

## As políticas de desenvolvimento social e combate à fome e seus efeitos sociodemográficos no Brasil: experiências para fortalecimento da agenda da CIPD<sup>1</sup>

*Paulo de Martino Jannuzzi<sup>2</sup>*

O combate à fome e à pobreza é talvez um dos compromissos mais reiterados nos documentos e declarações resultantes das diversas Conferências Mundiais promovidas pelas agências das Nações Unidas nos últimos 20 anos. Na Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, firmada em 2000 por centenas de chefes de Estado, figura como primeiro e certamente mais destacado compromisso – desdobramento da ênfase conferida pela Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, de Copenhague em 1995 – a necessidade de “políticas e estratégias nacionais orientadas para a redução considerável da pobreza em geral, no mais curto espaço de tempo possível, e para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza absoluta num prazo que será fixado por cada país atendendo ao seu próprio contexto”. Tal compromisso seria novamente reiterado, um ano depois, na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.

Mas é preciso registrar que, antes mesmo das Conferências de Copenhague e de Roma, na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), realizada em 1994 no Cairo, a pobreza já recebera reconhecimento explícito como questão a ser enfrentada em qualquer estratégia de promoção de crescimento econômico, população e desenvolvimento sustentável. Afinal, como registrado no capítulo 3 do Relatório final da CIPD:

A pobreza vem muitas vezes acompanhada de desemprego, subnutrição, analfabetismo, baixo status da mulher, exposição a riscos ambientais e limitado acesso a serviços sociais e de saúde, inclusive serviços de saúde reprodutiva que, por sua vez, inclui o planejamento familiar. Todos esses fatores contribuem para altos níveis de fecundidade, morbidade e mortalidade, assim como para uma baixa produtividade econômica. Além disso, a pobreza está intimamente relacionada com uma inadequada distribuição espacial da população, com o uso insustentável e uma distribuição desigual de recursos naturais como terra e água, e com uma séria degradação ambiental. (Relatório CIPD, tópico 3.13)

<sup>1</sup> Agradeço as contribuições e subsídios elaborados por Armando Simões e Junia Quiroga para finalização desse texto. Cabem apenas ao autor as lacunas e interpretações factuais aqui apresentadas.

<sup>2</sup> Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil, paulo.jannuzzi@mds.gov.br.

O Plano de Ação da CIPD estabelece seis ações que podem ser empreendidas pelos governos na tentativa de erradicação da pobreza, as quais incluem investimentos de alta qualidade na transformação das políticas de formação de recursos humanos e educação, saúde sexual e reprodutiva, alimentação e nutrição, desenvolvimento sustentável, entre outros. Sugere-se, ainda, que sejam focalizadas ações para as mulheres e os mais jovens, tendo em vista a maior probabilidade de pobreza entre esses grupos e o potencial estratégico da transformação em suas condições de vida.

No Brasil, parte expressiva das ações preconizadas pelo Plano da CIPD no campo da alimentação e nutrição, focalizadas em mulheres e população mais jovem, tem sido efetivada por meio da integração, a partir de 2004, das políticas e programas de desenvolvimento social e combate à fome em uma única pasta específica – o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Se é fato que, desde final dos anos 1990, a temática de combate à fome assumia maior proeminência nas prioridades do governo federal, com maior volume de recursos, articulação intersetorial e arranjos programáticos mais eficientes, é com a criação do MDS que se consegue conferir escala e operacionalidade efetiva às ações e programas voltados para a agenda de mitigação da pobreza.

Fazer esse registro histórico, ainda que certamente incipiente, da criação dessas políticas e programas de desenvolvimento social, de seus efeitos sobre a redução da pobreza e sobre outros aspectos da realidade sociodemográfica brasileira é o objetivo desse texto. Espera-se assim trazer subsídios que contribuam para o conhecimento da natureza dessas políticas e do papel crucial que elas têm exercido sobre aspectos da dinâmica demográfica brasileira, tais como a queda da mortalidade infantil e o aumento do uso de contraceptivos, para citar alguns dos principais. Um balanço do cumprimento do Plano de Ação da CIPD não poderia deixar de contemplar a estratégia brasileira de redução da pobreza nas últimas décadas.

### **A fome e a pobreza na agenda das políticas públicas no Brasil: das ações fragmentadas de nutrição e segurança alimentar ao Programa Bolsa Família**

A agenda das políticas públicas corresponde ao conjunto de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento histórico. O reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente à importância que a imprensa, um grupo social ou instituição conferem à questão, ou ainda às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou a outros momentos do passado. Não é a vontade de uma liderança política, um pesquisador acadêmico, um governante eleito ou agência multilateral, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente a incorporação da questão social advogada na agenda formal de governo (JANN; WEGRICH, 2007).

Um problema social se transforma em questão pública quando existe a convicção de que ele precisa ser dominado política e administrativamente. Se parece haver solução técnica viável e factível para determinada questão social, essa entra mais facilmente na agenda. Afinal, a estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que “digere” inovações a seu próprio tempo e estilo (FREY, 2000). O momento político ou histórico também condiciona a formação da agenda. Um governante recém-eleito tem maior margem de manobra para colocar novos temas na agenda político-institucional no início de seu governo, sobretudo pelo seu diferencial de votos em relação a adversários. Sua capacidade de influenciar a agenda é tão maior quanto maior for a preservação ou o aumento de seu capital político ao longo dos anos seguintes à sua eleição.

Além dos governantes eleitos, os parlamentares e outros atores políticos são elementos catalisadores desse processo. Eles são diversos e possuem características distintas: políticos e burocratas; empresários; trabalhadores/sindicatos; servidores públicos; e os meios de comunicação. Grandes empresários, individualmente ou por meio de *lobbies* (grupos de pressão), encaminham suas demandas e pressionam os atores públicos, nas decisões governamentais, em favor de seus interesses. Também os agentes internacionais, tais como as agências multilaterais das Nações Unidas e suas Conferências e Cúpulas Mundiais, constituem outro ator político de grande importância. Além desses, os meios de comunicação são outros agentes relevantes no processo, pois dispõem de recursos para influenciar a opinião pública na formação das demandas. Enfim, as organizações políticas – partidos, sindicatos, grupos de interesse, agências multilaterais e imprensa – são fundamentais para que as demandas entrem na agenda política do governo e para que, lá presentes, possam se transformar em ações e programas concretos.

De fato, é a ação e interação de diferentes atores ao longo dos últimos 60 anos que têm colocado gradativamente – e efetivamente nos anos 2000 – a questão da pobreza, indignância e exclusão social na agenda de políticas públicas no Brasil. Embora estas temáticas já viessem sendo investigadas nas universidades e centros de pesquisa e figurassem como objeto de levantamento estatístico 30 anos antes, foi a partir da crise e da estagnação econômica da chamada “década perdida” – e seus efeitos sobre o empobrecimento de diversos segmentos populacionais – que as questões relacionadas mais diretamente à pobreza passaram a comparecer com maior frequência e maior profundidade na literatura acadêmica e na agenda política, disputando a centralidade do debate sobre distribuição de renda e iniquidades na constituição do mercado de trabalho urbano – temáticas privilegiadas no contexto do aumento generalizado e desigual da renda e do crescimento acelerado da população urbana no “milagre econômico”.

Até final do século passado, a pobreza era objeto de intervenção difusa pelo Estado brasileiro. Entendida como sinônimo de fome, as primeiras iniciativas de tratar a questão por parte do governo federal datam dos anos 1940, quando foram criadas as primeiras ações de provimento direto ou subsidiado do alimento aos trabalhadores

urbanos. Nos estados já havia se iniciado, pelo menos 20 anos antes, o fornecimento de merenda aos alunos de escolas públicas, sendo que o governo federal auxiliava com a distribuição de leite em pó. Em que pesem o mérito dessas iniciativas e os esforços de Josué de Castro – com repercussão internacional, como conselheiro da FAO – na promoção da agenda de combate à desnutrição no Brasil, o fato é que, até os anos 1970, a ação federal foi menos incisiva que a gravidade do problema exigiria, tal como documentada em seu livro *Geografia da fome*, publicado em 1946. Durante a maior parte do século XX, a atuação governamental esteve centrada em políticas de abastecimento, formação e regulação de estoques e preços de alimentos, coordenadas pelo Ministério da Agricultura, certamente importantes na perspectiva de soberania alimentar do país.

O crescimento populacional intenso no período, sobretudo em direção aos centros urbanos, começou a expor a realidade da insegurança alimentar de contingentes significativos da população, em especial das crianças. Assim, na década de 1970, iniciaram-se diversos programas federais de assistência alimentar, alguns dos principais coordenados pelo Ministério da Saúde, como o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (TAKAGI, 2006). Dessa iniciativa desdobraram-se vários outros programas, existentes até hoje, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação ao Trabalhador. Também é do final da década de 1970 a estruturação de outros programas de menor alcance, mas voltados ao combate à fome junto a públicos mais específicos, como aqueles direcionados à suplementação alimentar de gestantes, nutrízes e recém-nascidos e às comunidades de baixa renda do Nordeste, atendidas por meio de cestas básicas de alimentos e/ou rede de comercialização com preços subsidiados. Vale observar que as cestas básicas permaneceram como estratégia de acesso ao alimento com maior ou menor ênfase durante as duas décadas seguintes.

Ao longo dos anos 1980, com a redemocratização do país e a emergência de lideranças políticas mais sensíveis às problemáticas sociais, os programas então existentes ganharam escala e outras iniciativas de assistência alimentar foram estruturadas, como o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, em 1986 (PELIANO, 2010). Pulverizadas em 12 programas diferentes, as iniciativas de provimento de acesso a alimentos do governo federal alcançaram quase 50 milhões de pessoas na época, mas com baixa efetividade na mitigação do problema da desnutrição e fome.

A instabilidade econômica da “década perdida”, com altos níveis de inflação, inclusive de alimentos básicos, desabastecimento de produtos em supermercados, baixo crescimento do emprego e perda salarial, não impediu, paradoxalmente, que o primeiro governo eleito pós-redemocratização, no início dos anos 1990, viesse a desmobilizar recursos e os programas então existentes para abastecimento e garantia de acesso à alimentação. Com o agravamento da situação de insegurança alimentar, a sociedade civil e agentes políticos mobilizaram-se para pressionar por uma ação governamental mais robusta e efetiva de combate à fome. Com novo presidente em 1993, de fato, a problemática da fome começava a entrar na agenda das políticas

sociais no Brasil com maior força. Foram emblemáticas, nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1993, e a estruturação do Plano de Combate à Fome e Miséria. Lamentavelmente, tal plano, embora baseado em um diagnóstico então inédito e detalhado da fome no país – Mapa da Fome – e desenhado para atuar nas múltiplas determinações do fenômeno, por meio de um conjunto amplo de ações em vários Ministérios, não conseguiu dispor de estrutura de coordenação para implementá-lo no curto período em que esteve vigente.

O diagnóstico e parte do desenho desse plano foram usados para formatar o Plano Comunidade Solidária – e depois o Comunidade Ativa – que, inspirado no programa mexicano Progresá, organizou e articulou as ações federais de combate à fome e miséria entre 1994 e 2002, sob coordenação próxima da Presidência da República. Ao articular ações emergenciais e pontuais de assistência alimentar com programas sociais nas áreas de educação, moradia, vacinação, saúde da família e desenvolvimento rural, o Comunidade Solidária constituiu-se em um avanço conceitual e programático no enfrentamento da pobreza. As restrições orçamentárias, a falta de uma estrutura mais robusta de implementação das ações, fortemente dependente de organizações sociais, os problemas de articulação intersetorial e federativa e a cobertura do Plano restrita a pouco mais de 1.300 municípios (20% do total de municípios do país) limitaram os alcances da estratégia.

Paralelamente aos esforços do governo federal na área, em meados da década de 1990, alguns municípios de grande porte – não cobertos, portanto, pelo Comunidade Solidária, mas com recursos orçamentários para investir em política social – começaram a estruturar programas de transferência de renda, vinculados a outras iniciativas no campo da assistência social e educação. Inspirado no êxito potencial dessas experiências no combate à fome e miséria, o governo federal iniciou, em 2001, sua replicação em escala nacional, com a criação do Bolsa-Escola, administrado pelo Ministério da Educação, voltado para a transferência de recursos às famílias com crianças nas escolas. Com a decisão de descontinuar os programas de distribuição direta de alimentos – cestas básicas e leite – o governo federal criou, nesse mesmo período, o Bolsa-Alimentação, coordenado pelo Ministério da Saúde, destinado às famílias com gestantes e crianças desnutridas, assim identificadas durante atendimento básico à saúde.

Refletindo a importância com que a fome e a miséria vinham sendo tratadas na mídia, no debate acadêmico, na discussão política e nas campanhas eleitorais na década de 1990, o Congresso Nacional passou a tramitar, em 1999, um projeto de Lei Complementar para criação do Fundo de Combate à Pobreza, destinado a “viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida” (Lei Complementar n. 111, de 06 de julho de 2001). Embora os recursos do Fundo estivessem destinados a ações direcionadas à população de mais baixa renda, não se configurando como uma proposta de assegurar direito universal

às ações financiadas pelo mesmo, há um claro reconhecimento de que o combate à pobreza transcenderia a mitigação da fome, envolvendo também ações em outros domínios da política social.

Ainda que o curto distanciamento histórico e o calor da disputa política do presente não recomendem tal assertiva, não parece incorreto afirmar que, a partir de 2003, há uma priorização da questão da fome, miséria e pobreza na agenda de políticas públicas no país. Se é fato que, como apresentado anteriormente, tal problemática foi sendo reconhecida na esfera pública como crescentemente complexa, requerendo estratégias de mitigação e combate mais abrangentes e multissetoriais, é a partir de 2003 que ela passa a ocupar a centralidade não apenas da agenda de governo, mas também da agenda de Estado.

Tal priorização, atestada inicialmente pelo comprometimento público do então presidente e pelo perfil e militância acadêmica da equipe técnica que passou a formular e coordenar as ações na área, revela-se pelo volume de recursos que a área passou a receber nos anos seguintes.

Dessa priorização política acabaram sendo desdobradas duas estratégias de ação, com matriz originária no diagnóstico e desenho de intervenção delineado nas propostas do Instituto Cidadania, em 2001: a estratégia Fome Zero e a estruturação do Programa Bolsa Família.

O Fome Zero propunha-se a atacar o problema da insegurança alimentar por meio de um conjunto de ações articuladas (TAKAGI, 2010): introdução do Cartão Alimentação, voltado para a complementação da renda familiar para compra de alimentos; ações direcionadas para compra da produção de alimentos de agricultores familiares e distribuição para escolas, entidades assistenciais, banco de alimentos e restaurantes populares, o que ficou conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; ações de provimento do acesso à água no semiárido nordestino, por meio da construção de cisternas; e ações de fortalecimento e indução de programas municipais de segurança alimentar, com o financiamento de equipamentos para instalação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e promoção de varejões e incentivo à agricultura urbana. Reconhecendo as dificuldades específicas de determinados grupos populacionais ao acesso ao alimento, o Fome Zero também previa a distribuição de alimentos em caráter emergencial para as famílias atingidas por secas e enchentes e novos assentados da reforma agrária, assim como o fornecimento de leite e nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social. De forma inovadora na agenda governamental, o Fome Zero também trazia a necessidade de estruturação de programas de educação alimentar e educação para o consumo, com efeitos preventivos para o combate tanto à desnutrição quanto à obesidade.

O Programa Bolsa Família foi instituído em 2003 com o propósito de integrar, em um único programa, as ações de transferência de renda então existentes no governo federal, como o Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, instituídos no governo anterior e, depois, o Cartão Alimentação, criado na estratégia do Fome Zero. O

programa previa a concessão de algumas modalidades de benefícios monetários a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, em função do nível de renda e do número de crianças e adolescentes na família. O programa incorporou dois anos mais tarde o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que previa também repasse de recursos às famílias que tivessem, indevidamente, crianças inseridas em atividades produtivas (BICHR, 2010).

Seguindo o desenho das primeiras experiências, o programa previu o cumprimento de contrapartidas – condicionalidades – das famílias, como a frequência escolar das crianças e adolescentes e cuidados básicos de saúde da criança e gestante. Se tais contrapartidas eram consideradas com reserva por parte de alguns analistas e gestores públicos – afinal, educação e saúde eram direitos sociais conquistados, não uma obrigação, ou dever a ser cumprido somente por famílias pobres –, elas induziram o poder público a construir equipamentos e estruturar serviços onde a oferta era mais precária, como na zona rural, no semiárido nordestino e região amazônica. Com uma regularidade que passou a ser de cada dois anos, os beneficiários precisariam atualizar seus dados – inclusive de rendimentos – no Cadastro Único de Programas Sociais, quando a condição de beneficiário seria reavaliada. Complementarmente, introduziram-se ações específicas de acompanhamento socioassistencial de famílias com crianças e adolescentes em situação de descumprimento das condicionalidades, expostas a outras situações de vulnerabilidade, além de iniciativas de oferta de cursos de qualificação profissional e inclusão produtiva nos estados e municípios. Não parece, pois, pouco plausível atribuir papel importante ao Programa na expansão e estruturação de equipes da Estratégia Saúde da Família e de Centros de Referência da Assistência Social pelo país, bem como na construção de escolas nas áreas mais pobres.

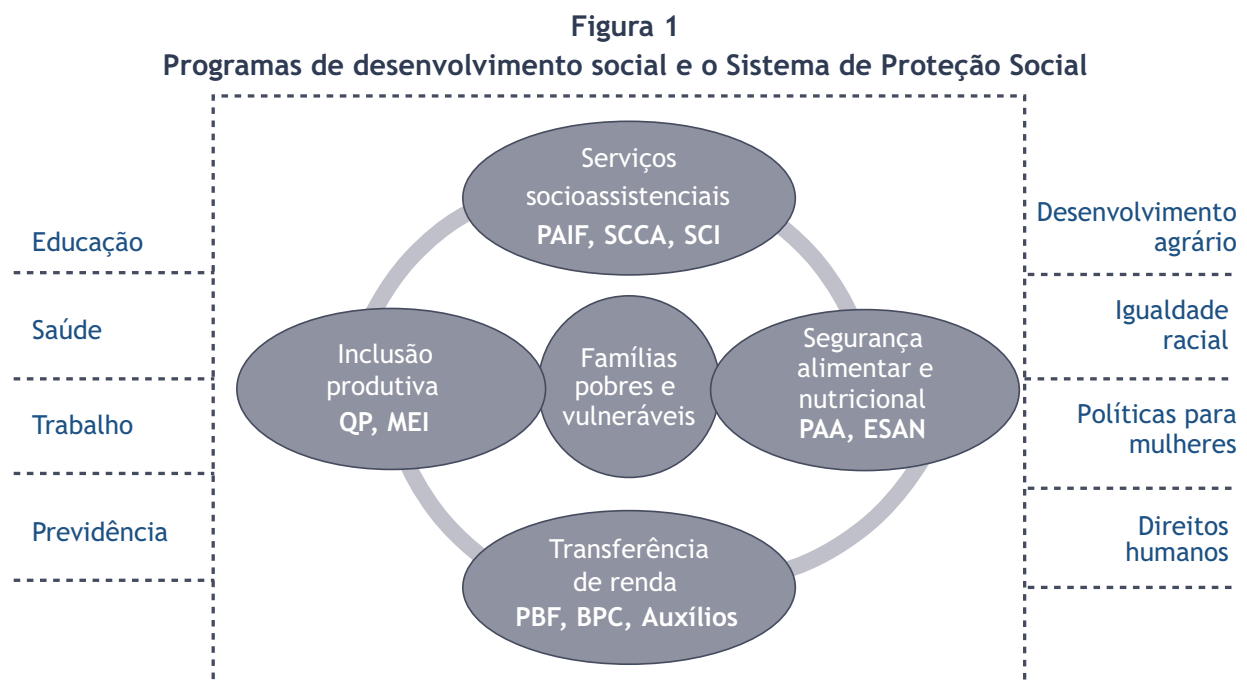
Embora não explorada aqui, a proposição do Programa Bolsa Família como solução programática para enfrentamento da pobreza também tem sido entendida, por alguns autores, como desdobramento da estruturação do nosso Sistema de Seguridade, Previdência e Assistência Social, como o foi a concessão da aposentadoria para trabalhadores rurais em 1993 (ROCHA, 2013). Dada a natureza restritiva então vigente para acesso aos benefícios e auxílios previdenciários, voltados para os trabalhadores com contrato regular de trabalho, era necessário que se criasse uma estratégia específica de garantia de renda para autônomos e trabalhadores informais. Seguindo a evolução histórica nos países mais desenvolvidos, depois de criados o seguro social e a aposentadoria, era inevitável que se instituísse a renda mínima como mais uma etapa civilizatória rumo ao Estado do Bem-Estar Social (KERSTERNESTKY, 2011).

## **As políticas de desenvolvimento social e seus efeitos sociodemográficos**

A partir desse breve e certamente incompleto retrospecto histórico, pode-se propor uma definição preliminar das políticas de desenvolvimento social como um conjunto de políticas integradas às demais políticas sociais – de cunho redistributivo, emancipatório e compensatório – voltadas para populações vulneráveis por diferentes

aspectos, tais como fome, insegurança alimentar, insuficiência de renda, trabalho irregular e falta de oportunidades de geração de renda, violência, etc.

Tais políticas e programas representam inovações programáticas nos campos de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva, que procuram superar a estratégia fragmentada de ações direcionadas a públicos vulneráveis em saúde e nutrição e de acesso ao alimento pela distribuição de cestas básicas, que operaram nos anos 1980, e complementar o Sistema de Seguridade Social, até então estruturado sob a ótica contributiva. Estas políticas buscam superar os desafios da articulação intersetorial e federativa, operando por meio de arranjos com papéis e responsabilidades pactuadas entre União, estados e municípios, com apoio de entidades socioassistenciais.



Os efeitos dessas políticas sobre a realidade social brasileira constituem tema ainda a ser mais explorado na pesquisa acadêmica, agora que começam a adquirir maturidade de implementação, dispor de maior regularidade de registros estatísticos e também por serem mais bem documentadas e conhecidas. No caso do Programa Bolsa Família, já há um conjunto mais sistematizado de evidências sobre seus efeitos, como revelado em publicação recente (CAMPELLO, 2013).

Contudo, é importante registrar que o programa não teria impacto com a intensidade e o espraiamento pelo território alcançados, sobretudo nas áreas mais pobres, se não estivesse articulado com outras políticas sociais, operadas pelo MDS e outros ministérios. Afinal, o combate à pobreza no Brasil também beneficiou-se da continuidade da estruturação do Sistema de Proteção Social, no sentido preconizado pela Constituição de 1988. O combate à pobreza foi favorecido pelo aumento do gasto em políticas sociais nas áreas de educação, saúde, trabalho, habitação, previdência social e desenvolvimento social, que passou de 13% do Produto Interno Bruto, nos anos 1980, para quase 25%, somados os recursos do governo federal, dos estados



e municípios (CASTRO, 2011). Entre 1995 e 2009, o gasto federal social *per capita* teria duplicado, em valores reais, passando de cerca de R\$ 1.400,00 para R\$ 2.800 (CASTRO et al., 2011).

Se a Previdência Social não estivesse concedendo aposentadorias e pensões de ao menos um salário mínimo para mais de 20 milhões de ex-trabalhadores urbanos contribuintes e trabalhadores rurais não contribuintes e a Assistência Social concedendo o Benefício de Prestação Continuada a quase 4 milhões de idosos e pessoas com deficiência de baixa renda, a dimensão do público-alvo das políticas de desenvolvimento social seria muito maior. Há ainda o seguro-desemprego, as parcelas anuais do Programa de Integração Social e outros auxílios previdenciários que contribuem para mitigação das situações conjunturais de pobreza de trabalhadores com contrato regular de trabalho.

Como resultado desse conjunto de esforços programáticos, em especial do Programa Bolsa Família, observou-se forte decréscimo da pobreza ao longo dos anos 2000. Estudo do Ipea publicado em 2011 trouxe evidências acerca dos efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e desigualdade, ao apresentar a série histórica de indicadores de 1995 a 2009, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Tal série histórica mostra nítida e constante tendência de queda da pobreza, da desigualdade e da intensidade da pobreza (distância relativa à linha de 70 reais) após 2003 (OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011).

Vale registrar que os efeitos do Programa Bolsa Família e das políticas de desenvolvimento social na redução da pobreza e desigualdade já tinham sido apontados no Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, publicado em 2010, documento de repercussão significativa no meio técnico-político no país (BRASIL, 2010). A análise apresentada no relatório atribui ao programa forte contribuição para a redução da extrema pobreza no país ao longo dos anos 2000. Medida pela linha de pobreza internacional do Banco Mundial – de 1,25 dólar *per capita* por dia, valor ajustado pela paridade do poder de compra –, a pobreza extrema teria caído de 14% em 2001 para 4,7% em 2009, momento em que o Programa se estrutura e se processa sua expansão de cobertura pela população de mais baixa renda no país.

Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, desenhada para captar efeitos atribuíveis especificamente ao Programa e realizada pelo International Food Policy Research Institute, demonstra que o Bolsa Família contribuiu para a diminuição do trabalho infantil em todos os grupos etários, entre 2005 e 2009. Para crianças e jovens de 11 a 15 anos, houve redução de 7,8% para 6,3%, neste período, mas o maior decréscimo ocorreu para o grupo de 16 e 17 anos: de 22,9% para 15,7%. No Nordeste, o Programa teria proporcionado aumento significativo na frequência escolar das crianças beneficiárias, o que pode também ter contribuído para redução do trabalho infantil (BRASIL, 2012).

Monografia agraciada em primeiro lugar pelo Prêmio Qualidade do Gasto Público da Secretaria de Orçamento Federal de 2012 revela que famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família possuem gasto com alimentação superior à média de famílias não

beneficiárias com rendimentos equivalentes. Usando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008/2009, do IBGE, o trabalho mostra que as famílias atendidas pelo Programa gastam mais do que outras com consumo de grãos e cereais, aves e ovos, carnes, panificados, legumes, óleos e bebidas não alcoólicas. O Programa auxilia, portanto, na melhora do *status* nutricional de crianças e adolescentes, sobretudo no Norte e Nordeste, onde o impacto do programa é 31,4% maior do que para o total do Brasil (BAPTISTELLA, 2012).

Em estudo publicado recentemente em uma das mais renomadas revistas científicas internacionais na área da saúde, *Lancet*, evidenciam-se efeitos significativos do Programa Bolsa Família, entre 2004 e 2009, na redução da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos (17%) e por causas associadas à pobreza: desnutrição (65%); diarreia (53%); e infecções respiratórias (20%). Esses resultados são estimados comparando-se municípios de alta cobertura consolidada do PBF (aqueles com mais de 32% de famílias participando do Programa e com 100% de cobertura das famílias público-alvo do Programa por pelo menos quatro anos), com municípios de baixa cobertura (menos de 17% de famílias incluídas no PBF) (RASELLA et al., 2013).

Estudo similar, publicado no *American Journal of Public Health*, analisa os efeitos combinados do acesso ao Programa Saúde da Família (PSF) e da cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a mortalidade infantil pós-natal (a que ocorre entre 28 e 364 dias de vida), utilizando um painel de municípios e cobrindo o período 1998-2010. Os resultados mostram que o efeito do PSF sobre a redução da mortalidade infantil cresce à medida que aumenta a cobertura do PBF no município, sendo a região Nordeste a mais beneficiada pelos efeitos dos dois programas juntos. Da mesma forma, conforme amplia-se a cobertura do PBF, cresce o efeito do PSF sobre o número de visitas de acompanhamento pré-natal, mostrando que, para uma mesma cobertura de serviço de assistência básica de saúde da família, a maior cobertura do PBF acarreta maior número de visitas ao pré-natal (GUANAIS, 2013).

Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, realizada pelo International Food Policy Research Institute, apontou que o peso ao nascer das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família é superior ao das crianças de mães não beneficiárias (3,26 kg e 3,22 kg, respectivamente). Tal fato decorreria da constatação de que, em 2009, as grávidas beneficiárias do Programa apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Entre 2005 e 2009, o número de gestantes beneficiárias do PBF que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para 5%, queda significativamente maior do que a observada entre as não beneficiárias (BRASIL, 2012).

A pesquisa mostrou, ainda, que a proporção dos filhos de beneficiárias do Programa que eram amamentados de maneira exclusiva, pelo menos durante os seis primeiros meses de vida, era oito pontos percentuais maior do que a dos filhos de não beneficiárias (61% e 53%, respectivamente). Certamente isso teria contribuído, no período estudado, para a redução da prevalência de desnutrição crônica na população em geral e diminuição mais significativa da desnutrição aguda entre os beneficiários. Observou-se, também, um efeito positivo do programa sobre o esquema vacinal, espe-

cialmente quando se consideram os índices de vacinação DTP e contra poliomielite, popularmente conhecida como paralisia infantil.

Livro publicado recentemente, intitulado *Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania*, elaborado por pesquisadores da Universidade de Campinas com base em entrevistas qualitativas com mulheres beneficiárias do Programa, constatou que o PBF produz impactos sociais nas vidas dessas pessoas, incomparáveis aos proporcionados por outros tipos de auxílio, como, por exemplo, vales de troca por produtos ou cestas básicas. Segundo os autores, esses efeitos decorrem do fato de o benefício ser em dinheiro, o que implica liberdade e responsabilidade quanto ao uso, aprendizado de planejamento de gastos e ganhos de dignidade (REGO; PINZANNI, 2013). A avaliação de impacto do Bolsa Família, conduzida pelo International Food Policy Research Institute, chega a resultados semelhantes a respeito do empoderamento da mulher na tomada de decisões no espaço doméstico, como no uso de contraceptivos.

Tais estudos corroboram pesquisa anterior que, por meio de análise qualitativa, mostrou que as mulheres titulares do benefício do BF têm ganhos na relação de gênero à medida que se tornam mais independentes dos maridos financeiramente, passando a ter maior poder de barganha no que tange à alocação de recursos no domicílio e aumentando o nível de interação social.

## Considerações finais

Este texto procurou apresentar uma síntese do processo histórico de construção da agenda de políticas de combate à fome e pobreza na esfera federal no Brasil, da década de 1940 aos anos 2000, bem como uma análise dos efeitos dessas políticas e programas em aspectos sociodemográficos.

Como se pode depreender deste breve relato histórico, a incorporação das políticas de combate à fome e pobreza na agenda do Estado brasileiro, em especial nos anos 2000, resulta, por um lado, do gradativo convencimento pela sociedade e meio político da gravidade da questão no país e do seu equacionamento e, por outro, da disputa política quanto à centralidade das políticas dirigidas para seu equacionamento, em meio ao reconhecimento de sua complexidade enquanto fenômeno social e do desenho de estratégias para sua mitigação.

O Plano Brasil Sem Miséria tem ampliado ainda mais o escopo dessa estratégia de combate à pobreza, com a execução de mais de uma centena de ações setoriais em vários ministérios e com articulação federativa com estados e municípios. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por vários aspectos além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – os pobres compõem-se de muitos grupos diferentes, da população de rua ao agricultor familiar desassistido – e estruturado em três eixos de intervenção – garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva –, o Plano vem acelerando a queda dos níveis de pobreza e apontando para a virtual superação das formas mais agravadas do fenômeno.

Antes de finalizar esse texto, também vale registrar que o compromisso internacionalmente assumido pelo país com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e outros documentos como os da CIPD, de combater a fome e a pobreza, certamente deve ter contribuído na reiteração da assertividade da agenda junto à sociedade, à imprensa e ao meio político, mas não foi seu principal elemento indutor. É revelador nesse sentido que o Brasil, por meio de um dos seus centros mais prestigiosos de análise de políticas públicas, ligado à estrutura organizacional da administração federal, tenha produzido quatro relatórios de acompanhamento dos Objetivos do Milênio em 2004, 2005, 2007 e 2010, com amplo destaque para a discussão da evolução da pobreza e combate à fome.<sup>3</sup>

A experiência brasileira é um bom exemplo da estratégia preconizada de População e Desenvolvimento no Plano de Ação da CIPD, de incorporação da pobreza e do desenvolvimento social na agenda das prioridades governamentais. As políticas de desenvolvimento social, com o desenho abrangente aqui apresentado, de fato, têm proporcionado maior bem-estar e influenciado a dinâmica demográfica no país. Levar essa experiência para outros países certamente é uma contribuição importante para fortalecer a agenda da CIPD.

## Referências

- BAPTISTELLA, J. C. F. Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias. **V Prêmio SOF**, Brasília, 2012.
- BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p.114-129, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – MDS/Sagi. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)**. Sumário Executivo. Brasília, 2012.
- BRASIL. Presidência da República. **Relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2010.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- CASTRO, J. A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 66-95, jan.-jul. 2011.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C. 15 anos de gasto social federal: notas sobre o período de 1995 a 2009. **Comunicado do Ipea**, n. 98, julho 2011.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1235](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1235)>.

- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.
- GUANAIS, F. C. The combined effects of the expansion of primary health care and conditional cash transfers on infant mortality in Brazil, 1998-2010. **Am J Public Health**, v. 103, n. 11, p. 2000-6, 2013.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Donn Mills: Oxford University Press, 2003.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. et al. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 43-62.
- KERSTERNESTKY, C. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. **Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil**. Brasília, Ipea, 2011 (Textos para discussão, n. 1619).
- PELIANO, A. M. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, A. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2010.
- RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C. A. T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet** [online], 2013.
- REGO, W. L.; PINZANNI, A. **Vozes do Bolsa Família – Autonomia, dinheiro e cidadania**. Campinas: Editora da Unesp, 2013.
- ROCHA, S. **Transferência de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Eds.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Volume II: Bolsa Família e assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2007.
- TAKAGI, M. **A implantação da política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado). Campinas, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2006.
- \_\_\_\_\_. Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: ARANHA, A. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2010.

