 0,03$). Ao analisar as questões do Bloco 2 da EBIA, as quais representam a redução na qualidade dos alimentos, observa-se que esta situação se apresenta com mais frequência nos domicílios da zona rural.

Nesse caso, os entrevistados referiram que alguns alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais, desta forma comprometendo a variedade e qualidade alimentar. Do total de respostas positivas a essa questão (Questão 3 da EBIA), 64,7% são advindas dos entrevistados residentes na zona rural e 35,3% da zona urbana e isso remete a um fator importante, indicando que essas famílias aguardam o recebimento do benefício do PBF para realizar a compra de alimentos. Desta forma, percebe-se que a aquisição de alimentos ocorre uma vez ao mês e a quantidade de alimentos variados não é o suficiente para suprir as necessidades dos 30 dias. Também aqui deve ser considerado o fato de os moradores da zona rural terem referido fazer as compras somente uma vez ao mês, ocasião em que se deslocam para a cidade.

Apesar do nível de insegurança alimentar ser maior na zona urbana, conforme observa-se na Tabela 13, este dado relevante, de redução na qualidade alimentar dos moradores da zona rural (Tabela 14), corrobora com a informação do CONSEA (2004), quando na II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional sugere como meta o estímulo ao enfrentamento da pobreza rural, já que são nas áreas rurais que se localizam os mais elevados índices de pobreza e de insegurança alimentar. A redução da qualidade na alimentação sugere que a família possa estar passando por restrições nutricionais, pois torna escassa a variedade alimentar, induzindo a falta de nutrientes importantes e a consequente desnutrição.

A pergunta número 11 da EBIA, a qual está contida no Bloco 2, questiona o responsável pelo domicílio se algum morador com menos de 18 anos não comeu em quantidade suficiente, porque não havia dinheiro para comprar a comida. Faz-se importante destacar que para essa questão não houve nenhuma resposta positiva. Os responsáveis pelo domicílio informaram sempre dar preferência para a alimentação variada e saudável das crianças e adolescentes, mesmo que algumas vezes os adultos da casa reduzam a quantidade de alimentos ou refeições para deixar para os menores. E neste caso, para a pergunta 13 da EBIA (“algum adulto da casa diminuiu a quantidade de alimentos porque não havia dinheiro suficiente para comprar comida? ”), novamente os moradores da zona rural tiveram mais respostas positivas (69,2%).

Quanto à redução da quantidade alimentar das famílias, não há associação ($p = 1$) entre as que residem no interior e os que residem na cidade, como pode ser observado na Tabela 15. Quando questionados se passaram fome nos últimos três meses, apenas duas famílias residentes na zona rural responderam positivamente. Da mesma forma, também duas famílias do interior referiram perda de peso nos últimos três meses, mas não há relato positivo de nenhuma família para o caso de passar um dia inteiro sem se alimentar, tanto adultos quanto menores de 18 anos.

Tabela 15 – Relação entre a redução da Quantidade na Alimentação e o local de residência das famílias

Características	Quantidade de Respostas Positivas para as questões do Bloco 3 - Redução na Quantidade da Alimentação								
	Nenhuma Resposta Positiva n (%)	1 Resposta Positiva n (%)	2 Respostas Positivas n (%)	3 Respostas Positivas n (%)	4 Respostas Positivas n (%)	5 Respostas Positivas n (%)	6 Respostas Positivas n (%)	7 Respostas Positivas n (%)	Total n (%)
Zona Urbana	9	1	0	0	0	0	0	0	10 (100)
Zona Rural	28	2	2	0	0	0	0	0	32 (100)
$p = 1$									

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Legenda: p - referente ao Teste de Exato de Fisher

O número de moradores pode ser um indicador que possivelmente influencie na disponibilidade e consumo de alimentos, refletindo no estado nutricional do indivíduo. No entanto, através da leitura da Tabela 16 pode-se verificar a relação entre os níveis de Segurança Alimentar e o número de membros das unidades familiares, a qual não apresenta associação ($p = 0,319$), ou seja, a insegurança alimentar está presente nos domicílios e não depende do número de moradores, tanto famílias com até 4 e com mais de 4 integrantes apresentam as mesmas condições de IA.

Tabela 16 – Relação entre os níveis de Segurança Alimentar e o número de membros das unidades familiares

Característica	Nível de SA conforme número de membros na família			
	SA n (%)	IAL n (%)	IAM n (%)	Total n (%)
Número de membros na unidade familiar				
Até 4	27 (42,2)	33 (51,5)	4 (6,3)	64 (100)
Mais de 4 até 8	4 (40)	4 (40)	2 (20)	10 (100)
$p = 0,319$				

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Legenda: p - referente ao Teste de Exato de Fisher

A Tabela 17 demonstra não haver associação com a renda (salário mínimo da época da aplicação do questionário – R\$880,00) e a insegurança alimentar ($p = 0,305$), ou seja, a presença de insegurança alimentar independe da renda destas famílias, aqueles que ganham até meio salário mínimo (63,5% das famílias) e aqueles que recebem mais de meio salário mínimo (36,5% das famílias) apresentam as mesmas condições de insegurança alimentar. Estudos realizados no Brasil observaram que a renda familiar tem influência sobre os níveis de SAN

(SANTOS; GIGANTE; DOMINGUES, 2010; VIANNA e SEGALL-CORRÊA, 2008; SALLES-COSTA et al, 2008), quando de fato, como mencionado anteriormente, é a disponibilidade financeira que determina o acesso regular aos alimentos. No entanto, particularmente neste estudo, a renda não demonstrou influência pelo fato de já ser extremamente baixa e não impactar significativamente no acesso e aquisição dos alimentos, fazendo com que os dados indiquem insegurança alimentar para a maioria destas famílias, as quais não chegam a alcançar a renda mensal de um salário mínimo, uma vez que grande parte delas (75,7%) sobrevive com até R\$85,00 *per capita*, como visto na Tabela 8.

Tabela 17 – Relação entre os níveis de Segurança Alimentar e a renda familiar

Característica	Nível de SA de acordo com a renda familiar			
	SA n (%)	IAL n (%)	IAM n (%)	Total n (%)
Salário Mínimo				
Mais de meio salário	11 (40,7)	12 (44,4)	4 (14,8)	27 (100)
Até meio salário	20 (42,5)	25 (53,2)	2 (4,3)	47 (100)
	p = 0,305			

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Legenda: p - referente ao Teste de Exato de Fisher

Castro (1995, p. 30) em seu livro *Vigilância Alimentar e Nutricional*, afirma que quatro problemas alimentares embasam a segurança alimentar: (1) desequilíbrios conjunturais de disponibilidade dos alimentos, relacionados com lacunas cíclicas entre produção e demanda de alimentos; (2) desequilíbrios estruturais de disponibilidade dos alimentos, ligados a lacunas persistentes entre produção e demanda; (3) desequilíbrios cíclicos e sazonais de acesso aos alimentos, devido à ocorrência de dificuldades ocasionais, que impedem determinadas famílias de satisfazerem suas demandas nutricionais básicas; e por último (4) restrições estruturais de acesso, que se referem a uma lacuna sistemática, em determinados setores sociais, entre as necessidades nutricionais e a renda disponível para o consumo alimentar.

A disponibilidade, o acesso e a utilização dos alimentos são alguns dos elementos básicos da segurança alimentar e nutricional (ROSE, 1999). No nível domiciliar, a disponibilidade está ligada a proximidade aos pontos de venda e abastecimento de alimentos, bem como, a produção para autoconsumo. O acesso diz respeito à renda/estabilidade financeira e a participação em programas assistenciais. A utilização está relacionada à saúde dos moradores, às práticas de higiene, ao acesso ao saneamento e água potável, e à educação alimentar e nutricional.

No entender de Pessanha (1998), o poder aquisitivo necessário para os indivíduos que atuam em mecanismos descentralizados de produção e consumo, e a propriedade de meios de produção de alimentos no caso dos produtores rurais de alimentos de subsistência, são os fatores que determinam o acesso aos alimentos.

Mensurar a insegurança alimentar representa um desafio devido à complexidade e ao vasto número de fatores associados ao fenômeno. Em relação à prevalência de insegurança alimentar medida pela EBIA, em 2008 o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) fez um estudo associando os níveis de insegurança alimentar ao recebimento do PBF, o qual averiguou a prevalência de 83% das famílias em situação de Insegurança Alimentar (IBASE, 2008, p. 8). Outro estudo, com dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006 (CAMELO, 2009) apontou que o PBF afeta significativamente apenas os domicílios em situação de insegurança alimentar leve, elevando em 11% as chances de esse grupo tornar-se seguro, mas sem resultados estatisticamente significativos no caso dos beneficiários em condições de insegurança alimentar moderada e grave.

Recentemente, um estudo desenvolvido sobre os impactos dos programas de transferência de renda na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil (SOARES et al, 2006) demonstrou que o PBF é bem focalizado nas famílias pobres brasileiras. Todavia, tem sido capaz apenas de melhorar a situação de vida dessas famílias, sem, contudo, retirá-las do nível de pobreza em que se encontram. Para Silva, Yazbec e Giovanni (2012), os programas de transferência de renda, quando não articulados à uma política macroeconômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda, podem significar melhorias imediatas das condições de vida de famílias que vivem em extrema pobreza, o que já é importante, mas não superam a pobreza, ultrapassando, somente em caráter marginal, a denominada linha de pobreza (SILVA; YAZBEC; GIOVANNI, 2012).

Além disso, tem-se ainda um benefício com valor monetário extremamente baixo e variado, limitando as possibilidades de impactos mais significativos sobre a pobreza das famílias. Por outro lado, estudos empíricos têm identificado a fragilidade do PBF na sua articulação com uma política macroeconômica que garanta crescimento econômico sustentável e priorize a redistribuição de renda, registrando também frágil articulação com programas estruturantes que permitam o acesso das famílias à serviços sociais básicos e ao desenvolvimento de ações de qualidade nas áreas de educação, saúde e trabalho (SILVA, 2008).

É importante salientar que os programas de transferência condicionada de renda contribuem mais efetivamente para o bem-estar nutricional quando combinados com outros tipos de intervenções. A abrangência e a diversidade das situações que caracterizam o público

da segurança alimentar e nutricional implicam a necessidade de utilização de instrumentos diversos e formas de ação social voltadas para o enfrentamento de situações emergenciais de fome, de caráter estrutural e local. Assim, o PBF inclui ações estruturais, com políticas voltadas para as causas da fome e da pobreza (geração de emprego e renda, previdência social, incentivo à agricultura familiar); ações específicas, com políticas direcionadas ao atendimento das famílias (combate à desnutrição materno-infantil, ampliação da merenda escolar, educação para o consumo) e ações locais, com políticas a serem implementadas pelas prefeituras e sociedade civil (BELIK, 2003b).

No estudo sobre transferência condicionada de renda e segurança alimentar BURLANDY (2007, p. 1446) mostra que, comparado a outros tipos de programas, a transferência condicionada de renda apresenta vários aspectos positivos, tais como o fortalecimento da economia local, os baixos custos operacionais (que se situam em torno de 5 a 10% dos custos totais dos programas), a autonomia dos usuários na utilização dos recursos, dentre outros. Por outro lado, o autor apresenta que alguns desafios são colocados, como por exemplo, os riscos de que os recursos transferidos em forma monetária sofram a perda com inflação, as diferenças no custo de vida, no preço de venda dos alimentos, o montante transferido pode ser baixo, além das características das famílias, incluindo o número de pessoas que vivem no domicílio (BURLANDY, 2007).

Considerando o objetivo principal do estudo, (avaliar a eficácia do PBF no alcance da SAN de seus beneficiários) pode-se observar na leitura do Quadro 3, que o programa não atinge a sua meta por completo. Como já visto, políticas intersetoriais são necessárias para o cumprimento dos objetivos. É preciso capacitar os beneficiários para o mercado de trabalho para lhes dar oportunidades de geração e renda, proporcionar educação e meios de subsistência, capazes de emancipar as famílias lhes dando “portas de saída” quando beneficiadas, tornando-as independentes e capazes de sobreviver sem o recebimento constante do benefício.

Quadro 3 – Resumo dos principais achados no estudo

Variáveis da amostra x Níveis de SAN	Achados e conclusões
Gênero predominante dos entrevistados	86,5% feminino
Domicílios com menores de 18 anos	64,9% dos casos
Média da faixa etária dos entrevistados	40 a 59 anos (63,5% dos casos)
Grau de instrução dos entrevistados	70,3% ensino fundamental incompleto
Principal ocupação dos entrevistados	79,9% agricultores
Média número de membros na unidade familiar	56,8% possui de 3 a 4 integrantes
Renda mensal das famílias beneficiadas com PBF	Com o benefício – 63,5% até ½ salário mínimo
Renda per capita das famílias	75,7% até R\$ 85,00
Situação de SAN nos domicílios	50% IAL, 41,9% SAN e 8,1% IAM
Níveis de SAN nos domicílios com menores de 18 anos	44% SAN, 44% IAL e 12% IAM
Níveis de SAN nos domicílios onde residem somente adultos	35% SAN e 65% IAL
Relação entre o nível de SAN e a presença/ausência de menores de 18 anos nas unidades familiares	$p=0,101$ – não existe associação
Nível de SAN na zona urbana	67,7 % estão em insegurança alimentar
Nível de SAN na zona rural	56% estão em insegurança alimentar
Relação entre a preocupação e o medo que faltem alimentos nos domicílios com menores de 18 anos (zona rural x zona urbana)	$p=0,735$ – não existe associação
Relação entre a preocupação e o medo que faltem alimentos nos domicílios sem menores de 18 anos (zona rural x zona urbana)	$p=0,136$ – não existe associação
Relação entre a redução na qualidade alimentar e o local de residência (urbano/rural)	$p=0,0375$ – existe associação. Essa questão apresenta-se com mais relevância nas famílias residentes na zona rural.

(Continua.)

(Continuação.)

Relação entre a redução da quantidade alimentar e o local de residência (urbano/rural)	p=1 – não existe associação
Relação entre os níveis de SAN e o número de membros das unidades familiares	p=0,319 – não existe associação
Relação entre os níveis de SAN e a renda familiar	p=0,305 – não existe associação

Fonte: elaborado pela autora, 2018

Nota: quando não existe associação, significa que a comparação entre dois fatores não é representativa, ou seja, em ambos os casos as dificuldades e os enfrentamentos são os mesmos.

Como visto, o benefício muda a posição social e econômica das famílias, no entanto, apenas as desloca da linha da extrema pobreza, o que tem se mostrado não ser suficiente para a garantia do acesso constante ao alimento, dispondo quantidade e qualidade, assim como preveem as políticas de SAN. Aliadas ao PBF, importante se faz, que o governo municipal implante as políticas de SAN, as quais priorizam o foco, a velocidade e a sustentabilidade de suas ações e com isso buscam a integração entre as políticas macroeconômicas e sociais, a abordagem participativa com incentivos corretos e a avaliação de desempenho a partir de monitoramento e fixação de metas, corroborando assim na capacidade do PBF no que tange à garantia de SAN das famílias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação surge na perspectiva de avaliar a eficácia do Programa Bolsa Família para com a Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas no município de Porto Vera Cruz/RS. A política de transferência de renda com condicionalidades, sob a perspectiva do Programa Bolsa Família, constitui-se em elemento central do Sistema de Proteção Social Brasileiro, haja vista seu potencial de combate à pobreza, bem como de inclusão dos segmentos sociais beneficiados aos serviços públicos, especialmente aqueles relacionados à educação, saúde e assistência social. A Segurança Alimentar e Nutricional entra como meta a ser atingida por este programa, que através de políticas intersetoriais é capaz de coordenar e integrar diversas ações nas diferentes esferas de governo. Neste sentido, buscou-se investigar o perfil de Segurança Alimentar e Nutricional e diagnosticar as circunstâncias de vulnerabilidade alimentar das famílias.

O estudo mostrou, entre os pesquisados em Porto Vera Cruz, que os titulares do benefício do Programa Bolsa Família são predominantemente mulheres, que possuem a agricultura como atividade principal, que a maioria se encontra na faixa etária dos 40 a 59 anos de idade e que possuem baixo nível de escolaridade. Quanto aos grupos familiares, estes possuem em sua maioria de 3 a 4 membros, predominando aqueles com presença de menores de 18 anos em sua composição. Quanto à renda, a maioria das famílias sobrevive com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, incluído o benefício do Programa Bolsa Família.

O estudo evidenciou que pouco mais da metade das famílias pesquisadas encontram-se em insegurança alimentar (58,1%), identificando-se graus de severidade leve (50%) e moderado (8,1%). Este último foi observado em domicílios que possuem crianças e adolescentes em sua composição familiar. Os percentuais encontrados em Porto Vera Cruz, são superiores quando comparados aos encontrados na PNAD 2009 e 2013 (IBGE, 2014, p. 36). Nos referidos anos, os índices nacionais foram 30,2% e 22,6% para IAN, sendo 18,7% e 14,9% para o grau leve e 6,5% e 4,6% para o grau moderado. Para o estado do Rio Grande do Sul os índices foram, respectivamente, 18,6% e 14,9%, 13,2% e 10,5%, e 3,3% e 2,5%, corroborando com as informações do IBGE quando mencionam que dentre os municípios que compõem o COREDE Fronteira Noroeste, Porto Vera Cruz destaca-se como sendo o de maior vulnerabilidade social e econômica.

Em relação aos aspectos psicológicos que envolvem a insegurança alimentar da população pesquisada, observou-se preocupação das famílias no sentido de que a comida possa faltar ou não haver dinheiro para comprar mais alimentos (44,6%). Neste mesmo público foi

confirmado em percentual expressivo a assertiva de que em algum momento realmente faltou dinheiro para garantir uma alimentação saudável e variada (32,4%), corroborando com o achado de que houve restrição qualitativa na alimentação de 22,9% das famílias. No entanto, a presença de fome, identificada pela restrição quantitativa de alimentos foi averiguada em apenas dois domicílios. A preocupação e o medo que falem alimentos em casa estão em mesma escala tanto em domicílios com ou sem menores de 18 anos como também nas famílias residentes na zona rural e na zona urbana.

Considerando a restrição na qualidade da alimentação, observou-se que as famílias residentes na zona rural se destacam nesta classificação, contradizendo a expectativa de que poderiam produzir seu próprio alimento garantindo o acesso em quantidade e qualidade suficientes. A maioria relatou faltar variedade alimentar pelo fato de irem à cidade fazer as compras somente uma vez ao mês, sendo necessário se arranjar com poucos alimentos até a próxima ida ao mercado e dar preferência para a alimentação das crianças, as vezes diminuindo a alimentação dos adultos. Esta informação se confirma com o que foi mencionado em capítulo anterior, quando Maluf e Mattei (2011) citam como causas da pobreza rural, além da insuficiência de renda, as dificuldades no acesso aos bens e serviços.

Além disso, não foi observada associação entre insegurança alimentar nos domicílios com mais ou menos moradores. Os níveis encontrados se mostram independentes a essa variável. A restrição qualitativa, quantitativa e o medo que falte alimento está presente em domicílios com um ou mais moradores, na mesma intensidade.

Ainda, os resultados permitem afirmar que a renda familiar não influencia nos níveis de insegurança alimentar da população pesquisada. Tanto as famílias que sobrevivem com até meio salário mínimo quanto àquelas que sobrevivem com mais de meio salário apresentam as mesmas condições de insegurança. Vale ressaltar que dentre as famílias pesquisadas, somente duas ultrapassam a renda em um salário mínimo. Esse achado evidencia o que Silva (2008) destacou quando menciona o valor do benefício como sendo extremamente baixo, limitando as possibilidades de impactos mais significativos sobre a pobreza das famílias.

Não se pode desprezar a relevância social que o programa assume atualmente, garantindo, na maioria das situações, o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, além dos programas circunscritos aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde são desenvolvidos grupos de trabalho voltados para o atendimento e orientações das famílias envolvidas. No entanto, os resultados permitem inferir que o Programa Bolsa Família tem contribuído minimamente para garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias.

A pesquisa realizada apresenta fortes indícios de que o nível de pobreza das famílias elegíveis para o PBF, e conseqüentemente, a situação de insegurança alimentar afetando referidas famílias, decorre de três dimensões principais: baixos níveis de escolaridade, precariedade de inserção ocupacional e renda insuficiente. Tais informações atestam a afirmação de Pessanha (1998), de que a capacidade de acesso aos alimentos não se restringe à capacidade de acesso às mercadorias, mas implica também o acesso aos serviços que têm impacto substantivo sobre a nutrição, saúde e bem-estar dos indivíduos, tais como serviços médicos e cuidados de saúde, condições sanitárias e água potável, bem como educação básica.

Porém, é fato que, numa economia de mercado, a oferta de alimentos não garante, por si só, o direito de uma pessoa de consumi-los. Portanto, mudar o perfil de desigualdade, implica em recuperar a capacidade de regulação pública das atividades econômicas e garantir a vontade política dos governos. Nesse sentido, é fundamental que sejam implementadas políticas públicas mais robustas para que o governo municipal consiga envolver ações de diferentes setores de governo e sociedade, o que requer a construção de pactos, abrangendo as esferas da produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e utilização do alimento no nível familiar. A intersetorialidade é fundamental para a construção desses pactos, necessários para o enfrentamento de problemas complexos que exigem ação integrada. Contudo, para que ela ocorra, é necessário que haja um processo de construção de acordos políticos em torno de um projeto integrador.

As ações do governo municipal de Porto Vera Cruz, através da oferta de linhas de crédito, serviços especializados e incentivos à fruticultura e agricultura familiar se mostram frágeis para com o alcance daquelas famílias com maior vulnerabilidade, especificamente as beneficiadas pelo PBF. Portanto, políticas de SAN mais uma vez se mostram necessárias, pois quando implantadas buscam atender toda população, priorizando as parcelas com maiores necessidades.

Como podemos verificar o tema segurança alimentar abrange uma articulação de todos setores do governo e da sociedade, o que implica considerar a política de segurança alimentar parte integrante do núcleo central da política econômica, das políticas sociais e dos debates da sociedade civil. A partir dessas mudanças é possível buscar uma política de segurança alimentar capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil para a erradicação da fome, situação proposta no Programa Bolsa Família, que tem se confrontado com obstáculos políticos e legais e que depende de uma ampla discussão e participação da sociedade.

Deste modo, é inegável que as repercussões geradas pelo acesso ao Programa Bolsa Família contribuíram com resultados positivos na contribuição da subsistência das famílias. Contudo, observa-se que os valores dos benefícios não são suficientes para garantir a segurança alimentar e nutricional, considerando ainda, que não são exclusivos para a aquisição de alimentos, sendo utilizados na compra de medicação, roupas e material escolar. Pode-se afirmar que o combate à insegurança alimentar pode realizar-se no curto prazo, com a complementação de renda e, no longo prazo, com a consolidação de um conjunto articulado de políticas sociais, desde que seja desenvolvida uma metodologia que permita a articulação e a orientação dessas ações.

Diante destas conclusões, recomenda-se a expansão de políticas públicas articuladas ao Programa Bolsa Família visando à geração de emprego e renda para a população; articulação e ampliação das ações de fortalecimento da agricultura familiar e da fruticultura, ampliação do crédito agrícola e assistência técnica; aumento da demanda por produtos da agricultura familiar, por meio da articulação da produção local com gastos públicos em alimentação (alimentação em escolas, creches e outros locais acessados pela população), aos moldes do que já vem sendo implementado por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); realização de ações educativas que contribuam para o acesso à informação sobre insegurança alimentar e alimentação saudável, tanto no nível domiciliar, quanto no nível individual (escola como espaço privilegiado para essas ações); fortalecimento e incentivo à feira livre e criação de hortas domésticas e comunitárias, que contribuam para a disponibilidade e acesso a legumes, frutas e verduras; e intensificação das políticas de assistência social entre as famílias beneficiadas, buscando sua integração com ações complementares capazes de melhorar suas condições de saúde e educação.

A partir do conjunto de resultados, constata-se que o PBF tem um importante papel no consumo alimentar das famílias, porém, suas potencialidades estão condicionadas à capacidade do poder público e da sociedade civil de regular o cumprimento dos seus propósitos, incluindo a promoção da segurança alimentar e nutricional, bem como da implementação das políticas sociais e econômicas de âmbito mais geral que integrem os diferentes setores. Nesse contexto, ressalta-se, sobretudo, a necessidade de adesão ao SISAN e a consequente implantação de políticas de SAN, com metas definidas, prazos, indicadores e recursos a serem alocados para tal fim. Desta forma, o PBF aliado à essas políticas específicas e articuladoras, torna-se capaz de apresentar eficácia na garantia da SAN.

Por fim, destaca-se a importância deste estudo por proporcionar uma discussão em torno da temática da segurança alimentar e do Programa Bolsa Família e o processo de avaliação

deste, definido como uma análise crítica com o objetivo de identificar em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos que estão sendo ativados, indicando novos cursos de ação mais eficazes. Neste entendimento, estudos futuros que sigam esta proposta analítica são recomendados, pois promover discussões sobre ações que possam impactar de forma decisiva nos resultados do programa também se revelam como uma importante alternativa de pesquisa. Tais estudos permitirão o aperfeiçoamento, bem como a redefinição de determinados aspectos do PBF.

REFERÊNCIAS

ARÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Apostila Módulo I. A SAN e o DHA. 2010. Disponível em: <<http://www.nutricao.ufsc.br/files/2013/11/ApostilaABRANDHModulo1.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2017.

ÁLVAREZ, Marta Cecília; ESTRADA, Alejandro; MONTOYA, Elizabeth Cristina; MELGAR-QUINONEZ, Hugo. Validación de Escala de la Seguridad Alimentaria Doméstica en Antioquia, Colômbia. **Salud Publica de Mexico**, v. 48, n. 006, p. 474-481, 2006.

ALVES, Maria Odete, JUNIOR, Airton Saboya Valente. **Ocupação, renda e segurança alimentar e nutricional entre famílias beneficiárias do Programa Fome Zero: o caso do município de Guaribas (PI)**, 2005. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/07O076.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2016.

ANSCHAU, Francielle Richetti. **Insegurança alimentar de beneficiários de Programas de transferência de renda**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2008. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Londrina, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. Trabalho preparado com base em exposição realizada no **Seminário "Avaliação de Políticas e de Programas Sociais"**, organizado pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, de 19 a 2 de junho de 1996. Publicado em: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez. 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 51, v.18, p. 7-10, fev 2003.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da Modernização da Agricultura Brasileira. **Campo Território**: revista de geografia agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006

BÁRBARO, Gilberto J. **Relato de experiência sobre a fruticultura em Porto Vera Cruz**. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnólogo em Agricultura Familiar e Sustentabilidade, Centro de Ciências Rurais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS). Santa Maria, 2012.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 42, fev. 2000, p. 123-142.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. et al. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília, 2006, v. 1, p. 379-396.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p.12-20, jan-jun 2003a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/04.pdf>> Acesso em: 03 out. 2016.

BELIK, Walter. **Segurança alimentar: a contribuição das universidades**. Instituto Ethos. São Paulo:2003b.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 2. ed. 95 p. São Paulo: Cortez, 2001.

BERLT, Fernanda M. Gassen; WICHMANN, Francisca M. A. Insegurança alimentar nas famílias sob cobertura da estratégia saúde da família, Brasil. **Cinergis**. v. 8, n. 2, p. 27 – 36, 2007.

BERTÊ, Ana Maria de Aveline; LEMOS, Bruno de Oliveira; TESTA, Grazieli; ZANELLA, Marco Antônio Rey; OLIVEIRA, Suzana Beatriz de. Perfil Socioeconômico - COREDE Fronteira Noroeste. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, p.258-295, fev. 2016

BICKEL, Gary; NORD, Marck; PRICE, Cristofer; HAMILTON, William; COOK, John. **Measuring food Security in the United States**. Guide to Measuring Household Food Security. Revised 2000. Alexandria: United States Department of Agriculture, 2000.

BLUMBERG, Stephen J. et al. The effectiveness of a short form of the household food security scale. **American Journal of Public Health**, v. 89, n. 8, p. 1231-1234, aug. 1999.

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9907-decreto-5209-2004-secadi&Itemid=30192>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Estudo de Caso Brasil**: A integração das ações de alimentação e nutrição nos planos de desenvolvimento nacional para o alcance das metas do milênio no contexto do direito humano a alimentação adequada. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Seção 1, p. 1-2. n. 179. 18 set 2006.

BRASIL. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE**. MEC/FNDE/SEED. 2ª Edição atualizada. Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/ MDS/ Senarc. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Fome Zero**: A experiência brasileira. Série NEAD especial 12. Brasília, 2010a.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento social e combate à fome no Brasil**: balanços e desafios. Brasília, DF: MDS, 2010b.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) [...] e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm> Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012**. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%20de%20dezembro%20de%202012.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro único e do Programa Bolsa Família**. 2ª ed. Brasília, DF: MDS, 2015a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_LegislacaoBasica.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. Portal Brasil. **Saiba como o Bolsa Família ajudou a mudar o Brasil**. Publicado em 02 dez 2015b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/como-o-bolsa-familia-ajudou-a-mudar-o-brasil>>. Acesso em: 30 abril 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>>. Acesso em: 15 jul. 2016a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família reduz índices de pobreza e é referência internacional**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/outubro/bolsa-familia-reduz-indices-de-pobreza-e-e-referencia-internacional>>. Acesso em: 03 agosto 2016b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatórios de Informações Sociais**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php#>>. Acesso em: 01 março 2017a.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Bolsa Família: saiba mais**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/distribuicao_servicos_cidadao/bolsa_familia/saiba_mais.asp>. Acesso em: 28 nov. 2017b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: saiba quais são as regras para participar do programa**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/setembro/bolsa-familia-saiba-quais-sao-as-regras-para-participar-do-programa>>. Acesso em: 28 nov. 2017c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: o que é – Benefícios**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 28 nov. 2017d.

BURLANDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**. Vol. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a05.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BURLANDY, Luciene; COSTA, Rosana Salles da. Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: Kac G, Sichieri R, Gigante DP, organizadores. **Epidemiologia Nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Atheneu, v. 1, p. 485-500, 2007.

BURLANDY, Luciene; MALUF, Renato Sérgio. Soberania Alimentar. In: **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Indicadores e monitoramento, da Constituição de 1998 aos dias atuais, 2010.

CACCIAMALI, Maria Cristina; CAMILLO, Vladimir Sipriano. Redução da desigualdade na distribuição de renda entre 2001 e 2006 nas macrorregiões brasileiras. Tendência ou fenômeno transitório? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 2, 29 p., ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. Renda, Pobreza e Desigualdade: Por um desenvolvimento com inclusão. In: CAMPELLO, Tereza (coord. Geral). **Faces da Desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**. Faculdade Latino-Americana e Ciências Sociais (FLACSO). Brasil, 2017. P. 62-67.

CAMELO, Rafael de Sousa; TAVARES, Priscila Albuquerque; SAIANI, Carlos César Santejo. Alimentação, Nutrição e saúde em Programas de Transferência de Renda: evidências para o Programa Bolsa Família. **Rev Econom**. Vol. 10, n. 4, p. 685–713, dez. 2009.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. Funções de Exportação de Alimentos para o Brasil. **XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIEDADE RURAL (SOBER)**, Rio Branco/Acre, 20 a 23 jul 2008. Disponível em:<<http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/noticia/sober/Sober5.pdf>>. Acesso em: 07 março 2018.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. **Vigilância Alimentar e Nutricional: Limitações e Interfaces com a Rede de Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1995.

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; BATISTA, Kátia Gerlânia Soares; SILVA, Leandro Roque da. A estratégia da intersetorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. **Anais do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersetorialidade e Famílias**. Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/I/9.pdf>>. Acesso em: 07 abril 2017.

CENTRO DE REFERÊNCIA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CERESAN). Relatórios Técnicos, 3. **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional**: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. CPDA. UFRRJ: Rio de Janeiro, 2006.

COATES, Jennifer; WILDE, Parke E.; WEBB, Patrick; ROGERS, Beatrice Lorge; HOUSER, Robert F. Comparison of a Qualitative and a Quantitative Approach to Developing a Household Food Insecurity Scale for Bangladesh. **J. Nutr.** v. 136, n. 5, p. 1420S-1430, 2006. Disponível em: <<http://jn.nutrition.org/content/136/5/1420S.long>>. Acesso em: 25 maio 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Textos de Referência da II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Brasília, Julho de 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documento-de-referencia>> Acesso em: 03 out. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Documento Base da III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Fortaleza, 2007.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança Alimentar e Nutricional**: noções básicas. Passo Fundo/RS: IFIBE, 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José César. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n. 5, p. 969-992, set-out, 2003.

COSTA, Marli M. Moraes da; LOBO, Tatiani de Azevedo. O Programa Bolsa Família: origem deste modelo, formas de implementação e desafios contemporâneos. **XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. VII MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS**. Unisc, 2014.

COSTA, Christiane; MALUF, Renato Sérgio. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar**. S. Paulo: Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis, 38).

CRISPIM, Sandra Patrícia; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro; PRIORE, Sílvia Eloiza; FISBERG, Regina Mara. Validação de inquéritos dietéticos: uma revisão. **Nutrire: rev. Soc. Bras. Alim. Nutr.** J. Brazilian Soc. Food Nutr., São Paulo, SP. v. 26, p. 127-141, dez., 2003.

DELLOHAIN, Paulina Lorenzana; SANJUR, Diva. La adaptación y validación de una escala de seguridad alimentaria en una comunidad de Caracas, Venezuela. **ALAN**. Vol.50, p. 1-13, 2000. Disponível em: <file:///C:/Dados%20D/Usuario%20-%20n%C3%A3o%20apagar/Downloads/vdocuments.site_la-adaptacion-y-validacion-de-una-escala-de-seguridad-alimentaria-en-una.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. p.252.

DREWNOWSKI, Adam; SE, Specter. Poverty and obesity: the role of energy density and energy costs. **American Journal of Clinical Nutrition**, v.79, n.1, p.6-16, 2004.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. (Traduzido de: Dye, Thomas R. (2005). Models of politics; some help in thinking about public policy. In Understanding public policy. 11 ed. New Jersey: Prentice-Hall, p. 11-30). In:

EDLER, Flávio Coelho. A Natureza Contra o Hábito. A ciência médica no Império. In: **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, jan./jun. 2009, p. 153-166.

ESTIVILL, Jordil. **Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias**. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. **Alimentação para todos**. Cimeira Mundial da Alimentação, Roma, 1996.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fao/>. Acesso em: 07 set 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p.97-110, out. 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, p. 327-367. 2010.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida C. **Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família**. Primeira Mostra Nacional de Estudos sobre o Programa Bolsa Família, 24 e 25 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/28M.pdf>. Acesso em: 27 dez 2016.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, n. 3, vol. 1, p. 107-127, set/dez. 1986.

FISBERG, Regina Mara; COLUCCI, Ana Carolina Almada; MARIMOTO, Juliana Masami; MARCHIONI, Dirce Maria Lobo. Questionário de frequência alimentar para adulto com base em estudo populacional. **Rev. Saúde Pública**, v. 42, p. 550-554, 2008.

FRAGA, Danielle da Silva; CAMARGO, Marisa; VITOLO, Márcia Regina; SANTOS, Ruth Pingret Mincaroni dos. Relação entre insegurança alimentar e perfil socioeconômico das famílias residentes em uma área de risco de Porto Alegre/RS. **Boletim da Saúde**. Vol. 2, n. 1, p. 67-76, jan./jun. 2007. Disponível em: <
file:///C:/Dados%20D/Usuario%20-%20n%C3%A3o%20apagar/Downloads/20140522094807v21n1relacao_inseguranca%20(1).pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FRANCHIKOSKI, Sandra Cristina; CESCO, Susana. Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza. **Estudos Sociedade e Agricultura**, fevereiro de 2017, vol. 25, n. 1, p. 107-130.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

FRONZA, Paula. **Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza**. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós Graduação da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZÁLEZ, Wendy; JIMÉNEZ, Alícia; MADRIGAL, Graciela; MUÑOZ, Leda M.; FRONGILLO, Edward A. Development and Validation of Measure of Household Food Insecurity in Urban Costa Rica Confirms Proposed Generic Questionnaire. **J. Nutr.** vol. 138, p. 587-592, 2008. Disponível em: <<http://jn.nutrition.org/content/138/3/587.full.pdf+html>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. **Análise da insegurança alimentar e nutricional e fatores associados em domicílios com adolescentes de municípios da área de abrangência da BR 163 – Mato Grosso, Brasil.** Cuiabá: Universidade Federal do Mato Grosso, 2011. 174 páginas. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Saúde Coletiva da UFMT. Cuiabá: 2011.

HACKETT, Michelle; MELGAR-QUINONEZ, Hugo; PEREZ-ESCAMILLA, Rafael; SEGALL-CORREA, Ana Maria. Gender of respondent does not affect the psychometric properties of the Brazilian Household Food Security Scale. **Int J Epidemiology**. v. 37, n. 4, p. 766-774, 2008. Disponível em: <
https://www.researchgate.net/publication/5349949_Gender_of_respondent_does_not_affect_the_psychometric_properties_of_the_Brazilian_Household_Food_Security_Scale. Acesso em: 25 maio 2017.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT (HDR) 2000. New York: 2000.

HELLMANN, Aline Gazola. **Monitoramento e avaliação de políticas de desenvolvimento social:** uma interpretação institucional com referência ao caso do programa bolsa família. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. 152 páginas. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre: 2016.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. 338 p.

HIRAI, Wanda Griep. **Agricultura familiar e Segurança Alimentar:** a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS. 2008. Pelotas: Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, 2008. 146 páginas. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da UFPEL. Pelotas: 2008.

HIRAI, Wanda Griep; SILVA, Élyda Vilela da; MAIA, Jéssica Laís Batista. **Segurança Alimentar e Nutricional:** a cultura alimentar da população quilombola. VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Cidade Universitária da UFMA, São Luis, Maranhão, 2015.

HOFFMANN, Rodolfo. As transferências não são a causa da redução da desigualdade. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 335-341, dez. 2005. Disponível em: <
<http://www.uff.br/revistaeconomica/v7n2/rodolfo.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, jun. 2006. Disponível em: <http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.8_N.1_Rodolfo_Hoffmann.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, M. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007, v. 2, p. 17-40.

HOFFMANN, Rodolfo. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: análise dos dados da Pnad de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 49-61, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1824/1877>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. 21 p. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Segurança Alimentar 2004. Rio de Janeiro, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher**. PNDS 2006, Relatório Final. Brasília; 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência. Rio de Janeiro, p.1-215, 2010a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), **Censo 2010b**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?&t=downloads>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Síntese de Indicadores 2012**. Rio de Janeiro: 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar**, 2013. Rio de Janeiro: 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Revista de Informações e Debates do instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ano 1. Edição 4 – 1 de novembro de 2004. Disponível em <<https://goo.gl/MII3YV>>. Acessado em 03 de novembro de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças em diferenças a partir da PNAD. **Na medida**. Boletim de estudos educacionais do INEP. n. 6, p. 5-9, jan 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/494037/Boletim+Na+Medida+-+N%C2%BA+6/284162ac-07d5-4ef2-a92c-f34ba9ee0cd3?version=1.4>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 36, jan-jul 2011.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e Medindo Segurança Alimentar e Nutricional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 1, p. 187-199, 2011.

LEÃO, Marília Mendonça; CASTRO Inês Rugani Ribeiro de. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. In: KAC, Gilberto; SICHIERY, Rosely; GIGANTE, Denise Petrucci; organizadores. **Epidemiologia Nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Atheneu, v. 1, p. 519-540, 2007.

LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro. **Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2010. 2v. 344p.

LIMA, Thaís Damasceno; NUNES, Stephano Hertal Farias. Descrição da pobreza rural no Brasil: uma análise de 2003 e 2009. **Textos de Economia**, Florianópolis, v.17, n.1, p.11-36, jan./jun.2014.

LOPES, Taís de Souza. **Insegurança alimentar e estado nutricional de adolescentes no distrito Campos Elíseos, município de Duque de Caxias, Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) - Pós-Graduação em Nutrição, Instituto de Nutrição Josué de Castro, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

MADEIRA, Ligia Mori (organizadora). Avaliação de Políticas Públicas. UFRGS/CEGOV. Porto Alegre: 2014.

MALUF, Renato Sérgio; MENEZES, Francisco. **Caderno ‘segurança alimentar’**. 2000. 52 p. Disponível em: <https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

MALUF, Renato Sérgio. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 1ª Edição. Petrópolis: Vozes; 2007.

MALUF, Renato; MATTEI, Lauro; ZIMMERMANN, Sílvia; JUNIOR, Valdemar Wesz. **Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Brasília: IICA, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia & Sociedade**, [S.l.], v.16, n. 2, mai./ago. 2004, p. 47-58.

MELGAR-QUIÑONEZ, Hugo; ZUBIETA, Ana Cláudia; VALDEZ, Enriqueta; WHITELAW, Bárbara; KAISER, Lúcia. Validación de un instrumento para vigilar la inseguridad alimentaria em la Sierra de Manantlán, Jalisco. **Salud Pública de México**. vol. 47, p. 413-422, nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v47n6/a05v47n6.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MELGAR-QUINONEZ, Hugo R.; ZUBIETA, Ana C.; MKNELLY, Barbara; NTEZIYAREMYE, Anastase; GERARDO, Maria Filipinas D.; DUNFORD, Christopher. Household Food Insecurity and Food Expenditure in Bolivia, Burkina Faso, and the Philippines. **J. Nutr.** v. 136, n. 5, p. 1431S-1437, 2006. Disponível em: <<http://jn.nutrition.org/content/136/5/1431S.long>>. Acesso em: 25 maio 2017.

MELGAR-QUINONEZ, Hugo R; NORD, Marck; PEREZ-ESCAMILLA, Rafael; SEGALL-CORREA, Ana Maria. Psychometric properties of a modified US-household food security survey module in Campinas, Brazil. **European Journal of Clinical Nutrition**. v. 1, p. 245 – 257, 2007. Disponível em: <<https://www.nature.com/ejcn/journal/v62/n5/pdf/1602760a.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

MELGAR-QUIÑONEZ, Hugo; HACKETT, Michelle. Measuring household food security: the global experience. **Rev Nutr.** vol. 21, p. 27-37, jul/ago 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rn/v21s0/04.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

MENDONÇA, Gabriel Coelho. **Os sentidos subjetivos de moradores de rua frente ao futuro.** 2006. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Psicologia - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.

MIGOTTO, Mauro; DAVIS, Benjamin; CARLETTO, Gero; BEEGLE, Kathleen. Measuring Food Security Using Respondents' Perception of Food Consumption Adequacy. **ESA Working Paper**, n. 05-10. Setembro de 2005. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/af286t.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio de conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo – Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1999.

____ (org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis/RJ: 2002.

MONTEIRO, Flávia. **Segurança alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos:** um desafio para o programa bolsa família. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional) - Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional, do Departamento de Nutrição, Setor de Ciências da Saúde, da Universidade Federal do Paraná, 2013.

NOVAES, Flávio Santos. O Bolsa Família no contexto das Políticas Públicas. **ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG).** Vitória/ES. 28 a 30 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg165.pdf>>. Acesso em: 08 março 2018.

OLIVEIRA e SILVA, Denise; GUERRERO, Ana Felisa Hurtado; GUERRERO, Camila Hurtado; TOLEDO, Luciano Medeiros de. A rede de causalidade da segurança alimentar e nutricional de comunidades quilombolas com a construção da rodovia BR-163, Pará, Brasil. **Rev. Nutr.** vol.21, p. 83-97. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rn/v21s0/08.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

OLIVEIRA, Juliana Souza; LIRA, Pedro Israel Cabral de; VERAS, Ida Cristina Leite; MAIA, Sandra Regina; LEMOS, Maria da Conceição Chaves de; ANDRADE, Sonia Lúcia Lucena Sousa de; VIANA JUNIOR, Maurício José; PINTO, Fernanda Cristina de Lima; LEAL, Vanessa Sá; BATISTA FILHO, Malaquias. Estado nutricional e insegurança alimentar de adolescentes e adultos em duas localidades de baixo Índice de Desenvolvimento Humano. **Rev. Nutr.** vol.22, p. 453-465, jul./ago. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rn/v22n4/v22n4a02.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

OLIVEIRA, Juliana Souza; LIRA, Pedro Israel Cabral de; ANDRADE, Sonia Lucia Lucena Sousa de; SALES, Aline Cabral; MAIA, Sandra Regina; FILHO, Malaquias Batista. Insegurança alimentar e estado nutricional de crianças de São João do Tigre, no semiárido do Nordeste. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 413-423, 2009.

OLIVEIRA, Juliana Souza; LIRA, Pedro Israel Cabral de; MAIA, Sandra Regina; SEQUEIRA, Leopoldina Augusta de Souza; AMORIM; Roberta Corrêa de Araújo de; FILHO, Malaquias Batista. Insegurança alimentar e estado nutricional de crianças de Gameleira, zona da mata do Nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 10, n. 2, p. 237-245, Abr./Jun, 2010.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12 – art. 11 do Pacto. 1999**. Disponível em: <<http://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2017.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. Breve Histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família. **II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**. 20 a 22 de setembro. UNESP, Campus Franca. 2016.

OVIEDO, Heidi Celina; CAMPO-ARIAS Adalberto. Aproximación al uso del coeficiente alfa de Cronbach: An Approach to the Use of Cronbach's Alfa. **Rev. Colomb. Psiquiatr.** 2005; 34:571- 580.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza.; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília/DF: IPEA, 2013, p. 25-46.

PANELLI-MARTINS, Bárbara Eduarda; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; ASSIS, Ana Marlúcia Oliveira. Segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de indicadores e experimentação em município da Bahia, Brasil. **Rev. Nutr.**, v. 21, p. 65-81, 2008.

PANIGASSI, Giseli; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARÍN-LEÓN, Letícia, PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael; SAMPAIO, Maria de Fátima Archanjo; MARANHA, Lúcia Kurdian. Insegurança alimentar como indicador de iniquidade: análise de inquérito populacional. **Cad. Saúde Pública**, v. 24, n. 10, p. 2376–2384, 2008.

PAUGAM, Serge. Fragilização e Ruptura dos Vínculos Sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 60, jul. 1999, p. 41-59.

PEREIRA, Daniela de Almeida; VIEIRA, Viviane Laudelino; FIORE, Elaine Gomes; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. Insegurança alimentar em região de alta vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 34-42, 2006.

PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Food insecurity measurement and indicators. **Rev. Nutr.**, v. 21, p. 15-26, 2008.

PÉREZ-ESCAMILLA, Rafea; SEGALL-CORREA, Ana Maria; MARANHA, Lucia Kurdian; SAMPAIO, Maria de Fátima Archanjo; MARÍN-LEÓN, Letícia; PANIGASSI, Giseli. An Adapted Version of the US Department of Agriculture Food Insecure Module Is a Valid Tool for Assessing Food Insecurity in Campinas, Brasil. **Journal of Nutrition**. v. 134, p. 1923 – 1928, 2004. Disponível em: < <http://jn.nutrition.org/content/134/8/1923.full.pdf+html>>. Acesso em: 25 maio 2017.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas: Implicações e Conexões para o Caso Brasileiro**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1998.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Textos para discussão Escola Nacional de Ciências Estatísticas; número 5. IBGE. Rio de Janeiro. 2002.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel; VANNIER-SANTOS, Cristina; MITCHELL, Paulo Vicente. Indicadores para avaliar a Segurança Alimentar e Nutricional e a garantia do Direito Humano à Alimentação: metodologias e fontes de dados. In: **XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**. Caxambu, MG, 29 set. a 03 out. 2008.

PIRES, André. Bolsa Família e Políticas Públicas Universalizantes: o caso de um município paulista. **Cadernos de Pesquisas**, v. 38, n. 134, p. 341-366, mai./ago. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0538134.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

PIRES, André. **Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 21, n. 80, 513-531, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a07v21n80>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

PIVA, Isabel Maria da Penha. Sob o estigma da pobreza: a ação da Santa Casa da Misericórdia. In: SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró (Org.). **Sociedade e Pobreza**. Vitória: UFES, 2006, p. 57-84.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).

Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008. 2007. 402 p. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2007-8-portuguese.pdf>>. Acesso em: 29 no. 2017.

QUINHÕES, Trajano Augustus; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 2010. Disponível em: <<file:///C:/Dados%20D/Usuario%20-%20n%C3%A3o%20apagar/Downloads/38-121-1-PB.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

REIS, Edna Afonso; REIS, Ilka Afonso. **Análise descritiva de dados:** síntese numérica. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Ciências Exatas. Departamento de Estatística. 2002. (Relatório Técnico). Disponível em: <<ftp://ftp.est.ufmg.br/pub/rts/rte0202.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

ROCHA, Sonia. **Transferências de renda:** o fim da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROSE, Donald. Economic Determinants and Dietary Consequences of Food Insecurity in the United States. **J. Nutri.** Vol. 129, p. 517-520, 1999. Disponível em: <<http://jn.nutrition.org/content/129/2/517S.full.pdf+html>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SALLES-COSTA, Rosana; PEREIRA, Rosangela Alves; VASCONCELLOS, Maurício Teixeira Leite de; VEIGA, Gloria Valeria da; MARINS, Vania Maria Ramos de; JARDIM, Beatriz Cordeiro; GOMES, Fábio da Silva; SICHIERI, Rosely. Associação entre fatores socioeconômicos e insegurança alimentar: estudo de base populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v.21 (suplemento), p. 99s-109s, jul./ago, 2008.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Babbista. **Metodologia de Pesquisa.** 5ª Edição. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANT'ANA, Sara Mailleux. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público Brasileiro**, v. 58, n. 1, p. 05- 35, mar. 2007. Disponível em: <<file:///C:/Dados%20D/Usuario%20-%20n%C3%A3o%20apagar/Downloads/161-558-1-PB.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira. **Cálculo amostral:** calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002 – abordagem metodológica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, 2007.

SANTOS, Janaína Vieira dos; GIGANTE, Denise Petrucci; DOMINGUES, Marlos Rodrigues. Prevalência de insegurança alimentar em famílias de Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil, e estado nutricional de indivíduos que vivem nessa condição. **Cad. Saúde Pública**, vol.26, p. 41-49, jan. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csp/v26n1/05.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; MAGALHÃES, Rosana. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do programa bolsa família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, jan./mai. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n5/a15v17n5.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO (SAGI). **Relatórios de Informações Sociais**. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Benefícios>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; PEREZ-ESCAMILLA, Rafael; MARANHA, Lúcia Kurdian; SAMPAIO, Maria de Fátima Archanjol. **(In)Segurança Alimentar no Brasil: Validação de metodologia para acompanhamento e avaliação. (Relatório Técnico)**. Campinas, SP: UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas – Faculdade de Ciências Médicas, Departamento de Medicina Preventiva e Social), 47 p. ago. 2003.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; PEREZ-ESCAMILLA, Rafael; SAMPAIO, Maria de Fátima Archanjo; PANIGASSI, Giseli; MARANHA, Lucia Kurdian; BERGAMASCO, Sonia; OLIVEIRA, Julieta. Relatório Técnico, versão preliminar. **Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. URBANO/RURAL**. Unicamp: março 2004.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. **Estados Avanzados**, v. 21, p. 143-154, 2007.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARÍN-LEÓN, Leticia; PANIGASSI, Giseli;. **Segurança Alimentar em Domicílio**. In: Elza Berquó, Sandra Garcia, Tânia Lago, editors. **Relatório Final - Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS 2006**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEÓN, Leticia. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Rev. Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEC, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. A prevalência dos programas de transferência de renda. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Sociedade e pobreza**. Vitória: UFES, 2006.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza**. Brasília: Ipea, 2006.

SORTEADOR. **Sorteador de números aleatórios gratuitos**. Disponível em: <
<http://sorteador.com.br/>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, v. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2010.

TAKAGI, Maya. **Implantação da Política de Segurança Alimentar no Brasil: Seus Limites e Desafios**. Tese [Doutorado Instituto de Economia da Unicamp]. São Paulo: Campinas, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Revista AATR**. Salvador/BA, 2002. Disponível em: <
https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiiiKmj8IfQAhWBEZAKHTCIARoQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.escoladebicicleta.com.br%2FpoliticaspUBLICAS.pdf&usg=AFQjCNHQ4BOYdiUxx__qX8gwy42HMvDCVw>. Acesso em: 26 dez. 2017.

TOMAZINI, Carla Guerra. A evolução dos programas de transferências condicionadas de renda e a coalizão de causa “capital humano”: um olhar sobre os casos do Brasil e do México. **37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. ST01 Desenvolvimento: debate contemporâneo, experiências e projetos. 23 de setembro de 2013.

TRALDI, Daiane Roncato Cardozo. **Efetividades e entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara/ SP:** um olhar sobre a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. 2011. 192f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2011.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras:** validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. Campinas-SP; 2003. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/validacao_brasil1.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **Guide for monitoring and evaluation.** New York: Unicef, 1990.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:** a experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome do Brasil, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO, 2006.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação:** desafios e conquistas. São Paulo: Cortez; 2002.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: Lima Jr JB; Zetterström L, organizadores. **Extrema pobreza no Brasil:** a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola; 2004.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil:** uma análise histórica de Vargas a Lula, Rev. Nutr. [online], vol.18, nº 4 , 2005, pp. 439-457.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.** RAP. n. 30, v. 2, p. 5-43, mar-abr, 1996.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Metodologia do trabalho científico:** um enfoque didático da produção científica. São Paulo: E.P.U., 2001.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Todelo; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Insegurança alimentar das famílias residentes em municípios do interior do estado da Paraíba, Brasil. **Revista de Nutrição.** 2008; v. 21, p. 111s-122s, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v21s0/10.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

VICTORA, Cesar G.; HUTTLY, Sharon R.; FUCHS, Sandra C.; OLINTO, Maria Teresa A. The Role of Conceptual Frameworks in Epidemiological Analysis: A Hierarchical Approach. **Int. J. Epidemiol.** 1997; 26:224-227.

YUYAMA, Lúcia K. O.; AGUIAR, Jaime P.L.; PANTOJA, Lílian; MAEDA, Roberto N.; MELO, Tatiana; ALENCAR, Fernando H.; NASCIMENTO, Angela M. Matos; NEGREIROS, Neide M. Almeida ; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael. Segurança/insegurança alimentar em famílias urbanas e rurais no estado do Amazonas: I. Validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. **Acta Amazonica**. vol.37, p. 247-252. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aa/v37n2/v37n2a11.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

YUYAMA, Lucia Kiyoko Ozaki; PY-DANIEL, Victor; ISHIKAWA, Noemia Kazue; MEDEIROS, Jansen Fernandes; KEPPLER, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Percepção e compreensão dos conceitos contidos na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, em comunidades indígenas no estado do Amazonas, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v.21(suplemento), p.53s-63s, jul./ago., 2008.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. n. 4, ano 3, p. 144-159. 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Autorização da Prefeitura Municipal de Porto Vera Cruz



Universidade Federal do Pampa
Campus São Borja
Endereço: Rua Ver. Alberto Benevenuto,
3200 - São Borja - RS -
(55) 3430-4323 (55) 3430-4339



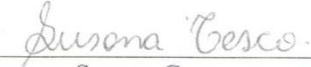
TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA

Eu, Susana Cesco, Professora Adjunta da UNIPAMPA, RG N° 3188831, CPF N° 020.473.249-20, AUTORIZO Sandra Cristina Franchikoski, RG 8057045141, CPF 946.165.070-15, aluna do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja, matrícula 166110344, a realizar entrevista com os beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Porto Vera Cruz/RS, para a realização do Projeto de Pesquisa “Perfil da Segurança Alimentar e Nutricional de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Porto Vera Cruz/RS, que tem por objetivo primário determinar o perfil de segurança alimentar e nutricional das famílias cadastradas no Programa Bolsa Família de Porto Vera Cruz/RS.

A pesquisadora acima qualificada se compromete a:

- 1- Obedecer às disposições éticas de proteger os participantes da pesquisa, garantindo-lhes o máximo de benefícios e o mínimo de riscos.
- 2- Assegurar a privacidade das pessoas citadas nos documentos institucionais e/ou contatadas diretamente, de modo a proteger suas imagens, bem como garante que não utilizará as informações coletadas em prejuízo dessas pessoas e/ou da instituição, respeitando deste modo as Diretrizes Éticas da Pesquisa Científica.

São Borja, 17 de novembro de 2016.



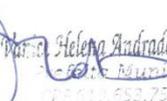
Susana Cesco
Professora Orientadora do Projeto



Elisângela Maia Pessoa
Coordenadora Acadêmica
Campus São Borja

ELISÂNGELA MAIA PESSOA
COORDENADORA ACADÊMICA
CAMPUS SÃO BORJA

De acordo a redigções da
pesquisa
em 21.11.2016



Maria Helena Andrade de Matos
Prefeitura Municipal
CPF 011.653.750-49

APÊNDICE B – Formulário para coleta de dados

Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

Nome do morador que vai responder: _____

Agora vou ler para a (o) Sra. (Sr.) algumas perguntas sobre a alimentação em sua casa. Elas podem ser parecidas umas com as outras, mas é importante que a Sra. (Sr.) responda todas elas.

Em todos os quesitos, o entrevistador deve referir os últimos 3 meses para orientar a resposta do entrevistado.

1. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) teve a preocupação de que a comida na sua casa acabasse antes que a (o) Sra. (Sr.) tivesse condição de comprar mais comida?

1 Sim 3 Não (pular para 3) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 3)

2. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

3. Nos últimos 3 meses, a comida acabou antes que a (o) Sra. (Sr.) tivesse dinheiro para comprar mais?

1 Sim 3 Não (pular para 5) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 5)

4. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

5. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?

1 Sim 3 Não (pular para 7) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 7)

6. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 não sabe ou se recusa responder

Os quesitos 7 a 12 devem ser respondidos apenas em domicílios com moradores menores de 18 anos (crianças e adolescentes).

7. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar os moradores com menos de 18 anos, porque o dinheiro acabou?

1 Sim 3 Não (pular para 9) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 9)

Se em todos os quesitos 1, 3, 5 e 7 o entrevistado tiver respondido NÃO ou NÃO SABE, ENCERRE O MÓDULO. Caso contrário, siga para o quesito 9.

8. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- 1 Em quase todos os dias
 3 Em alguns dias
 5 Em apenas 1 ou 2 dias
 9 Não sabe ou recusa responder

Os quesitos 9-30 devem ser respondidos apenas por moradores que tenham respondido “sim”, pelo menos a um dos quesitos 1, 3, 5 ou 7.

9. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) não pode oferecer a algum morador com menos de 18 anos uma alimentação saudável e variada, porque não tinha dinheiro?

1 Sim 3 Não (pular para 11) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 11)

10. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- 1 Em quase todos os dias
 3 Em alguns dias
 5 Em apenas 1 ou 2 dias
 9 Não sabe ou recusa responder

11. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos não comeu em quantidade suficiente, porque não havia dinheiro para comprar a comida?

1 Sim 3 Não (pular para 13) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 13)

12. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- 1 Em quase todos os dias
- 3 Em alguns dias
- 5 Em apenas 1 ou 2 dias
- 9 Não sabe ou recusa responder

13. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) ou algum adulto em sua casa diminuiu, alguma vez, a quantidade de alimentos nas refeições ou pulou refeições, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?

- 1 Sim 3 Não (pular para 15) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 15)

14. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- 1 Em quase todos os dias
- 3 Em alguns dias
- 5 Em apenas 1 ou 2 dias
- 9 Não sabe ou recusa responder

15. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro o suficiente para comprar comida?

- 1 Sim 3 Não (pular para 17) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 17)

16. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- 1 Em quase todos os dias
- 3 Em alguns dias
- 5 Em apenas 1 ou 2 dias
- 9 Não sabe ou recusa responder

17. Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) alguma vez sentiu fome, mas não comeu porque não podia comprar comida suficiente?

- 1 Sim 3 Não (pular para 19) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 19)

18. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- 1 Em quase todos os dias
- 3 Em alguns dias
- 5 Em apenas 1 ou 2 dias
- 9 Não sabe ou recusa responder

19.

a) **Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) perdeu peso porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida?**

1 Sim 3 Não (pular para 21) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 21)

b) **Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) ganhou peso (engordou)?**

1 Sim 3 Não 9 Não sabe ou recusa responder

20.

a) **SE SIM, PERGUNTAR: A quantidade de peso que perdeu foi:** (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

Pouca 3 Média 5 Muita 7 Não sabe ou recusa responder

b) **SE SIM, PERGUNTAR: A quantidade de peso que ganhou foi:** (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Pouca 3 Média 5 Muita 7 Não sabe ou recusa responder

21. **Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.) ou qualquer outro adulto em sua casa ficou, alguma vez, um dia inteiro sem comer, ou teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida?**

1 Sim 3 Não (pular para 23) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 23)

22. **SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência?** (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

OS QUESITOS 23 A 30 DEVEM SER RESPONDIDOS APENAS EM DOMÍCIOS COM MORADORES MENORES DE 18 ANOS (CRIANÇAS E/OU ADOLESCENTES)

23. **Nos últimos 3 meses, a (o) Sra. (Sr.), alguma vez, diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?**

1 Sim 3 Não (pular para 25) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 25)

24. **SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência?** (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

25. Nos últimos 3 meses, alguma vez algum morador com menos de 18 anos deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar a comida?

1 Sim 3 Não (pular para 27) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 27)

26. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

27. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos teve fome, mas a (o) Sra. (Sr.) simplesmente não podia comprar mais comida?

1 Sim 3 Não (pular para 29) 9 Não sabe ou recusa responder (pular para 29)

28. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

29. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos ficou sem comer por um dia inteiro, porque não havia dinheiro para comprar a comida?

1 Sim 3 Não 9 Não sabe ou recusa responder

30. SE SIM, PERGUNTAR: Com que frequência? (MARCAR RESPOSTA ESPONTÂNEA)

1 Em quase todos os dias

3 Em alguns dias

5 Em apenas 1 ou 2 dias

9 Não sabe ou recusa responder

APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado (a) referente à pesquisa intitulada Perfil da Segurança Alimentar e Nutricional de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Porto Vera Cruz/RS desenvolvida pela aluna do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja. Fui informado (a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela professora Dr^a. Susana Cesco, a quem poderei contatar a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail susanacesco@unipampa.edu.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para

o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é determinar o perfil de segurança alimentar das famílias cadastradas no programa Bolsa Família de Porto Vera Cruz.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista estruturada, a ser realizada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e sua orientadora.

Fui ainda informado (a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Porto Vera Cruz, ____ de _____ de _____

Horário: _____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____