

SEGURANÇA ALIMENTAR: abrangência do Programa Bolsa Família no município de Vila Velha - ES

Jéferson Gomes Nogueira

Universidade Federal do Espírito Santo- (UFES)

SEGURANÇA ALIMENTAR: abrangência do Programa Bolsa Família no município de Vila Velha - ES

Resumo: Abordagem do Programa Fome Zero do Governo Federal como mais um programa destinado à amenização do problema endêmico da fome no Brasil. Muito mais do que a implementação de políticas públicas que se destinam a combater a fome de forma emergencial, sabemos que este problema requer transformações estruturais profundas, nos âmbitos político, econômico e social. Ao analisarmos a trajetória das políticas de combate à fome, no Brasil nos últimos 20 anos, podemos notar que sempre ocorreu solução de continuidade, nas mudanças de governo. Estes cortes seccionais ocorrem por motivações políticas, o que acarreta um prejuízo para as populações mais carentes. Na nossa pesquisa avaliamos as medidas de combate à fome, no município de Vila Velha, tendo por base a implementação do programa de transferência de renda, Programa Bolsa Família, naquele município.

Palavras-chave: fome, pobreza, exclusão social, políticas públicas.

FIGHTING AGAINST HUNGER: the coverage of the Family Scholarship Program in the Brazilian city of Vila Velha, in the State of Espírito Santo

Abstract: The “*Fome Zero*” Federal Government program is one of the programs created to fight the hunger endemic problem in Brazil. More than only implementing public policies to fight hunger in an emergency way, we know that the problem requires deep structural transformation in the political, economic and social fields. When we analyze the trajectory of that the hungry fighting programs in Brazil in the last 20 years have trailed, we can perceive that the changes of governments implied in solutions of the continuity of such policies. These sectional cuts took place due to political motivation, what has caused damages to the poorest population. Our research evaluated the hungry fighting policies in the Brazilian Vila Velha City, based on the implementation of the transferring income program, Programa Bolsa Família, in that town.

Key words: hunger, poverty, social exclusion, public policies.

Recebido em 25.06.08. Aprovado em 26.08.2008

1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta uma das piores concentrações de renda do mundo, só superando poucos países, como Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia. Segundo o Mapa da Fome elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), existiam no Brasil, em 1993, 32 milhões de indigentes. Atualmente, segundo o Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil, tendo por base o critério de avaliação do Banco Mundial (US\$ 1,08 por dia), a população abaixo da linha de pobreza seria de 44,043 milhões de pessoas, o que corresponderia a 9,32 milhões de famílias.

Dentro deste contexto, a fome aflige, de forma avassaladora, um enorme contingente de nossa população, o que requer dos governos dos diferentes níveis – federal estadual e municipal – o comprometimento com medidas emergenciais que venham atender de imediato às necessidades nutricionais dos grupos de maior risco de insegurança alimentar.

Atualmente, visando combater a pobreza e, conseqüentemente, a fome, o governo federal conta com uma política de transferência de renda e, entre outros, com o Programa Bolsa Família que, sob a égide do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), objetiva complementar a renda familiar e estimular a manutenção da criança e do adolescente na escola.

Entendendo que a avaliação, em qualquer projeto ou programa, é fundamental, pois nos permite saber se e como os objetivos e metas foram ou estão sendo de fato alcançados, optamos por fazer uma breve retomada histórica da problemática da fome no Brasil, bem como das principais políticas públicas implementadas, nas últimas décadas, destinadas a combatê-la. Tomamos como objeto de pesquisa a implementação do Programa Bolsa Família, no município de Vila Velha – ES. Procuramos verificar como se deu essa implementação, analisando o funcionamento da estrutura operacional e os resultados obtidos naquele município.

2 O QUE É FOME – definindo o conceito

A fome é um fenômeno tão antigo quanto a própria raça humana. Caracteriza-se por ser geograficamente universal e atingir todos os continentes, em maior ou menor escala.

Segundo Soares (1999), fome resume-se na “urgência de alimentação” e Monteiro (1995, p.195) afirma que “[...] têm fome aqueles cuja alimentação diária não aporta a energia requerida para a manutenção do organismo e para o exercício das atividades ordinárias do ser humano [...]”. Nesse sentido, a fome é, em primeiro lugar, um fenômeno quantitativo que agrupa indivíduos impossibilitados de ter acesso a uma alimentação diária balanceada, capaz de fornecer um total de calorias correspondente aos gastos energéticos indispensáveis ao trabalho

realizado pelo organismo. A falta de alimentação é grave, porque mata, ao enfraquecer o indivíduo, tornando-o vulnerável a doenças que, num organismo sadio, seriam banais, mas para o faminto costumam ser fatais.

Um dos grandes dilemas do nosso século é justamente a coexistência de milhões de pessoas sofrendo de fome no mundo, em meio a uma superprodução de alimentos. A partir do momento em que há escassez e necessidades, de um lado e abundância, do outro, os alimentos podem ser tornar instrumentos de dominação e poder econômico.

No capitalismo, a fome é, paradoxalmente, um empecilho (e não um incentivo) ao desenvolvimento da produção alimentar. As safras agrícolas, no capitalismo, vão-se destinar, prioritariamente, não a quem delas necessita do ponto de vista fisiológico, mas a quem tem condições de pagar (ABRAMOVAY, 1983, p.75).

Dentro deste contexto, levando-se em conta que a fome é caráter biológico e que suas conseqüências trazem terríveis resultados sobre o organismo humano, podemos considerar a fome como uma “doença social”, haja vista que ela atinge um grande contingente de pessoas no mundo todo.

Segundo Abramovay (1983, p.26), “Ao atingir grandes massas humanas, a fome não apenas prejudica apenas o indivíduo, mas torna doente a própria sociedade por onde se propaga”.

2.1 A fome no Brasil

A questão da fome no Brasil é estrutural e tem suas raízes já na ocupação colonial, em 1500, com a morte de escravos devido à falta de uma alimentação suficiente. Esta situação, segundo Valente (2002)¹, “prosseguiu por todo o período da Velha República e Estado Novo”.

O Brasil é um país extremamente desigual no que tange a distribuição de renda e da terra. Segundo Mercadante (2003, p.37), “somos um dos países mais desiguais do planeta e esta desigualdade tem sido uma característica permanente da nossa estrutura econômica e social”. Ele destaca, ainda, que “não é só a dimensão do problema distributivo que chama a atenção no caso brasileiro. O que é surpreendente é a permanência deste padrão de desigualdade ao longo do tempo”.

No Brasil, o combate às causas da fome nunca foi tratado como estratégico e sim “de forma pontual, emergencial e assistencial”. A fome está diretamente relacionada à desigualdade e à má distribuição de renda. Mercadante (2003, p. 39) destaca que “[...] as grandes desigualdades estão associadas a três vetores principais”, a saber:

- 1) À matriz social originária, fundada na concentração da terra e do poder político e na dependência externa, que impõe sua marca a

todo processo de constituição histórica e evolução da nação brasileira;

- 2) ao caráter patrimonialista do Estado e à forma como são obtidos e utilizados seus recursos (o caráter regressivo do sistema tributário e a apropriação “privada” dos recursos públicos pelos grupos que controlam ou se beneficiam do poder político, por exemplo);
- 3) ao caráter concentrador e excludente dos modelos econômicos historicamente adotados no país, voltados para a acumulação do capital e preservação e reprodução dos interesses dos grupos econômicos internos e externos que ocupam uma posição hegemônica de poder político.

O Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), no Brasil foi realizado entre os anos de 1974 e 1975, no qual se procurou medir o consumo de alimentos e a renda das famílias, por meio de um levantamento, nacionalmente representativo, das condições alimentares da população.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a assessoria da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), visitaram 56 mil domicílios (áreas rurais, urbanas e metropolitanas), em todas as faixas de renda, desde os mais pobres até os mais ricos, em 1974/1975. Segundo aquele estudo, em 1974, o Brasil era o sexto país do mundo em população gravemente desnutrida (pessoas consumiam menos de 1.600 calorias diárias), cerca de 13% da população brasileira (num total de 13,5 milhões de pessoas). Na frente do Brasil, vinham apenas a Índia, a Indonésia, o Bangladesh, o Paquistão e as Filipinas. O caso do Brasil era tão grave que a subnutrição não se reduzia apenas a esses drásticos casos de inanição absoluta, mas na existência de uma “imensa massa de subnutridos discretos que não estavam à beira da morte por fome, mas cujo organismo deixava-se correr por uma alimentação insuficiente” (ABRAMOVAY, 1983).

Segundo Abramovay (1983, p. 30-31), “Somando-se os casos graves e discretos, o ENDEF chegou aos 67% da população brasileira de subnutridos”, ou seja, dois terços da população brasileira ingeriam, naquela época, um total calórico abaixo das suas necessidades diárias mínimas. Como conclusão daquele estudo, constatou-se que um fator determinante no padrão alimentar do brasileiro é a renda: quanto mais baixa esta for, mais sérios serão os problemas alimentares. Do ponto de vista agrícola, nosso maior problema não é a incapacidade de produzir uma quantidade de alimentos suficiente à boa alimentação de todos, mas de torná-los acessíveis a quem deles mais necessita.

Podemos notar que, nas sociedades modernas, há um interposto entre o alimento e a satisfação da fome, que impede os mais necessitados de ter acesso aos alimentos, qual seja: o dinheiro. No Brasil, a fome e a subnutrição não decorrem da superpopulação, mas, sim, da concentração da renda e de terras. Embora existindo o alimento e terras

altamente produtivas, tudo isso é distribuído de forma tal que só uma parcela reduzida da população pode ter acesso ao que necessita.

3 A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

O termo “segurança alimentar” começou a ser utilizado na Europa, logo depois da Segunda Guerra Mundial. Após o término da Guerra, alguns países perceberam que, se conseguissem controlar seus fornecimentos e estoques de alimentos, poderiam dominar os outros.

[...] os Estados Nacionais davam-se conta de estar frente a uma poderosíssima arma, uma vez que populações inteiras não poderiam sobreviver sem alimentação e, diante desta situação, um país poderia ser submetido a outro país, por motivos políticos ou econômicos, a uma grave forma de dominação (PROJETO FOME ZERO, 2001, p.11)

Dessa forma, desenvolveu-se a percepção de que a autonomia de um país estava diretamente relacionada à sua capacidade de auto-suprimento, armazenagem e controle dos estoques de seus alimentos. Partiu-se, então, para a elaboração de políticas específicas de conservação e estocagem de alimentos.

No Brasil, a noção de segurança alimentar data de 1985, com a Política Nacional de Segurança Alimentar e proposta de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). A visão de segurança alimentar, a partir de 1986, no governo José Sarney, deixaria de ser limitada à idéia de auto-suficiência, ganhando importância a noção de o poder aquisitivo da população, o crescimento econômico, a redistribuição de renda e a redução da pobreza serem determinantes, para a obtenção de um estado alimentar suficientemente adequado e satisfatório.

Em 1986, foi criado o Conselho Nacional de Alimentos e Nutrição (CNAN) e Sistema de Segurança Alimentar Nutricional (SISAN), baseados nesta nova concepção de Segurança Alimentar. O Partido dos Trabalhadores (PT), em 1991, lançou o chamado “Governo Paralelo”, através do qual veio a propor, ao então Presidente Fernando Collor de Melo, uma Política Nacional de Segurança Alimentar. No entanto, foi somente em 1993, no governo do Presidente Itamar Franco, que é subsidiada a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, sendo criado, em maio de 1993, o CONSEA. Já em 1994, aconteceu, no Brasil, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, organizada pela Ação da Cidadania e CONSEA, onde a “concepção de que a Segurança Alimentar e Nutricional de todos devam ser o eixo da estratégia de Desenvolvimento Social do Brasil, com a parceria entre o Governo e a Sociedade Civil”.

3.1 A segurança alimentar e o combate à fome no Brasil na década de 90

Segundo Valente (2002), o governo Collor, em 1989, no que tange ao combate à fome e segurança alimentar, caracterizou-se por uma política de “desestruturação total dos modelos de políticas públicas e programas de combate à fome até então vigentes”. Ocorreram demissões de técnicos e desestruturação de equipes e, literalmente, a destruição de arquivos sobre a fome em diversas instituições do governo. Valente destaca que até 1992 já tinham sido extintos todos os programas de suplementação alimentar dirigidos às crianças menores de 07 anos. O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi precariamente mantido, pois contava com somente um técnico. Praticamente foram 03 anos sem produção consistente de dados sobre o programa.

Com a alegação de que as instituições eram arcaicas e inoperantes, implementou-se então uma estratégia de enfraquecimento total da área social e, conseqüentemente, das políticas públicas de combate à fome, à miséria e à pobreza no Brasil, sendo que, “[...] a única novidade positiva, no período, foi a utilização dos estoques públicos de alimentos: Criação do Programa GENTE DA GENTE, de Nov 1990 a Maio de 1991, visando atender às populações do nordeste” (VALENTE, 2002).

Em 1992, após o *impeachment* do Presidente Collor, surge uma mobilização nacional, com o Movimento pela Ética, na Política, e da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. A proposta de criação de uma política nacional de segurança alimentar, produzida em 1991, pelo “governo paralelo” do PT, deu o respaldo técnico e político para a abordagem estrutural da questão da fome e da miséria, pela ação a curto, médio e longo prazo.

Mesmo com limitações, o CONSEA apresentou resultados extremamente positivos em seus dois anos de existência (1993/1994). No entanto, segundo Valente (2002, p.??), “a política econômica continuou a ser pensada e implementada sem levar em conta o seu impacto sobre o agravamento da fome e da miséria”. O autor destaca dois grandes avanços do CONSEA: 1) O combate à fome e à miséria passou a ser visto como um problema de Governo e uma questão de estratégia; sua coordenação fica diretamente vinculada ao gabinete do presidente. 2) O objetivo de coordenar as ações governamentais de forma inter-setorial, entre os diferentes níveis de governo e os da sociedade civil, no sentido de reduzir duplicidades, superposições e de atingir os objetivos propostos.

Como principal importância do CONSEA, podemos destacar a abertura de um canal privilegiado de debate entre o Governo Federal e a Sociedade brasileira, bem como a garantia de canalização de recursos para os programas prioritários.

Não obstante aos avanços significativos

ocorridos na área de combate à fome, após a criação do CONSEA, algumas limitações foram encontradas. Valente (2002) destaca algumas, dentre elas, o fato de as decisões referentes à Política Econômica passarem à margem das decisões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população e que, muitas vezes, o CONSEA transformou-se num mecanismo de pressão sobre o setor econômico, para garantir recursos para políticas e programas sociais.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998), seu governo praticou uma política de estabilização da moeda, articulada ao ajuste da economia brasileira à liberalização do comércio internacional, ocorrendo uma contradição entre esta estratégia macro-econômica e as políticas de combate à fome e à miséria propostas pelo CONSEA. Dentro desse contexto, ocorreu a extinção do CONSEA e a criação de outro conselho com a mesma estrutura, mas com caráter e objetivos totalmente diferentes, ficando a discussão acerca da segurança alimentar novamente fragmentada.

O discurso era que somente através da estabilização da moeda e da consolidação do mercado seriam resolvidos os problemas da miséria, da fome e da exclusão social no Brasil. As ações do governo se limitavam a meros paliativos, que ficaram sob a responsabilidade do programa da Comunidade Solidária.

Já em seu segundo mandato, Fernando Henrique enfrenta as dificuldades de uma grave crise social. O ano de 1999 marcou uma inflexão na condução das políticas públicas da área social, em nível federal.

Após uma longa luta política interna, a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária abandona sua estratégia de articulação e focalização dos programas federais em nível municipal. A secretaria passa a concentrar-se exclusivamente no PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA, uma iniciativa de desenvolvimento local sustentável vista agora como a estratégia exclusiva de enfrentamento da pobreza, e mesmo da fome. (VALENTE, 2002).

No final de 1999, com o agravamento das condições sociais, em decorrência da aplicação do pacote de medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), no ajuste fiscal, o Congresso Nacional assumiu uma postura diante da discussão sobre a fome e criou o Fundo Constitucional de Erradicação da Pobreza. O governo federal articulou um conjunto de iniciativas incluídas no Avanço Brasil, em uma “política Social” que lançava as bases para alguns novos programas, os quais se impunham pela pressão da sociedade como, por exemplo, o Bolsa Escola, que é testado sob a égide

do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Esses “novos” programas buscavam dar uma resposta às críticas, quanto à insensibilidade social do Governo Federal. Dessa forma, em meados de 2001, foi apresentada uma nova roupagem do Projeto Alvorada, que contou com a incorporação dos recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza e da Rede de Proteção Social. Foi lançado, também, um novo programa da área da saúde, para gestantes e crianças menores de 6 anos, o Bolsa Alimentação, que funcionou nos mesmos moldes da Bolsa Escola, conhecido como “Leite é Saúde”.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar atendida cerca de 32 milhões de crianças do ensino fundamental, com recursos próximos a 1 bilhão de reais/ano, repassados ao Estado e aos Municípios. Já o Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) foi originalmente desenvolvido pelo governo Collor, sob o nome de “Gente da Gente”, implementado como um programa de distribuição emergencial de alimentos, com o apoio da utilização do estoque público de alimentos em risco de se deteriorar.

4 O COMBATE À FOME NO GOVERNO LULA – PROGRAMA FOME ZERO

O Programa Fome Zero foi idealizado em janeiro de 1990, logo após a derrota de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais do ano anterior. Através do Instituto Cidadania e do Governo Paralelo, implementado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi elaborada uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil. O Programa Fome Zero foi o “carro chefe” da campanha eleitoral do PT em 2002. Logo após a vitória do Presidente Lula, ele anunciou aquele programa como prioritário em seu governo. Efetivamente, o Programa “Fome Zero” foi lançado no dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro de 2001, pelo Instituto Cidadania, uma Organização Não Governamental (ONG) coordenada pelo Presidente Lula.

Atualmente, o Programa é uma estratégia para a erradicação da fome, “promovendo a inclusão social da população com dificuldade de acesso aos alimentos”. A proposta principal é a organização de todos os programas e ações governamentais e não governamentais, nas áreas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Transferência de Renda e Cidadania.

Tratado de forma transversal e intersetorial, o desafio da fome é uma questão de todo o Brasil e não uma fatalidade individual. Por isso, o foco do Fome Zero é a família, grupo social fundamental da sociedade. Para ela, estão orientadas, ao mesmo tempo, ações emergenciais e estruturantes. (PROJETO Fome Zero, 2005).

A proposta de erradicação da fome surgiu como

um desafio, num país que é um dos maiores produtores mundiais de alimentos e onde, no entanto, [...] um terço da população, cerca de 44 milhões de pessoas ou pouco mais de 9 milhões de famílias vivem em insegurança alimentar (BETTO, 2003, p.164). O programa tem a proposta de não ser somente assistencialista, mas ser um programa de inserção social.

Dentro desse contexto, o Fome Zero se estrutura em 4 eixos articuladores: Eixo 1: Ampliação do acesso aos alimentos – transferência direta de renda (Bolsa Família); programas de alimentação e nutrição (alimentação escolar; bancos de alimentos; restaurantes populares; alimentação do trabalhador; promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, 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 solidária e inclusão produtiva, organização produtiva de comunidades pobres, desenvolvimento de cooperativas de catadores e microcrédito produtivo orientado. Eixo 4: Articulação, mobilização e controle social – Casa das Famílias, mobilização social e educação cidadã, mutirões e doações, parcerias com empresas e entidades, capacitação de agentes públicos e sociais e controle social (Conselhos da Áreas Social).

Já o Programa Bolsa Família foi lançado em outubro de 2003, com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda do governo anterior (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, e o Cartão Alimentação). É o maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil, pois propõe não só o combate à fome, mas a emancipação das famílias mais pobres do país. Com a criação do Programa Bolsa Família, os antigos programas de transferência de renda deixaram de incluir novos beneficiários. Iniciou-se a migração das famílias que atendessem aos critérios de elegibilidade do Bolsa Família (renda familiar *per capita* de até R\$ 100,00).

Cabe ressaltar que, enquanto não efetivassem a migração, as famílias continuariam a receber os antigos benefícios, desde que se comprometessem a manter as crianças e adolescentes nas escolas e a comparecer aos postos de saúde para o acompanhamento das gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos.

Como o Programa Bolsa Família é descentralizado, sua realização requer o esforço dos três níveis de governo. O cadastramento único e o controle das famílias cadastradas no programa ficam a cargo de cada município. Já o controle social do Bolsa Família nos municípios deve ser exercido por conselhos compostos por representantes do governo e da sociedade, com participação das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e da criança e do adolescente, entre outros, como, por exemplo, os ministérios públicos.

4.1 O Programa Bolsa Família e o combate à fome em Vila Velha – ES

Segundo dados do governo federal – Programa Fome Zero (disponível no Site www.fomezero.org.br) –, o Estado do Espírito Santo possui 78 municípios, sendo que todos fazem parte do Programa Bolsa Família. No ano de 2004, 120.778 famílias eram assistidas pelo programa no Estado, tendo por valor médio do benefício a quantia de R\$ 60, 25 (sessenta reais e vinte e cinco centavos), o que correspondia a um repasse mensal da ordem de R\$ 7.277.231,00.

Somado a outros benefícios como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, o Espírito Santo (ES) recebeu em 2004, um total de repasse mensal de R\$ 9.609.051,00². No entanto, segundo dados do PNAD 2001/IBGE, o ES possui uma estimativa de 229.061 famílias classificadas como pobres.

Se considerarmos que foram assistidas pelo Programa Bolsa Família, em 2004, 120.778 famílias, podemos concluir que o referido Programa só atendeu 52,73 % do total de famílias pobres no Estado, ficando fora 108.283 famílias. O número de beneficiários, no município de Vila Velha, variou pouco no período de 2003 a 2005, sendo incluídas pouco mais de 600 famílias, sendo que em 2004, ocorreu uma redução de 202 famílias cadastradas, em comparação a 2003.

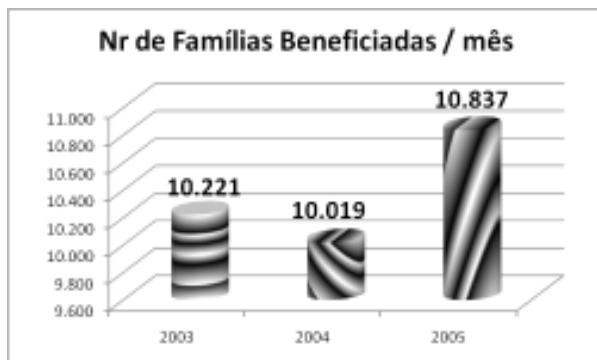


Gráfico 1 – Número de beneficiários do Programa Bolsa Família em Vila Velha - ES

O total de repasses, no período 2003/2005, foi R\$ 1.794.745,00, sendo que ocorreu uma diminuição de R\$ 13.184,00, de 2003 para 2004. No entanto, em 2005, houve um aumento de R\$ 2.311,00.

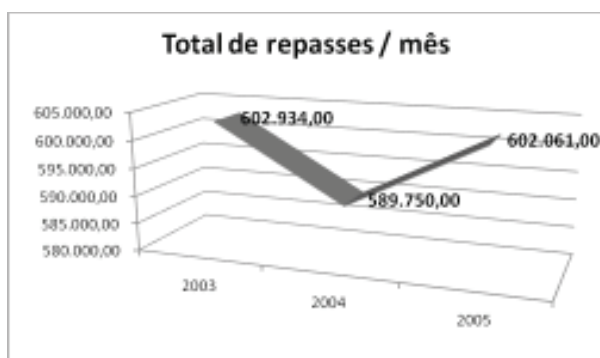


Gráfico 2 – Total de repasse do Programa Bolsa Família em Vila Velha - ES

Já o valor médio do benefício recebido pelas famílias beneficiárias do Programa sofreu uma redução de quase 5%, no período considerado acima. Enquanto em 2003 cada família recebia R\$ 58,99, em 2004 este valor caiu para R\$ 58,86 e em 2005 chegou a pouco mais de R\$ 55,00.

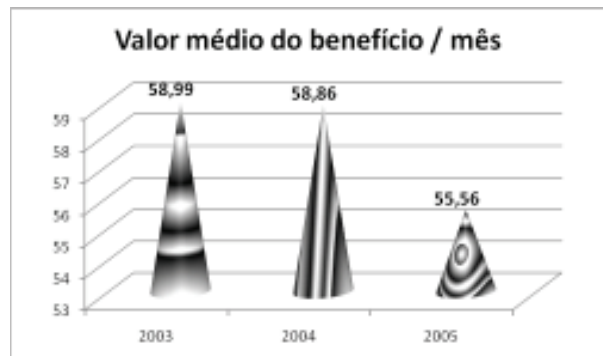


Gráfico 3 – Valor médio recebido pelas famílias beneficiadas pelo do Programa em Vila Velha - ES

Estas variações entre o número de famílias cadastradas e os valores recebidos, verificadas no período de 2003 a 2005, podem ser explicadas pelo recadastramento obrigatório, em que algumas famílias não comparecem e acabam perdendo o direito de continuar no Programa.

Levando-se em consideração que, segundo dados do PNAD/IBGE/2001, em Vila Velha, existem 15.612 famílias consideradas pobres e, em março de 2006, na Central de Cadastramento Único do município, constava que, das 16.325 famílias cadastradas, 16.287 estão efetivamente recebendo algum tipo de benefício do governo federal, concluímos: resguardadas as devidas proporções entre os dados apresentados pelo PNAD (2001) e o de nossa pesquisa (2006), ocorreu uma cobertura de 100% das famílias consideradas pobres, no município de Vila Velha.

Cabe ressaltar que esses números englobam não só o cadastramento de novas famílias, mas também a migração de beneficiários de outros programas para o Bolsa Família. Considerando que a média de membros nas famílias é de 5 a 6 pessoas, mais de 90.000 pessoas estão sendo diretamente atendidas pelos programas de transferência de renda do governo federal, no município.

4.2 A estrutura operacional do Programa Bolsa Família em Vila Velha – ES

O dispositivo legal que regula o Programa Bolsa Família é o Decreto Lei Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o qual estabelece, dentre outros dispositivos, que o programa deve promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, além de estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

Dentro desse contexto, cabe aos municípios

construir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, para: ser responsável pelas ações do Programa Bolsa Família; proceder à inscrição das famílias pobres do município, no Cadastramento Único do Governo Federal; promover ações que viabilizem a gestão inter-setorial; disponibilizar serviços e estruturas institucionais na área da assistência social, da educação e da saúde; garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; constituir órgãos de controle social e promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionantes.

O controle do Programa Bolsa Família, no município de Vila Velha – ES, fica a cargo de um gestor municipal que, no caso, é uma Assistente Social. A equipe conta com 10 pessoas que realizam o cadastro e recadastramento das famílias. Este controle é permanente, devido à exigência de revisão de benefícios e atualização de dados a cada dois anos. O atendimento às famílias se dá por meio de agendamento prévio, o que facilita o controle e permite um trabalho mais sistematizado. Por ocasião das entrevistas, a equipe verifica se as condicionantes do programa estão sendo cumpridas pelas famílias; se ocorreu mudança de representante legal, de endereço ou de renda; se houve aumento ou diminuição do número de pessoas na família, etc.

A unificação dos programas está se dando de forma gradativa, pois ainda restam várias famílias incluídas nos antigos Programas. Além disso, existe um cadastro de reserva, com cerca de 2.000 famílias aguardando para entrarem efetivamente no Programa.

O município mantém uma parceria com a Caixa Econômica Federal, a qual detém, legalmente, o banco de dados completo, com todas as informações das famílias e dos beneficiários dos Programas. À Caixa cabe o controle operacional dos cadastrados, bem como a abertura de conta corrente e a efetivação do pagamento diretamente aos responsáveis pelas famílias, tudo sob supervisão e subordinação direta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e da Procuradoria Geral da União. A prioridade, no cadastramento, se dá através da classificação das famílias em “pobres” e “extremamente pobres”, tendo por base a pesquisa do PNAD/IBGE/2001.

O programa divide-se em duas categorias: benefício variável e benefício básico.

[...] o benefício variável abrange todas as famílias do programa, as quais recebem R\$ 15,00 por criança de zero a quinze anos de idade, e por gestante, até o limite de três crianças por família. O Benefício Básico, além do variável, as famílias que mais precisam, com renda de R\$ 50,00 por

mês, por pessoa, recebem mais R\$ 50,00. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social, 2006).

O controle sobre a veracidade das informações apresentadas pelas famílias dá-se através da visita domiciliar periódica, realizada por amostragem, além da visita técnica, realizada quando da ocorrência de denúncias sobre o recebimento ilegal de benefícios por alguém ou por alguma família. Geralmente, essas denúncias são feitas diretamente ao Conselho de Assistência Social de Vila Velha (COMAS-VV), ou na própria sede de cadastramento. Também são recebidas denúncias diretas da Procuradoria Geral da República, através do MDS/SENARC. Contudo, a maior parte das denúncias recebidas até hoje, segundo a gestora do Programa, eram infundadas e/ou sem consistência de dados.

O cadastramento das famílias é feito diretamente em programas *on line* da Caixa Econômica e do MDS, o que inviabilizou um levantamento para identificar os bairros com maior número de famílias beneficiárias. No entanto, na observação prática diária, segundo a gestora do Programa, os bairros Terra Vermelha (zona urbana), Xiru (zona rural) e Dom João Batista (zona urbana) são os que mais possuem famílias cadastradas e beneficiárias do referido Programa.

O mecanismo de controle social do Programa Bolsa Família se dá através dos Conselhos Municipais. Segundo informações da Assistente social do Comitê Vila Velha Solidária, Vera Mantelmacher, da Prefeitura de Vila Velha, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) já existia desde 1994, sendo que, visando cumprir as exigências do governo federal, através do Programa em questão, houve a necessidade de sua regulamentação, ao nível municipal. Todas as ações destinadas ao combate à fome no município seriam, então, subordinadas ao COMSEA, ao qual caberia, também, propor as diretrizes gerais da política de segurança alimentar do município. Participam do COMSEA oito representantes das Secretarias de Saúde, Secretaria de Ação Social e Secretaria da Educação, além de 16 representantes da sociedade civil organizada.

Nesse contexto, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Vila Velha (COMSEA) foi regulamentado em 30/01/2004 e deveria, em última análise, como agente executor, implementar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família no município, além de acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa. No entanto, segundo informações do Presidente do COMSEA, esta responsabilidade passou a ser do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS). Esse “desvio” de responsabilidade do COMSEA para o COMAS se deu, segundo o presidente do próprio COMSEA, devido a problemas

internos, como a falta de disponibilidade de tempo e empenho dos conselheiros para cumprir suas funções legais.

Convém ressaltar que o COMSEA não possui uma estrutura mínima para que seus membros possam desempenhar suas funções. Sua sede é na Casa dos Conselhos, onde funcionam todos os Conselhos do município.

Outra exigência do governo federal foi a criação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), nos municípios cadastrados no Programa Bolsa Família. Em Vila Velha, o SISVAN começou a funcionar em 2004 e está estruturado nas dependências da Secretaria Municipal de Saúde. O seu objetivo principal é o acompanhamento nutricional de todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família. No entanto, o programa também acompanha outras pessoas que estejam em risco alimentar e nutricional. O funcionamento operacional efetivo do SISVAN se dá através de todas as 17 Unidades de Saúde do Município. As equipes multidisciplinares são compostas de médicos, enfermeiros, assistentes sociais e nutricionistas, que fazem o acompanhamento das famílias, dentro de uma prioridade por faixa etária: crianças de 0 a 2 anos e gestantes fazem o acompanhamento mensal; crianças maiores de 2 anos a 10 anos são acompanhadas trimestralmente; acima de 10 anos e adultos são acompanhados semestralmente.

O controle dos dados se dá através de relatórios mensais, que são remetidos ao SISVAN pelas Unidades de Saúde. Uma equipe, após a consolidação dos dados de todas as unidades, repassa diretamente esses resultados para formulários padronizados do Ministério da Saúde, os quais estão disponíveis através do endereço eletrônico www.saude.gov.br/nutricao.

Segundo a coordenadora do SISVAN, em 2004, o Programa foi imposto pelo governo federal. Na oportunidade, o município não contava com uma estrutura adequada nem com pessoal especializado para "arcar com mais este quadro operacional em torno do Bolsa Família". As dificuldades são de ordem operacional, pois o Programa requer toda uma estrutura interligada diretamente com o Ministério da Saúde e isso demanda um sistema totalmente informatizado, para que possa ocorrer o processamento dos dados e dos resultados. Ela afirma que a falta de informatização torna o sistema inoperante, pois se trabalha com relatórios preenchidos manualmente nas Unidades de Saúde, fato esse que prejudica sobremaneira a precisão das informações. Outro fato ressaltado é a falta de verificação dos resultados obtidos, ou seja, o Ministério da Saúde não se posicionou diante dos dados remetidos durante os dois anos de funcionamento do sistema, causando certa desconfiança sobre sua real eficácia.

Além desse controle da situação Alimentar e Nutricional das famílias do Programa, uma condicionante é a manutenção da frequência escolar

das crianças de zero a 15 anos de idade. É necessária a comprovação de 85% de frequência na carga horária mensal das crianças.

No município de Vila Velha, esse controle é feito pela Secretaria Municipal de Educação. As 196 escolas municipais remetem, bimestralmente, uma planilha com o controle das frequências dos alunos cujas famílias estão cadastradas no Programa. Atualmente, estão sob o controle da Secretaria 16.411 crianças naquela faixa etária.

5 CONCLUSÃO

Em Vila Velha, segundo dados estatísticos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram mais de R\$21,5 milhões destinados somente para o Programa Bolsa Família, de 2003 a 2005. Com relação aos demais repasses institucionais (Fundo de Participação dos Municípios, Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, etc.), tendo por referência o mês de dezembro de 2004, o município recebeu recursos da ordem de R\$4.858.924,02. Já os recursos provenientes dos Programas de transferências de renda (Bolsa Família, Vale Gás, Bolsa Escola, etc.) renderam ao município, no mesmo período, R\$ 782.753,00, ou seja, o correspondente a 16% do total de repasses institucionais. Com esses repasses, em março de 2006, o Programa Bolsa Família conseguiu abranger 69,4% das famílias consideradas pobres no município, sendo que, se considerarmos também os outros programas, essa cobertura chega a 100% das famílias consideradas pobres no município.

Não obstante a importância dos repasses citados e cientes das limitações de ordem metodológica de nossa pesquisa, devido à própria complexidade do Programa, necessário se faz destacar alguns aspectos e características relevantes acerca do Programa Bolsa Família em Vila Velha. As condicionantes do Programa trazem em si um importante meio de inclusão social, haja vista que, para ser beneficiária, a família tem que cumprir um rigoroso e criterioso processo seletivo. As exigências de documentos, como identidade, CPF, título de eleitor, fazem com que algumas famílias que viviam à margem da sociedade, sem uma existência social e legal efetiva, sejam incluídas, uma vez que são encaminhadas aos órgãos responsáveis para retirar os documentos necessários e cumprir aquelas exigências legais.

Outra condicionante, que a nosso ver é uma das mais importantes do Programa, é a necessidade de manutenção da criança e do adolescente na escola, em que a frequência escolar é monitorada pela Secretaria da Educação do Município. Além do aspecto da inserção educacional, uma vez na escola, a criança tem acesso a uma alimentação balanceada, fruto do Programa Merenda Escolar do Projeto Fome Zero, o que se traduz diretamente no combate à fome e à desnutrição infantil. Só em 2005, o SISVAN registrou o acompanhamento de mais de 13 mil pessoas. Sob esta ótica, o Programa proporciona o

acesso de diversas famílias a um atendimento básico de saúde.

Quanto à implementação e gerenciamento do Programa Bolsa Família, no município, constatamos uma deficiência de comunicação entre os setores envolvidos no processo. Tais setores, apesar de possuírem um controle de suas atividades específicas, não realizam um cruzamento das informações e se limitam a remeter dados para o governo federal, sem, na maioria dos casos, possuírem dados que possam ser importantes para a análise do perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município.

Longe de significar a solução definitiva do problema da fome, pois o seu combate não se limita a aspectos técnicos, econômicos ou demográficos, mas envolve, antes de tudo, uma questão política, o fato é que o governo federal, ao não romper com os Programas de transferência de renda existentes no governo anterior, teve uma atitude positiva que beneficiou as populações mais necessitadas. Todavia, somente com a eminente aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em tramitação no Congresso Nacional, principal deliberação da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, será possível garantir o acesso e o direito humano efetivo à alimentação e determinar que o problema da fome possa ser tratado, não mais como um problema de governo, mas, sim, como um problema de Estado.

Não obstante as limitações e dificuldades destacadas em nossa pesquisa, podemos concluir que no município de Vila Velha, a gestão e a aplicação dos recursos destinados ao combate à fome, à desigualdade e à exclusão social, através do Programa de transferência de renda "Bolsa Família", estão, até o presente momento, em conformidade com as exigências legais e consoantes com o propósito do Programa Fome Zero.

Tal conclusão não deve representar um fim em si mesma; ao contrário, nossa pretensão é que este trabalho sirva de embasamento para futuras pesquisas que visem avaliar projetos sociais e acompanhar as implementações das políticas públicas de combate à fome, à pobreza e à exclusão social no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é Fome**. São Paulo: Ed brasiliense, 1983. Coleção Primeiros Passos.

BATTISTUZ, Atilio. **Segurança Alimentar**. 2006. Entrevista concedida a Jefferson Gomes Nogueira pelo presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Vila Velha - COMSEA, Vila Velha, 13 Feb 2006.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República-Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 17 Set 2004.

BRASIL. Projeto Fome Zero. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. Programa Fome Zero. Disponível em: www.fomezero.org.br.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome o dilema brasileiro: pão ou aço**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MANTELMACHER, Vera. **Vigilância Alimentar e Nutricional**. 2006. Responsável do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional da Secretaria de Saúde do Município de Vila Velha-ES, 16 Jan 2006. Entrevista publicada no Site da Prefeitura de Vila Velha-ES.

MERCADANTE, Aloízio; Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica. In: Werthein, Jorge; Noleto, Marlova Jovchelovitch. **Pobreza e desigualdade no Brasil**. traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003. p.37-51.

PROJETO Fome Zero. Disponível no Site fomezero@mds.gov.br. Acesso em 27/07/jul. 2005.

RANGEL, Carmem Lúcia Pimentel. **Programa Bolsa Família**. 2006. Entrevista concedida a Jefferson Gomes Nogueira pela Assistente Social encarregada do Cadastramento Único do Programa Bolsa Família, da Secretaria de Assistência Social do município de Vila Velha-ES, Vila Velha, 24 Mar. 2006.

Soares, Amora. **Minidicionário da Língua Portuguesa**, 5. ed. São Paulo: Saraiva 1999

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **O combate à Fome e a desnutrição e a promoção da alimentação adequada no contexto do Direito Humano à Alimentação**- um eixo estratégico do desenvolvimento humano sustentável. [mensagem pessoal]. Artigo recebido por < nogueira.j@ig.com.br > em 31/03/2005.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. [mensagem pessoal]. Artigo recebido por < nogueira.j@ig.com.br > em 31/03/2005.

NOTAS

1. VALENTE, Flávio Luiz Schieck, Médico, Mestre em Saúde Pública, Harvard School of Public Health, Coordenador Geral da ÁGORA - Segurança Alimentar e Cidadania da Secretaria Executiva Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional: Secretaria Executiva Internacional do Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

2. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Ref: Mar/2005.

Jéferson Gomes Nogueira

Sociólogo; Especialista em Ciências Humanas e Desenvolvimento Regional; Mestrando em História Social das Relações Políticas do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Espírito Santo.

E-mail: Jefferson_gn35@yahoo.com.br

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Av. Fernando Ferrari, n. 514, Campus Universitário Alvorada
Queiroz de Araújo, Goiabeiras - Vitória - ES
CEP: 29075-910