

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES**

Guilherme Gonçalves Bohmer

**Ações de Combate à Desnutrição: A Implantação de Programas de
Transferência de Renda e Seus Efeitos Sobre a Saúde Infantil**

Orientadora: Profa.Dra.Flávia Mori Sarti Machado

SÃO PAULO

2007

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES**

Guilherme Gonçalves Bohmer

**Ações de Combate à Desnutrição: A Implantação do Programas de
Transferência de Renda e Seus Efeitos Sobre a Saúde Infantil**

Orientadora: Profa.Dra.Flávia Mori Sarti Machado

Relatório apresentado à Comissão de
Pesquisa da Escola de Artes, Ciências e
Humanidades da Universidade de São
Paulo

SÃO PAULO

2007

Introdução

O Programa Fome Zero surgiu como uma tentativa de coordenar as diversas ações dos estados, municípios e associações da sociedade civil no combate à fome e à insegurança alimentar. O direito à alimentação é parte do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e um dever do Estado. Independentemente de constar como direito em acordos internacionais, é intuitivamente um dos direitos fundamentais do ser humano: dispor de recursos materiais para sua alimentação, sem a qual não há possibilidade de sobrevivência (UNICEF, 1990).

A carência de fontes diversificadas de nutrientes sempre atingiu a população brasileira tendo sido contornada por uma pequena parcela da população que possuindo recursos para a compra de alimentos ricos em proteínas e carboidratos pôde garantir uma boa nutrição à sua descendência. Essa realidade, no entanto, é exclusiva das capitais e grandes cidades do Sul e Sudeste brasileiros, existindo a fome de forma endêmica. Nos sertões do Norte de Minas Gerais, Nordeste e Norte o que se vê é um quadro de subnutrição com toda a sorte de moléstias advindas da baixa imunidade (Benício et al., 2000; Batista Filho e Rissin, 2003).

Além da questão humana, existe a questão econômica da perda de preciosa mão-de-obra necessária ao desenvolvimento dessas regiões. Reconhecendo a importância da segurança alimentar para se alcançar alguma justiça social neste país, bem como para impulsionar seu crescimento, a sociedade civil a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República conta com a articulação de várias políticas emergenciais articuladas com outras estruturais, na tentativa de modificar o quadro da carência alimentar e da desnutrição em nosso país (Fome Zero, 2001).

Objetivo

O estudo buscou traçar um panorama sucinto dos condicionantes que conduziram à formulação da miríade de políticas públicas denominada Programa Fome Zero, assim como o Estado Brasileiro pretende implantá-las a curto, médio e longo prazos.

Metodologia

O estudo buscou efetuar extensa revisão de literatura na área de programas governamentais que, direta ou indiretamente, atuassem no combate às carências nutricionais e desnutrição infantil, incluindo-se programas de distribuição de renda e inclusão social que apresentassem potenciais efeitos sobre a saúde da população infantil brasileira. Em um primeiro momento, analisou-se criticamente o delineamento de tais programas e as propostas de implementação efetuadas pelo governo em instância nacional.

Posteriormente, efetuou-se uma avaliação de dados secundários sobre nutrição e saúde infantil, correlacionando-os a variáveis indicativas da situação sócio-econômica nos estados brasileiros. Destaca-se a análise da correlação entre dados secundários relativos à nutrição infantil (taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade entre crianças menores de um ano de idade, baixo peso ao nascer, adequação de peso por estatura, disponibilidade de calorias e macronutrientes no domicílio) e dados secundários relativos às condições sócio-econômicas e demográficas por estado da federação (indicadores de desenvolvimento econômico, proporção de crianças menores de cinco anos de idade existentes na população e cobertura do Programa Bolsa Família).

Os dados de taxa de mortalidade infantil (TMI) e proporção da população com menos de cinco anos de idade (MENOR5a) foram obtidos junto ao Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2007). Dados de adequação de peso por estatura (escore-z ou WHZ) foram obtidos através do processamento dos dados de mediana de peso e estatura de crianças do sexo masculino (WHZm) e feminino (WHZf) de um ano de idade provenientes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF-IBGE 2002-03), via *software Anthro* (WHO 2006).

Dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por unidade da federação foram obtidos via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD 2004) no ano 2000, tanto de forma consolidada quanto em relação aos indicadores de renda (IDHR), longevidade (IDHL) e educação (IDHE). Informações sobre disponibilidade média de calorias (KCAL) às famílias são provenientes de processamento dos dados da POF 2002-03. Dados de cobertura do Programa Bolsa Família (COBBF) foram obtidos em prestação de contas do programa (MDS 2007).

Outros dados foram estudados, tais como: percentual de macronutrientes na disponibilidade domiciliar de alimentos; entretanto, tais variáveis não apresentaram padrões de correlação estatisticamente significantes em relação às principais variáveis em estudo na população infantil brasileira.

Os dados foram obtidos por estado da federação brasileira, totalizando 27 observações para cada variável coletada, sendo sistematizadas em um banco de dados posteriormente processado para obtenção das correlações entre variáveis via *software* SPSS v13. O teste aplicado foi coeficiente de correlação de *Pearson* para variáveis contínuas com nível de significância 10%

Resultados

A política alimentar analisada no presente estudo é a política instituída durante a década de 1990, pois é desta década o desmonte e a reestruturação das políticas de combate à fome e a desnutrição pós-*impeachment*.

Algumas tentativas de combate à fome

No início dos anos de 1990, o sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho mobilizou a sociedade civil com sua Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, um movimento que demonstrou como a sociedade brasileira amadureceu em termos de mobilização e exigência de suas demandas, não mais esperando que o Estado tomasse a iniciativa na formulação de políticas. Essa mobilização da sociedade civil colocou na ordem do dia um problema endêmico presente no Brasil desde sua colonização (Peliano, 1993; Fome Zero, 2001).

Cria-se, em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), uma ação conjunta do Governo Federal e Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida. O CONSEA previa uma ação estrutural de combate à fome e não somente um conjunto de ações paliativas. Seus objetivos principais eram: *“a geração de emprego e renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA); e a revisão do PAT.”* (Fome Zero, 2001).

A experiência do CONSEA fez com que se modificasse a maneira de produzir políticas públicas, pelo menos no que diz respeito ao combate à fome. Foi uma tentativa de elaboração participativa de políticas com a colaboração de diversos setores da sociedade, representados por associações civis, estudiosos e representantes do Poder Legislativo, de forma que a sociedade pudesse contribuir, não se restringindo, assim, o processo de construção de políticas a técnicos e burocratas do Poder Executivo (Costa, 1996; Ministério da Saúde, 2000).

Algumas prioridades estabelecidas pelo CONSEA:

I – Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar:

Prioridade 1 – Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda;

Prioridade 2 – Aumentar a disponibilidade de alimentos;

Prioridade 3 – Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;

II – Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados:

Prioridade 4 – Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil;

Prioridade 5 – Proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil;

Prioridade 6 – Fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);

Prioridade 7 – Ampliar o Programa de Alimentação Escolar;

Prioridade 8 – Proteger outros grupos específicos;

III – Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares estilo de vida saudáveis:

Prioridade 9 – Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;

Prioridade 10 – Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

(Extraído de CONSEA (1994) e Secretaria Executiva da Ação da Cidadania (1995)).

Em 1995, o governo extinguiu o CONSEA, criando como órgão substituto o Conselho da Comunidade Solidária, de caráter consultivo, de forma a constituir apenas mais um organismo governamental com as lideranças escolhidas pela presidência da República. Houve perda de foco na opinião de alguns. O Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão do segundo escalão do Ministério da Saúde criado em 1972 e responsável pelos Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PRONANs), é extinto logo após o CONSEA, reduzindo-se, assim, mais um dos mecanismos de combate à fome. O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos sofreu várias crises durante o governo Fernando Henrique Cardoso e, a cada seca no Nordeste, era reativado, distribuindo cestas básicas. Uma solução paliativa.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, criou-se o Programa Comunidade Ativa, uma tentativa de desenvolvimento local integrado sustentável (Fome Zero, 2001). Formar-se-ia uma agenda local conjunta com a comunidade, sendo que tal agenda seria negociada com o estado e a federação através de uma agência local de desenvolvimento. Iniciou-se, em 1999, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), primeira política que inclui a obesidade como um problema de saúde pública no Brasil.

Após o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, criou-se o Ministério Extraordinário de Combate à Fome em 2003, com o intuito de implementar o programa de governo pautado no Programa Fome Zero. O fracasso do novo ministério conduz à quase imediata extinção, conduzindo à reinstituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) como órgão de assessoramento direto do presidente. Dentro do contexto do Programa Fome Zero, cujo escopo de atuação inclui diversas ações de combate à fome e promoção da saúde da população, o CONSEA deveria determinar diretrizes e prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O Ministério do Desenvolvimento Social busca promover consistência e continuidade da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), assim como instituir o Programa Bolsa Família, em conjunção às demais atividades previstas dentro do Programa Fome Zero (Schmitz et al., 1997; MDS, 2007).

Alguns programas de combate à fome pré-Fome Zero

1- Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

O programa, criado em 1976, visa melhorar a qualidade da alimentação do trabalhador reduzindo o risco de acidentes no trabalho além de seus desdobramentos sociais.

Os participantes do programa - empresas, trabalhadores e governo - têm os seguintes benefícios diretos e indiretos (Fome Zero, 2001):

a) Empresa - direto: incentivo fiscal (redução de até 4% no imposto de renda devido) e isenção de encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida; indiretos: aumento da produtividade; maior integração entre trabalhador e empresa e redução do absenteísmo (atrasos e faltas).

b) Trabalhador - direto: melhoria das condições nutricionais e de qualidade de vida; indireto: aumento da capacidade física, resistência à fadiga e doenças, e redução de riscos de acidentes de trabalho.

c) Governo - indireto: redução de despesas e investimentos na área da saúde e crescimento da atividade econômica e bem-estar social.

2- Programa de Combate às Carências Alimentares e Bolsa-Saúde:

Desde a extinção do Instituto de Alimentação e Nutrição, o principal programa federal para combate às carências nutricionais da população de risco tem sido o fornecimento de leite e óleo de soja, por meio do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), vinculado à Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) instituída em 1999 pelo Ministério da Saúde, juntamente com o fornecimento da multimistura para crianças desnutridas pela Pastoral da Criança. O objetivo do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais é atender prioritariamente crianças com risco nutricional na faixa etária entre seis e 23 meses e também o atendimento a gestantes, idosos e crianças entre 24 e 59 meses. Substituído pelo Programa Bolsa Alimentação em 2001; que fornece, por meio de cartão magnético, o valor de R\$ 15,00 para gestantes e mães de crianças até seis anos em situação de risco nutricional. A exemplo do programa Bolsa Escola Federal, o valor máximo por família, dependendo do número de filhos, é de R\$ 45,00 (Fome Zero, 2001).

3- Programa de Cestas Básicas (PRODEA):

Programa de distribuição de cestas básicas instituído durante o governo Collor (1990-1992). Lançava mão de estoques públicos de alimentos na eminência de se deteriorarem. Desde a campanha de Collor foi tido como eleitoreiro, mantendo seu perfil durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Seus beneficiados migraram para os programas Bolsa Saúde e Bolsa Escola.

4- Cupons de Alimentação:

Usado para a obtenção de leite, também conhecido como tíquete-leite. Criticado porque restringia a liberdade de escolha pelo alimento do beneficiado e tinha um alto custo operacional. Seu similar norte-americano, o *Food Stamp*, no entanto, mostra-se bem-sucedido. O único programa de ticket que funciona é o Programa de Alimentação do Trabalhador, que beneficia apenas parte dos

trabalhadores formais, e está longe de atingir as famílias mais pobres, que não têm renda sequer para se alimentarem. Por último, é importante considerar o caráter complementar de Programas de Cupons de Alimentos com outros programas do tipo renda mínima, para as famílias muito pobres com renda próxima de zero, para as quais o cupom não garantiria a fonte de renda necessária para gastos não alimentares.

5- Política de Renda Mínima e o Programa Bolsa Escola:

Trata-se de programas de transferência de renda direta nos moldes europeus, instituídos no Brasil a partir de 2003. Evidentemente com uma gama mais ampla que aqueles, visto que na Europa são atendidos desempregados, viúvas e deficientes. No Brasil, dado o panorama de indigência das classes com menor renda, esse tipo de programa foi ampliado. Estabelecia um patamar mínimo de renda para ser complementado nas famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal que tivessem crianças de até 14 anos freqüentando a escola.

6- Restaurantes Populares:

Montados pioneiramente em Belo Horizonte durante a década de 1990, os restaurantes que constituem o objetivo da iniciativa alcançam as grandes capitais brasileiras a partir de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro. São restaurantes dirigidos por entidades beneficentes subsidiados pelos Estados ou prefeituras, com alimentos comprados de pequenos produtores. As refeições circulam na faixa de R\$ 1,00.

7- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

Trata-se da denominada “merenda escolar”, instituída nas escolas administradas pelos três níveis da federação desde 1950. Alguns motivos fazem das escolas locais ideais para a implementação de políticas alimentares (Fome Zero, 2001):

- a) no Brasil, a cobertura da rede escolar alcança uma substancial parcela de crianças e adolescentes;
- b) desde que bem planejadas, as refeições distribuídas na escola podem oferecer ao aluno oportunidade de consumir alimentos saudáveis;

- c) professores podem receber treinamento para estimular nas crianças a consolidação de bons hábitos alimentares e a adoção de atividades físicas e, ainda, prepará-las para a recepção crítica das mensagens da publicidade de alimentos, principalmente aquelas veiculadas pela televisão.

O grande volume de compras efetuado pelo estado para sustentar a merenda escolar em todo Brasil pode, se bem direcionado, incentivar a produção agropecuária das pequenas famílias, dinamizando as economias familiares.

Como foram escolhidos os beneficiários

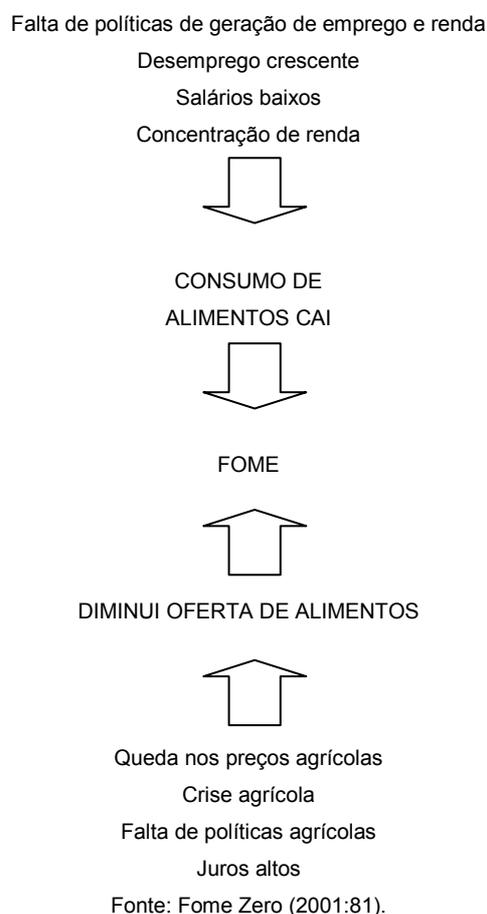
Houve uma grande dificuldade de se chegar a um critério que identificasse o beneficiário do Programa Fome Zero. Mensurar a pobreza e a indigência num país de dimensões continentais com tantos contrastes físicos, sociais e culturais mostra-se como um trabalho hercúleo. Apesar das várias pesquisas feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco Mundial e do mapa da fome traçado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como o programa não é um simples mitigador de fome respondendo a demandas conjunturais, mas uma tentativa de equacionar o problema estruturalmente (objetivo megalomaniaco para uma só política pública) saber onde está a fome não basta (Fome Zero, 2001; IBGE, 2005; Ministério da Saúde, 2004).

Um critério adotado inicialmente é a linha de pobreza da *Food and Agriculture Organization / World Health Organization* (FAO/WHO), que representa sobrevivência com menos de um dólar por dia. Com isso, utilizaram-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente. É claro que se tem de partir de algumas arbitrariedades para a definição de uma política com tão grandes pretensões (Ministério da Saúde, 2004).

O Programa Fome Zero

Os responsáveis pela criação do programa identificam algumas características de parcelas da população brasileira no tocante à alimentação. Há segundo eles uma insuficiência de demanda devido à concentração de renda, altos níveis de desemprego e subemprego, baixo poder aquisitivo dos trabalhadores frente a um elevado preço dos alimentos, bem como a exclusão total de desempregados, velhos e crianças que vivem na total indigência. Trata-se de um ciclo exposto no Quadro 1.

QUADRO 1: Ciclo de exclusão do acesso a alimentos.

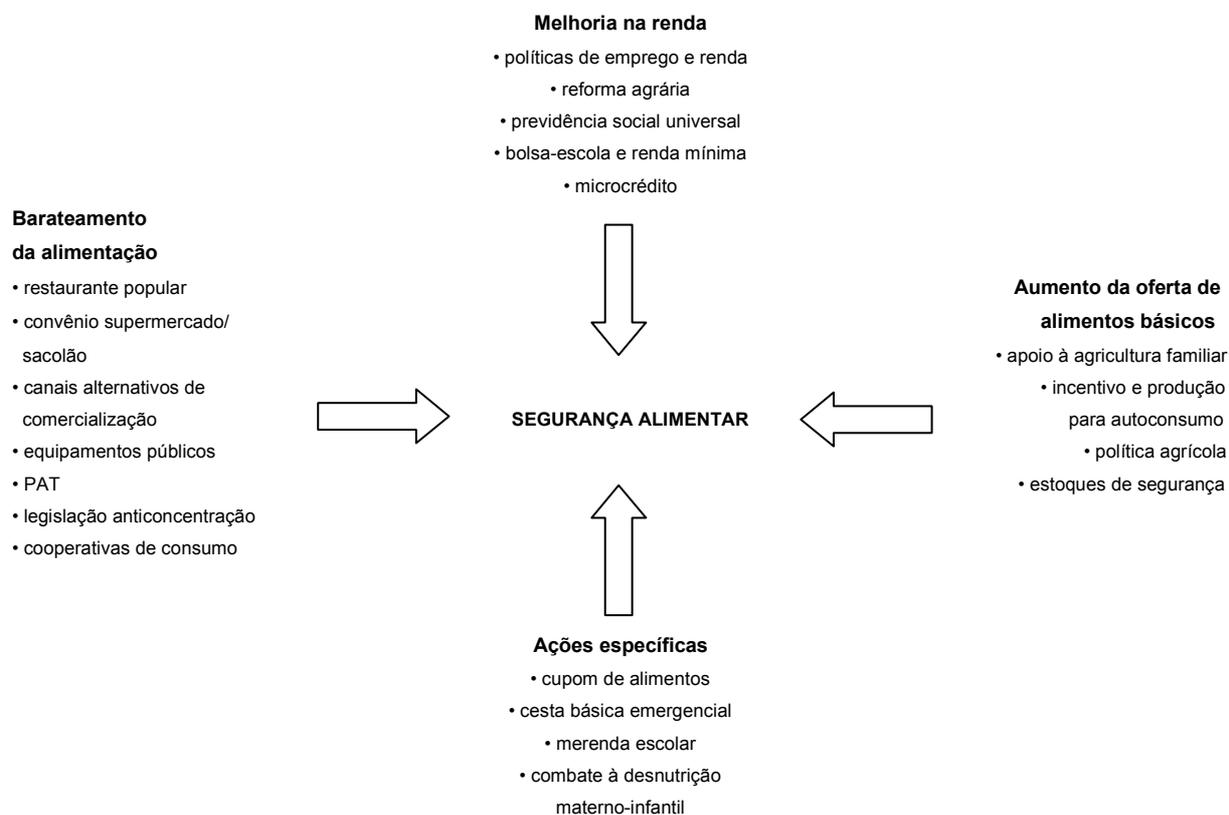


A ação governamental se faz necessária na elaboração e gestão de políticas públicas que transformem esse ciclo perverso. Inicialmente inserindo os excluídos no mercado de consumo de alimentos. A definição do programa encontra-se em sua cartilha:

“... A questão alimentar tem que começar a ser equacionada simultaneamente por três grandes eixos de políticas: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender aquela parcela da população excluída do mercado. De fato, alcançar a segurança alimentar no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo – que funciona

como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população” (Fome Zero, 2001:81).

QUADRO 2: Linhas de Ação do Programa Fome Zero.



Fonte: Fome Zero (2001:82).

No diagrama acima estão as principais linhas de ação do programa Fome Zero para se alcançar a segurança alimentar do público-alvo. Há uma preocupação no tratamento diferenciado das populações das áreas rurais e metropolitanas. São dois tipos de carência nutricional e dois modos de vida completamente diferentes, além da forma distinta de obtenção de alimentos.

A preocupação é de que este conjunto de políticas seja educativo dos hábitos alimentares, organizativo para a defesa da cidadania e emancipador, para que no futuro não sejam necessários programas tão abrangentes. No plano das políticas estruturais o Programa Fome Zero estrutura-se em cinco frentes: a geração de emprego e renda, uma previdência social universal, o incentivo à agricultura familiar, a intensificação da reforma agrária e os programas Bolsa Escola e Renda Mínima (Souza e Fonseca, 1997; Fome Zero, 2001).

Para o emprego e aumento da renda faz-se necessário o estabelecimento do salário mínimo no patamar de cem dólares, além da ampliação dos créditos para financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Recuperar o ensino de base e equacionar o problema da habitação (trata-se como disse anteriormente de uma tarefa pretensiosa). Conta-se também com as ações das Ongs no tocante à capacitação profissional, criação de cooperativas e acesso a microcréditos. A criação do orçamento participativo e sua transformação para planejamento participativo é outro fator de potencialização das ações de geração de renda nas políticas municipais (Fome Zero, 2001).

A reforma agrária entraria como uma maneira de garantir a subsistência das famílias assentadas, além de diminuir a distorção causada pela concentração fundiária no Brasil (Fome Zero, 2001).

Uma ampliação da seguridade social, mesmo que pareça inviável possibilitaria mais chances de inclusão alimentar de idosos, viúvas, aposentados por invalidez e desempregados. Isso representaria um salto na renda dos desvalidos (os resultados deletérios para a economia, como no caso do salário mínimo de 100 dólares, não são mencionados). É evidente que uma ampliação dos direitos sociais agiria no cerne do problema alimentar brasileiro, mas isso não pode ser feito a qualquer preço (Fome Zero, 2001).

O Programa Renda Mínima e o Programa Bolsa Escola transferem renda às famílias carentes vinculando o benefício, no caso do último, à melhoria dos padrões educacionais. Tem-se obtido bons resultados com esse programa. A maioria dos atendidos não possuía renda alguma antes dos programas (Souza e Fonseca, 1997).

A retomada da política agrícola também faz parte do Programa Fome Zero. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro da renda agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo à importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que favoreça ao pequeno produtor o uso de tecnologias apropriadas, e que esteja associada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito efetivo que esteja vinculada à formação de canais de comercialização; estímulo à formação de cooperativas de incentivo para proteção da natureza e da paisagem, entre outras. Outro ponto desse incentivo é quanto aos alimentos transgênicos. Esses alimentos produzem uma

semente híbrida inócua que não pode ser replantada. Dessa forma o produtor fica dependente da empresa, na maioria das vezes multinacional, para produzir sua safra. Nestes termos, o Programa Fome Zero coloca-se contrário ao uso destes recursos - argumento duvidoso, pois a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que constitui empresa estatal, produz transgênicos (Fome Zero, 2001).

Um segundo eixo de políticas do Programa Fome Zero diz respeito às políticas específicas, que na sua maioria são o aprimoramento de programas já existentes, tratados em seção anterior: Programa Cupom de Alimentação (PCA); Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que vem sendo ampliado e redirecionado; as doações de cestas básicas emergenciais; o combate à desnutrição materno-infantil, que conta com o apoio da adesão dos estados e municípios aos Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que monitora as condições nutricionais de pacientes atendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e como novidade a criação e manutenção de estoques públicos de alimentos (outro devaneio) para regular preços internos. Há, também, a ampliação da merenda escolar, que efetivamente ajuda no combate à fome. Uma política educacional para melhorar a nutrição das populações, assim como um programa de qualidade dos alimentos, que supervisionaria a cadeia de produção dos alimentos (Fome Zero, 2001).

No que diz respeito às políticas locais implantadas em estados e municípios, em associação com a sociedade civil e as comunidades locais, o Fome Zero ajuda na melhora de programas municipais de saúde e na formação de conselhos municipais de segurança alimentar nos moldes do extinto CONSEA, além do incentivo a restaurantes populares e a criação de bancos de alimentos dentro da lógica do Estatuto do Bom Samaritano. O Projeto Bom Samaritano, que tramita no Congresso, incentiva e regulamenta a doação de alimentos perecíveis. Os programas de Bancos de Alimentos encontram-se disseminados em várias partes do mundo. Representam uma forma de atenuar essa irracionalidade, servindo como filtro seletivo para garantir a qualidade do produto doado e a dignidade de quem o recebe. Eles surgiram nos Estados Unidos na década de 60 onde formam uma extensa rede com mais de 200 pólos de coleta e distribuição que abastece 50.000 agências assistenciais. Em vários países da Europa tais programas reduziram o desperdício nas empresas e incentivaram o voluntariado social. Seu sucesso esteve sempre vinculado à promulgação de uma lei do Bom Samaritano, como a *Bill*

Emerson Good Samaritan Food Donation Act, assinada em 1996, pelo presidente Clinton. Nos Estados Unidos, ela agilizou a adesão empresarial a projetos sociais ao reconhecer que doações de alimentos, com data de validade apropriada, não podem caracterizar qualquer tipo de negligência em relação à saúde do consumidor (Fome Zero, 2001).

No Brasil, a iniciativa pioneira de propor uma legislação desse tipo coube à Federação do Comércio do Estado de São Paulo. O projeto de lei 4.747, em votação no Congresso, é um aperfeiçoamento dessa idéia original de 1996 e pode representar um enorme avanço. Com ele, centenas de empresas teriam maior segurança para participar de uma estrutura de doação condizente com a nossa urgência social. Bancos de Alimentos públicos estão sendo implantados em várias partes do país por prefeituras e centrais de abastecimento. O governo, através do Programa Fome Zero, incentiva os municípios a ampliarem essa rede, sinalizando a indispensável articulação entre políticas públicas universais e ações solidárias da sociedade civil. Sem a aprovação do Estatuto do Bom Samaritano, porém, tudo fica mais lento e mais difícil. O Estatuto não vai eliminar as causas originais da fome ou da iníqua distribuição de renda. Mas permitiria, de um lado, atender à emergência nutricional e, de outro, ampliar a anêmica rede de proteção social do país, providência que mesmo economias mais ricas - e liberais - não dispensam (Fome Zero, 2001).

Em termos de público atingido por tais medidas, apresentam-se a seguir uma relação dos programas e respectivos resultados, cujos números foram estimados com base nos dados da caracterização do público beneficiário do Projeto Fome Zero, definido como população vulnerável à fome, a partir da linha de pobreza de US\$ 1,00 *per capita*, apresentada no capítulo 4 (Definição do Público Beneficiário). Em seguida, estimaram-se públicos específicos para cada programa proposto, segundo os seguintes critérios:

1 Reforma Agrária: o público potencial para reforma agrária foi estimado tomando-se todas as famílias pobres urbanas e rurais sem terra e aqueles com insuficiência de área (com área total menor que a média dos assentamentos rurais). Os resultados são os seguintes: (a) "conta própria" agrícolas (801 mil) mais pluriativos (620 mil); (b) famílias de empregados agrícolas (949 mil); pluriativos (345 mil) e rurais não-agrícolas (306 mil); (c) famílias de desocupados sem aposentadorias (929 mil, sendo 126 mil rurais). Desconsiderando a "volta" ao campo,

o público seria de 3,1 milhões de famílias ligadas às atividades agrícolas e de residentes no meio rural. Dentro deste público potencial, estima-se que um terço, ou aproximadamente um milhão de famílias seriam prioritárias, pois possuem um ou mais membros desempregados.

2 Expansão Previdenciária: o número foi calculado a partir da estimativa de pessoas sujeitas a aposentadoria por idade (mais de 60 para mulheres e mais de 65 anos para homens), mas que não recebem nem aposentadoria nem pensão públicas.

3 Bolsa Escola e Renda Mínima: este programa deve beneficiar prioritariamente as famílias pobres das crianças em idade escolar que não freqüentam escola (cerca de 1,6 milhão de crianças pobres). Essa priorização não exclui as diversas iniciativas existentes hoje nos municípios, estados e Governo Federal (este último voltado para 6 milhões de famílias) que, somadas, atingem um número maior de famílias. É importante ressaltar que a proposta do Projeto Fome Zero defende uma focalização maior para erradicar o trabalho infantil, por meio de um benefício maior por criança.

4 Produção para Autoconsumo e Apoio à Agricultura Familiar: a prioridade para acesso ao programa de incentivo ao autoconsumo deve ser para aqueles agricultores familiares, famílias de “conta própria” residentes nas áreas rurais agrícolas (823 mil) e pluriativas (426 mil).

5 Cupons de Alimentação: trata-se do programa mais abrangente, voltado para todas as famílias pobres residentes nas áreas urbanas e rurais. Embora o público-alvo seja bastante numeroso, a proposta é atingi-lo de forma parcelada, até que supere a linha de pobreza em função do apoio recebido de políticas estruturais como a de geração de emprego e renda, a reforma agrária, o apoio à agricultura familiar, bolsa escola, etc.

6 Ampliação do PAT: trata-se do programa voltado para todos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada. O público potencial é de 15,705 milhões de trabalhadores formais que não recebem auxílio alimentação.

7 Cesta Básica Emergencial: o público prioritário deste programa é a população que sofre o efeito da fome e que o cupom de alimentação não consegue atingir (vítimas das calamidades climáticas, por exemplo), com um caráter emergencial. As cestas básicas serão usadas no combate à desnutrição crônica da população adulta em áreas críticas, como as regiões de seca do Nordeste, os

acampados da reforma agrária e a população atingida por enchentes, durante o período necessário. Diante da ausência de pesquisas mais recentes, utilizou-se a estimativa de Monteiro (1995) sobre a proporção de pessoas adultas (25 anos mais) com reserva energética insuficiente, de 4,9% no Brasil sendo de 4,0% nas áreas urbanas e 7,5% nas áreas rurais, em 1989. Excluiu-se, dessas proporções, 3% de pessoas que são consideradas constitucionalmente magras pela OMS, resultando na proporção de 1,0% nas áreas urbanas e 3,5% nas áreas rurais, e estimou-se a população com base na Contagem Populacional de 1996. O valor calculado foi de 613 mil nas áreas urbanas e 662 mil nas áreas rurais, totalizando 1,275 milhões de pessoas.

8 Combate à Desnutrição: a desnutrição infantil crônica foi estimada em 10,4% das crianças menores de cinco anos de idade, em 1996, sendo 7,7% nas áreas urbanas e 18,9% nas áreas rurais (Monteiro, 1997). Desta proporção, eliminou-se 2% (existência de crianças pequenas no país, segundo padrão da OMS) e calculou-se o número de crianças de zero a quatro anos com base na Contagem Populacional de 1996. A proporção de crianças por família foi calculada da mesma forma que o item anterior, mas considerando-se o número de filhos de zero a quatro anos, chegando-se ao resultado de 1,15 crianças menores de quatro anos por família.

9 Melhoria da Merenda Escolar: visa a uma melhoria quantitativa e qualitativa, beneficiando todas as crianças de cinco a 15 anos que freqüentam escola (34,997 milhões).

10 Restaurantes Populares: a proposta é atingir pelo menos 10% dos trabalhadores (empregados e "conta própria" não-agrícolas) das regiões metropolitanas, para que façam suas refeições próximo ao local de trabalho. Pretende-se que os restaurantes populares, ao fornecerem uma alimentação de baixo custo, e pelo menos para este público beneficiário, promovam um impacto para baixo nos preços das refeições prontas nas áreas de concentração de trabalhadores de baixa renda.

11 Banco de Alimentos: estimou-se um público prioritário composto pelos moradores de rua (estimado em 30 mil nas áreas metropolitanas) e de pelo menos 10% dos desempregados (107 mil pessoas nas áreas metropolitanas e 158,2 mil nas demais áreas urbanas).

12 Agricultura Urbana: estimou-se um público prioritário de famílias extensas conta própria agrícolas mais pluriativas residentes nas áreas urbanas não-metropolitanas. (FOME ZERO, 2001)

A análise de projeto tão ambicioso e tão grandioso gera, em primeira instância, questionamentos no que tange à administração de recursos públicos, quais sejam: qual o custo de tais programas e de onde advêm os recursos para o financiamento. É claro que um programa tão abrangente e que engloba vários outros existentes em níveis estadual e municipal não consegue chegar a um valor absoluto de gastos. Para se ter uma idéia de custos, a principal proposta específica, o Cupom Alimentação sozinho foi orçado em R\$ 19,9 bilhões anuais. As fontes de recursos dos vários programas são as mais variáveis possíveis: além do auto recurso estão envolvidos os orçamentos dos três níveis da federação, os programas de renúncia fiscal, os tesouros, os orçamentos de educação e saúde também dos três níveis da federação, os fundos de programas de incentivo à agricultura, os fundos sociais, as empresas privadas e a sociedade civil.

O que fica claro no projeto é a ambição daqueles que o produziram e que não atentaram para as barreiras práticas de um programa tão grandioso e tão ambicioso. Coordenar tantas políticas públicas numa federação com as características da federação brasileira cujo federalismo (Stepan, 1999), associado ao presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), com um poder difuso, torna-se uma tarefa monstruosa que na visão dos críticos do Fome Zero têm impossibilitado que este funcione de uma maneira ordenada. Seus fins eleitoreiros certamente foram atingidos, como o foram os da Comunidade Solidária sob Fernando Henrique Cardoso. Resta saber se este programa no segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva suprirá as demandas por políticas públicas de qualidade, mais comprometidas com a aplicabilidade do que com o aparato técnico metodológico. Em outras palavras, menos conversa e mais ação. Com planejamento, coerência e objetividade, mais humilde, mas devagar e sempre.

O Programa fome Zero Foi desenvolvido com base nas seguintes publicações:

- **O comportamento do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT no Brasil durante os Anos 90.** Alexandre Guerra e Dulce Cazzuni (DESEP/CUT)
- **Perfil de Compra de Produtos Básicos em Assentamentos Rurais.** Altivo Andrade Almeida Cunha (Lúmen)
- **Ações Públicas Locais de Segurança Alimentar.** Christiane Costa e Renato Maluf (Instituto Polis)
- **Desafios para o Programa Público de Garantia da Segurança dos Alimentos no Brasil.** Elisabete Salay (Unicamp)
- **Tributação dos Alimentos no Brasil.** Fernando Gaiger Silveira (IPEA Brasília)
- **O Combate à Fome e à Desnutrição e a Promoção da Alimentação Adequada no Contexto do Direito Humano à Alimentação - Um Eixo Estratégico do Desenvolvimento Humano Sustentável.** Flávio Valente (Agora)
- **O Conceito de Segurança Alimentar.** Francisco Menezes (IBASE)
- **A Política da Previdência Rural no Brasil.** Guilherme Costa Delgado (IPEA Brasília)
- **Necessidades de Avanços na Regulamentação do Marketing dos Alimentos Industrializados no Brasil.** Josely Durães (Asbran)
- **Organizações Benéficas.** Luis Carlos Fabrini Filho (NEPA/ Unicamp)
- **Armazenamento e Estoques de Alimentos no Brasil (Evolução, Capacidade Atual e Propostas para Uma Política Pública).** Marcos Antonio de Oliveira e Moema Hofstaetter (DESER)
- **A Experiência do Restaurante Popular de Belo Horizonte como um Instrumento de Política de Segurança Alimentar.** Maria Regina Nabuco (PUC/Minas Gerais) e Maria José Pessoa (SMAB/BH)
- **O Programa de Alimentação Escolar no Brasil.** Marina Vieira da Silva (ESALQ/USP)
- **Quantificação do Fenômeno da Fome no Brasil e uma Metodologia para Estimação do Público-Alvo.** Maya Takagi (Instituto Cidadania e Unicamp), Mauro Del Grossi (IAPAR - Projeto Rurbano) e José Graziano da Silva (Instituto Cidadania - Unicamp - Projeto Rurbano).

- **Padrões de Preços de Alimentos em Hiper e Supermercados.** Moisés Machado (SMAB/BH)
- **Banco de Alimentos.** Newton Gomes (CRAISA Santo André)
- **Potencial de Produção Agropecuária no Brasil (Colaboração com Textos).** Renato Cabral (Embrapa)
- **Supermercados, a Nova Realidade: Como Intervir.** Silvio Porto (CEASA - Rio Grande do Sul)
- **São Paulo State G2B Exchange.** Walter Soboll (Secretaria da Fazenda/SP)

Avaliação dos potenciais impactos dos programas sobre a saúde infantil

A tabela 1 apresenta a análise da correlação entre dados secundários relativos à nutrição infantil (taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade entre crianças menores de um ano de idade, baixo peso ao nascer, adequação de peso por estatura, disponibilidade de calorias e macronutrientes no domicílio) e dados secundários relativos às condições sócio-econômicas e demográficas por estado da federação (indicadores de desenvolvimento econômico, proporção de crianças menores de cinco anos de idade existentes na população e cobertura do Programa Bolsa Família).

TABELA 1: Correlação entre variáveis relativas a estado nutricional infantil e indicadores de desenvolvimento, populacional e cobertura do Programa Bolsa Família. Brasil, 2007.

Correlações		IDH (2000)	IDHR (2000)	IDHL (2000)	IDHE (2000)	MENOR5a (2003)	COBBF (2007)
KCAL (2003)	PearsonCorrelation	0,006	(0,113)	0,165	0,016	(0,276)	0,244
	Sig.(2-tailed)	0,974	0,574	0,411	0,938	0,163	0,220
TMI (2003)	PearsonCorrelation	(0,913)	(0,855)	(0,807)	(0,941)	0,319	0,141
	Sig.(2-tailed)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,105	0,484
WHZm (2003)	PearsonCorrelation	0,407	0,493	0,357	0,304	(0,356)	(0,160)
	Sig.(2-tailed)	0,035	0,009	0,068	0,123	0,068	0,425
WHZf (2003)	PearsonCorrelation	0,484	0,470	0,553	0,387	(0,224)	(0,345)
	Sig.(2-tailed)	0,011	0,013	0,003	0,046	0,261	0,078

A taxa de cobertura do Programa Bolsa Família apresentou correlação estatisticamente significativa apenas em relação à adequação de peso por estatura entre crianças do sexo feminino (WHZf). Os indicadores de desenvolvimento humano relativos à educação, longevidade e renda apresentaram correlação positiva e estatisticamente significativa em relação aos indicadores de saúde infantil (WHZm e WHZf), influência que torna-se negativa em relação à taxa de mortalidade infantil.

A taxa de mortalidade entre crianças menores de um ano de idade e baixo peso ao nascer não apresentaram correlação com nenhuma das demais variáveis, a não ser em relação à proporção de crianças até cinco anos de idade na população.

Dados de composição nutricional da alimentação domiciliar nos estados brasileiros analisados em termos de macronutrientes (carboidratos, lipídios e proteínas) apresentaram padrões de correlação inconsistentes com os indicadores de desenvolvimento humano, sendo que não houve correlação significativa de nenhum dos macronutrientes avaliados em relação à cobertura do Programa Bolsa Família.

Conclusão

O presente estudo buscou analisar o perfil nutricional da população infantil nos estados brasileiros em relação a programas de redistribuição de renda, como o Programa Bolsa Família. Tendo em vista a falta de periodicidade dos dados obtidos, a causalidade das correlações observadas teve que ser invertida: no lugar de

observar a influência do programa de redistribuição de renda sobre o estado nutricional infantil, pôde-se somente avaliar a possibilidade de existência de condicionantes relacionados ao risco nutricional na infância para distribuição dos recursos dedicados ao programa entre os estados da federação.

Os dados obtidos permitem verificar que sequer há um padrão de cobertura diferenciada do programa nos estados brasileiros com piores indicadores de nutrição (disponibilidade domiciliar de calorias) ou estado de saúde na infância (taxa de mortalidade infantil).

Somente indicadores relativos ao desenvolvimento humano apresentaram influência positiva estatisticamente significativa sobre o estado nutricional infantil nos estados brasileiros. Tais indicadores consistem em formulações sobre índices de alfabetização e escolaridade, longevidade e renda, cujos principais determinantes constituem políticas públicas de implementação e consolidação a médio e longo prazo, cujos resultados refletem-se somente após considerável período de tempo.

Observa-se, portanto, que o Programa Bolsa Família, implementado a partir do ano de 2003, não pode ser considerado determinante do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, os resultados positivos sobre a nutrição e saúde infantil derivados do IDH não podem ser provenientes do programa, tendo em vista o ainda curto prazo de implementação.

Deve-se enfatizar, quanto à validade interna e externa do presente estudo, que consiste em um estudo ecológico baseado em amostra limitada de dados, referentes à média populacional das variáveis em estudo nas 27 unidades da federação. Similarmente, a carência de programas de acompanhamento individual dos beneficiários da Bolsa Família e disponibilidade de dados em determinados períodos limitou a análise à causalidade reversa do que a proposta original do estudo, conforme verificado na conclusão. Assim, os resultados obtidos devem ser analisados como um primeiro passo na identificação de padrões de correlação entre redistribuição de renda e estado nutricional da população infantil, especialmente como indicativos da ausência de uma lógica ou um padrão na distribuição de recursos financeiros que obedeça à sinalização de necessidades prementes em determinadas unidades da federação, tendo em vista a falta de correlação entre alta cobertura populacional do programa e baixos indicadores de saúde e nutrição infantil.

Ressalta-se a falta de diagnóstico pré-implementação do Programa Bolsa Família para adequada mensuração dos efeitos da redistribuição de renda sobre indicadores de saúde da população infantil, mais sujeita a déficits de crescimento e desenvolvimento físico e cognitivo face a condições precárias de alimentação e saúde.

Destaca-se, assim, a necessidade de realização de acompanhamento constante pós-implementação do programa de redistribuição de renda, de forma a realizar o monitoramento contínuo dos efeitos do Programa Bolsa Família sobre indicadores de nutrição e saúde da população, especialmente a população infantil, tendo em vista os efeitos deletérios provenientes da situação de fragilidade representada pela insegurança alimentar.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Revista Dados* 1988, 31(1).
- BATISTA FILHO, M.; RISSIN, A. Transição nutricional no Brasil: Tendências regionais e temporais. *Cad.Saúde Pública* 2003, 19(Sup.1):S181-S191.
- BENÍCIO, M.H.D'A.; MONTEIRO, C.A.; ROSA, T.E.C. Evolução da desnutrição, da pobreza e do acesso a serviços públicos. In: MONTEIRO, C.A.(Org.). *Velhos e Novos Problemas da Saúde no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- COSTA, N.R. Inovação Política, Distributivismo e Crise: A Política de Saúdenos Anos 80 e 90. *Revista Dados* 1996, 39(3).
- FOME ZERO. Instituto Cidadania: São Paulo, 2001.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança*. Nova York: Nações Unidas, 1990.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004 - Suplemento Segurança Alimentar*. 2005. Disponível na internet via: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/default.shtm> [Data de acesso: Maio de 2006].
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2003-2003: Resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação: primeira fase*. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Destinação de recursos do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2007.

- MONTEIRO, C.A.; BENÍCIO, M.H.D'A.; FREITAS, I.C.M. *Melhoria e Indicadores de Saúde Associados à Pobreza no Brasil*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde, Universidade de São Paulo, 1997.
- PELIANO, A.M. (Coord.). Plano de Combate à Fome e à Miséria. In: *Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2000*. Brasília: PNUD, 2004. Disponível na internet via: <http://www.pnud.org.br/atlas/> [Data de acesso: Outubro de 2007].
- SCHMITZ, B.A.S.; HEYDE, M.E.D.V.D.; CINTRA, I.P.; FRANCESCHINI, S.C.C.; TADDEI, J.A.A.C.; SIGULEM, D.M. Políticas e programas governamentais de alimentação e nutrição no Brasil e sua involução. *Cadernos de Nutrição* 1997; 13:39-54.
- SOUZA, A.M.de; FONSECA, A.M.M.da. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. *São Paulo em Perspectiva* 1997, 11(4).
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia : federações que restringem o ampliam o poder do demos. *Revista Dados* 1999, 42(2).
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *WHO Anthro Software 2005 for Personal Computers*. Geneva: WHO, 2006.