



REDE  
TEMPO  
BRASIL



Boletim do Tempo Presente - ISSN 1981-3384

## **Marco regulatório, estabilização econômica e políticas sociais focalizadas: o tripé do combate à fome no Brasil entre 1994 e 2014**

Henrique Salles Pinto<sup>I</sup>

**Resumo:** Este estudo analisa o combate à fome no Brasil de 1994 a 2014, demonstrando que a Constituição Federal de 1988 e as consequentes normas infraconstitucionais, o Plano Real e as políticas sociais focalizadas representaram os eixos estruturantes desse processo. Importante destacar, contudo, que o alcance desse objetivo apenas foi possível com a modernização do Estado nacional, que evoluiu de sua vertente normal para a logística, de acordo com o conceito de Bueno e Cervo (2008).

### **Regulatory framework, economic stabilization and targeted social policies: the tripod of fighting hunger in Brazil between 1994 and 2014**

**Abstract :** This paper analyses the fight against hunger in Brazil from 1994 to 2014, demonstrating that the Federal Constitution of 1988 and the consequent infra-constitutional norms, the Real Plan and targeted social policies represented the structuring axes of that process. Notwithstanding, it is important to highlight that achieving this objective was only possible with the modernisation of the national State, which improved from its normal version to the logistic one, in accordance with the concept of Bueno and Cervo (2008).

### **Contextualização do problema**

A história do Estado brasileiro é caracterizada por grandes desigualdades sociais, cujo desdobramento mais grave diz respeito à fome de grupos hipossuficientes. Compreendido como questão de polícia no início do século XX, quando da vigência do Estado liberal-conservador, no conceito de Bueno e Cervo (2008), o problema passou a ser progressivamente abordado por meio de políticas pontuais ao longo do Estado desenvolvimentista entre as décadas de 1930 e 1980, de gestão burocrática estruturada no protagonismo quase que exclusivo do setor público, seja no planejamento, seja na execução das referidas políticas.

### **A redemocratização da década de 1980 e a revisão das estratégias de SAN**

A transição institucional no Brasil de meados da década de 1980, contudo, proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. A abertura “lenta, gradual e segura” do presidente Ernesto Geisel, iniciada no decênio anterior, possibilitou a restituição de direitos civis e políticos à sociedade brasileira, os quais foram ampliados pelo presidente Figueiredo.

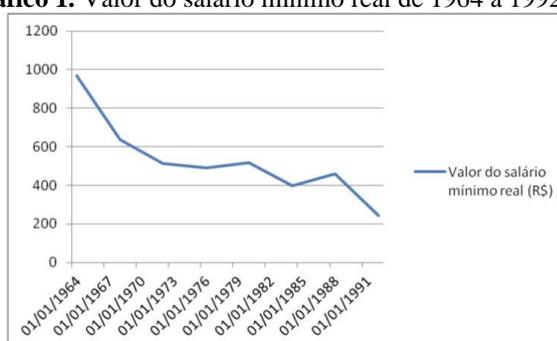
MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS  
FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

No plano financeiro, o país assistia ao esgotamento do modelo de crescimento acelerado do “Milagre Econômico brasileiro”. O endividamento nacional, intensificado com a crise do petróleo oriunda da instabilidade geopolítica no Oriente Médio, e o descontrole do processo inflacionário, proporcionado por políticas monetária e fiscal expansionistas que impulsionaram os primeiros anos do referido “milagre”, apresentaram consequências negativas no poder de compra da população e, portanto, na capacidade de as famílias hipossuficientes adquirirem gêneros alimentícios básicos.

Tratava-se, em síntese, da “economia brasileira em marcha forçada”, de acordo com análise de Castro e Souza (1985). Nesse contexto, importante destacar a tendência de declínio do salário mínimo real desde o início do Regime Militar estabelecido em 1964 até os primeiros anos após a redemocratização de 1985, conforme dados do Gráfico 1.

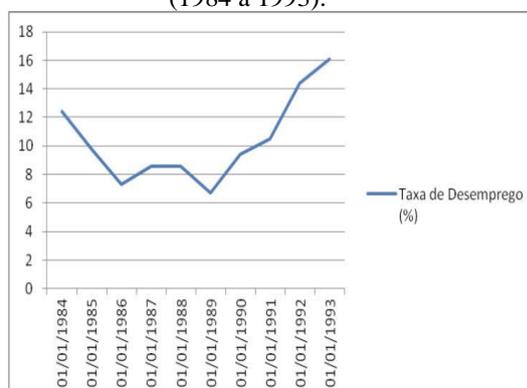
**Gráfico 1.** Valor do salário mínimo real de 1964 a 1992 (em R\$).



**Fonte:** elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os desequilíbrios macroeconômicos do Brasil também puderam ser constatados no nível do desemprego no mercado interno, o qual oscilou na metade da década de 1980 com tendência de alta a partir do decênio seguinte. As informações dispostas no Gráfico 2, referentes à região metropolitana da cidade de São Paulo, demonstram a evolução do desemprego nessa área entre os anos de 1984 e 1993.

**Gráfico 2.** Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na região metropolitana de São Paulo (1984 a 1993).



**Fonte:** elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os dados mencionados, referentes ao nível de desemprego e ao salário mínimo real na economia brasileira no período de transição do Regime Militar para o Democrático, sugerem que

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS  
FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

a desigualdade aumentou consideravelmente entre os cidadãos do país. De fato, essa hipótese se confirma quando constatado que o índice de Gini<sup>II</sup> nacional oscilou positivamente ao longo desses anos, de 0,589 em 1984 para 0,604 em 1993, demonstrando o declínio das oportunidades de inclusão produtiva e renda aos segmentos sociais menos favorecidos. Os índices de pobreza e de extrema pobreza também permaneceram altos e constantes nesse período, somando, aproximadamente, 42% da população total, o que reforça a tese de que a questão social permanecia desafio para o Poder Público brasileiro, não obstante as transformações políticas ora citadas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade.

Destaca-se que o processo constituinte iniciado em 1986 foi momento de grande pluralidade de propostas no Congresso Nacional, com a participação de representantes de vários segmentos sociais, como sindicatos, grupos religiosos, organizações do campo e das cidades, profissionais liberais, dentre outros. Constatou-se, ademais, a participação de minorias antes excluídas do processo de formulação de políticas públicas, como comunidades quilombolas, indígenas e portadores de deficiência física. A promulgação da CF de 1988 também representou marco de maior participação popular para os anos subsequentes, haja vista a existência de diversos dispositivos que preveem a realização de referendos, plebiscitos e audiências públicas com representantes do Estado e da sociedade.

A nova ordem constitucional brasileira orientou-se para assegurar ao cidadão os mínimos fundamentais para a sua existência digna, com adequadas condições de trabalho, lazer e acesso a serviços públicos. Pode-se dizer que essa Constituição estabeleceu os parâmetros para a construção de estado de bem-estar social para os brasileiros, baseando-se nos exemplos constatados em países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Vale ressaltar outras iniciativas fundamentais para a compreensão das origens da atual política de segurança alimentar e nutricional de abrangência nacional. Com efeito, a elaboração, pelo Ministério da Agricultura em 1985, do documento *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome*, e a realização, no ano seguinte, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), foram precedentes para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Na sociedade civil organizada, iniciativas como a Ação da Cidadania, proposta por Herbert José de Souza, o Betinho, promoviam a conscientização nacional sobre os malefícios da fome para o país.

Formalizado pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, o Consea foi pensado para ser composto por integrantes do Poder Público (1/3 do total) e da sociedade civil organizada (2/3 do total). De acordo com o artigo 2º desse decreto, cabe ao Consea propor e opinar sobre:

- I – ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;
- II – medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e a racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;
- III – campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

## MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

IV – iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

Com o advento das estratégias de desregulamentação econômica propostas pelo Consenso de Washington, algumas políticas sociais brasileiras de alimentação e nutrição sofreram retrocessos. A experiência do Consea foi interrompida após dois anos de execução, em 1995. Não obstante os desafios ideológicos do período, constatam-se avanços pontuais nas ações de combate à fome e à desnutrição, como a proposição, pela CNAN, de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, com a atuação articulada nos três níveis de governo, ideia que ganharia importância na gestão pública a partir da década de 2000. A emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, na década de 1990, também foram conquistas para as políticas de SAN em contexto de reorientação ideológica do Estado brasileiro.

### **A estabilização macroeconômica e suas consequências para as políticas de SAN**

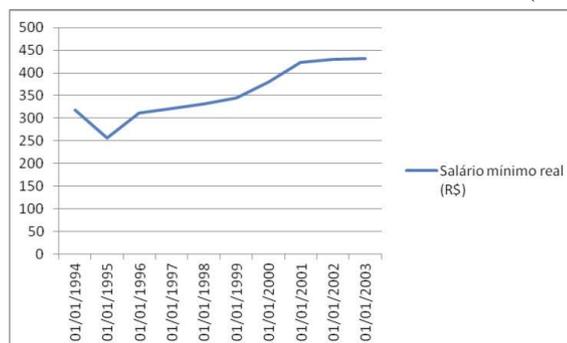
A década de 1990 representou, para o Brasil, momento de superação de seus desafios macroeconômicos mais significativos. O aumento generalizado dos preços correntes não apenas prejudicava o planejamento orçamentário do Governo Federal, mas comprometia o consumo agregado das famílias brasileiras, sobretudo daquelas pobres e extremamente pobres. Com o poder de compra da moeda relativamente menor, a renda familiar mensal muitas vezes não era suficiente para adquirir bens de consumo primários, muitos dos quais relacionados ao setor alimentício.

O Plano Real possibilitou a estabilização dos preços no mercado nacional, ao conjugar, inicialmente, medidas como ancora cambial, aumento da taxa de juros e superávit primário. Embora esse modelo tenha sido adaptado ao longo dos anos, com a flexibilização da política cambial, de rígida para flutuante com intervenções (procedimento conhecido como “flutuação suja”), seus efeitos foram positivos para a segurança alimentar e nutricional brasileira, pois, inicialmente, arrefeceu a tendência de queda do salário mínimo real e aumentou progressivamente o poder de compra das famílias vulneráveis empregadas, possibilitando-lhes maior acesso a gêneros alimentícios básicos, antes indisponíveis a esse segmento social. O Gráfico 3 demonstra a tendência de estabilização e de aumento do salário mínimo real do Brasil entre 1994 e 2003:

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

**Gráfico 3.** Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003).

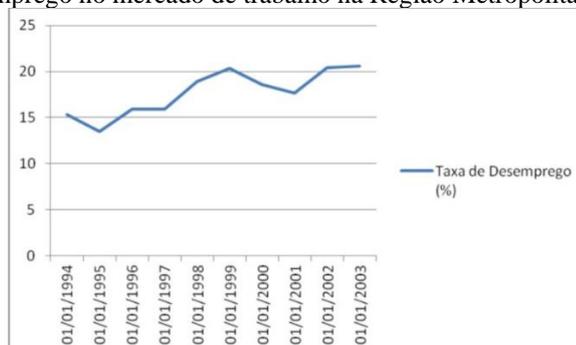


**Fonte:** elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Conquistado o objetivo da estabilização macroeconômica, o Governo Federal dedicou-se, ao final da década de 1990, para reduzir os índices de desemprego no mercado de trabalho formal e para ampliar a garantia dos direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988. A própria concepção das responsabilidades do Poder Público foi revista nesse momento. De acordo com Bueno e Cervo (2008), realiza-se a transição do Estado normal, orientado pelos preceitos de liberalismo econômico estabelecidos no Consenso de Washington, para o Estado logístico, cuja administração gerencial seria o vetor de planejamento estratégico para a execução de políticas públicas. Diferentemente do Estado desenvolvimentista, centralizado e burocratizado, o logístico tem a prerrogativa de, junto com a iniciativa privada, aumentar a eficiência, efetividade e eficácia da gestão pública, de modo a potencializar os benefícios sociais e minimizar distorções indesejáveis de mercado, como o peso morto oriundo de estruturas de monopólios ou de oligopólios sem regulação.

Se o desafio da inflação havia sido superado nesse período, o do desemprego permaneceu latente no mercado brasileiro. Esse pode ser o contraponto da evolução dos benefícios macroeconômicos na SAN entre 1994 e 2003, já que, não obstante o aumento do salário mínimo real ora demonstrado, muitos cidadãos, sobretudo os menos qualificados, permaneciam à margem das oportunidades de inclusão produtiva no país. O Gráfico 4 demonstra o aumento do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo entre o início do Plano Real até 2003, tendência já observada na segunda metade da década de 1980.

**Gráfico 4.** Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003).



**Fonte:** elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

A análise do nível do emprego no Brasil entre 1994 e 2003 torna-se ainda mais complexa quando percebida a proporção de trabalhadores informais na economia, a qual abrange a maior

## MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

parte da população brasileira hipossuficiente. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o nível de informalidade, considerando a quantidade de empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria, manteve-se próximo dos 58% do mercado laboral brasileiro nesse período. O alto índice de informalidade entre os trabalhadores também pode ser considerado contraponto dos efeitos da estabilização macroeconômica na SAN brasileira, já que é alta a rotatividade entre a situação de emprego informal e a de desemprego, resultado das poucas garantias legais e das características pró-cíclicas desse tipo de trabalho.

A tese de que houve avanços econômicos modestos na promoção da SAN brasileira entre 1994 e 2003 é corroborada se analisado o percentual de famílias que viviam abaixo da linha da pobreza nesse período, ou seja, que não tinham recursos para adquirirem o mínimo de calorias necessárias para suprirem adequadamente suas necessidades físicas diárias, conforme recomendações da FAO e da OMS. De acordo com o Ipea (<http://www.ipeadata.gov.br/>), a taxa de extrema pobreza entre os anos mencionados permaneceu próxima dos 15% da população nacional; a de pobreza, próxima dos 35% da população.

Os dados supramencionados demonstram que, não obstante seus benefícios para a renda e para os inseridos no mercado de trabalho formal, a estabilização macroeconômica da década de 1990 não foi suficiente para universalizar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Se, por um lado, houve acréscimo progressivo no salário mínimo real, por outro lado aumentaram-se o desemprego e a informalidade entre os trabalhadores com baixa escolaridade. Seria necessária a implementação de outras políticas públicas para que se desarticulasse o ciclo intergeracional da fome e da desnutrição entre os brasileiros pobres e extremamente pobres.

Algumas delas já podiam ser observadas no final da década em questão, ainda que de modo mais restrito ao marco regulatório. No que diz respeito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), formalizado com esse nome em 1979, sua gestão passou por significativa transformação a partir da publicação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, a qual possibilitou a descentralização de recursos para a execução do programa por meio da celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal – com a vigência da referida lei, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros<sup>III</sup>.

Entre os avanços constatados na gestão do PNAE, também cumpre citar o previsto pela Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001, a qual estabeleceu a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo Governo Federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Tais medidas foram importantes para que os benefícios do PNAE se potencializassem ao seu público-alvo nos primeiros anos do século XXI.

### **O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e os primeiros programas de transferência de renda modernos do Brasil**

Com o Estado logístico brasileiro em formação, mudou-se o modo de implantação de programas sociais no país. A concepção da transferência de renda direta a famílias hipossuficientes, antes entendida por muitos acadêmicos e gestores como clientelismo eleitoral, passou a ser promovida como política pública imprescindível para a superação dos motivos estruturais da extrema pobreza e da insegurança alimentar no Brasil.

## MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

A fim de proporcionar controle adequado dos dados da população pobre brasileira, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 3.877, de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Com base nas informações desse cadastro, seriam implementados programas públicos direcionados à superação da miséria e da fome no Brasil, reconhecidas como um dos entraves à promoção do pleno desenvolvimento do país.

A partir desse momento, formularam-se quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: um direcionado a estimular as famílias a manterem suas crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bolsa Escola) e três com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional dessas famílias (Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Considerados os objetivos deste estudo, serão resumidas, a seguir, as características desses três últimos programas.

Instituído pelo Decreto nº 4.102, de 2002, o Auxílio Gás concedia benefício financeiro de R\$ 15 bimestralmente a famílias pobres e extremamente pobres (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa), a fim de facilitar-lhes a compra de gás de cozinha. A gestão do programa estava sob responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, e seus recursos eram obtidos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

O Bolsa Alimentação, também conhecido como Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, foi estabelecido pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 2001. Tinha por objetivo promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, por meio da concessão de até R\$ 45 mensais às famílias desse público-alvo. O Bolsa Alimentação era coordenado pelo Ministério da Saúde.

A Lei nº 10.689, de 2003, estabeleceu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), o qual estava vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da SAN. Essa lei considerava segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso alimentar diário, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. O Cartão Alimentação teve sua gestão vinculada ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), posteriormente transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Não obstante a importância dos aludidos programas, destaca-se que suas implementações eram pouco articuladas, havendo sobreposição de benefícios para as mesmas famílias, por um lado, e muitas famílias hipossuficientes sem receberem quaisquer desses benefícios, por outro lado. A efetividade dessas políticas, portanto, era baixa, já que não foram capazes de diminuir significativamente a insegurança alimentar e nutricional no Brasil, embora representem marco para o planejamento e a execução de medidas mais efetivas ao longo da primeira década do século XXI.

### **A gestão do CadÚnico**

Além da importância para organizar a progressiva migração de todos referidos programas remanescentes para o Bolsa Família, o CadÚnico ainda tem representado instrumento estratégico para a execução de outras políticas sociais ao longo de sua vigência, a exemplo da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, do Bolsa Verde, entre outros.

O Cadastro Único também é usado para a seleção de beneficiários de programas executados nos níveis estaduais e municipais, demonstrando que constitui instrumento de oferta de diversas políticas públicas a famílias hipossuficientes nos três níveis de governo.

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS  
FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

Atualmente, em nível federal, o Ministério da Cidadania é o gestor responsável, com importante participação da Caixa Econômica Federal como agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único. Para se registrar no CadÚnico, é necessário que uma pessoa da família se responsabilize por apresentar as informações de todos os membros da família para o entrevistador. Essa pessoa — denominada Responsável pela Unidade Familiar (RF) — tem de ter obrigatoriamente, pelo menos, 16 anos e deve ser, preferencialmente, do sexo feminino, uma vez que, na gestão de política social, tem se constatado que a mulher tende a ser mais atenta às necessidades de todos os membros da família, sobretudo idosos e crianças.

A gestão do CadÚnico não depende apenas do governo federal, havendo participação estratégica dos estados e, principalmente, dos municípios. O registro das informações no Cadastro abrange quatro fases distintas e complementares, de forma a possibilitar ao poder público a compreensão precisa do perfil socioeconômico das famílias cadastradas, aumentando, desta feita, a focalização das políticas públicas implementadas com base nesse registro. As quatro fases supracitadas são:

- identificação e localização das famílias a serem cadastradas;
- entrevista e coleta de dados das famílias identificadas;
- inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único; e
- manutenção das informações existentes na base do Cadastro Único – atualização e confirmação dos registros cadastrais.

Essas ações abrangem estratégias e ações como Busca Ativa, Cadastramento Diferenciado e Atualização Cadastral, todas direcionadas para aprimorar as informações dispostas no CadÚnico. Bastante conhecida na política de desenvolvimento social executada nos últimos anos, a Busca Ativa tem o objetivo de levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público – o Estado assume, explicitamente, o protagonismo no registro dessas pessoas.

Tradicionalmente, um dos grandes desafios do Brasil é proporcionar benefícios à população considerada invisível, aquela que não acessa aos serviços públicos com regularidade e vive fora de qualquer rede de proteção social. Entre os motivos dessa invisibilidade, citam-se: ausência de documentação civil; migrações constantes; residência em territórios conflagrados; pertencimento a populações tradicionais que habitam em áreas isoladas ou distantes; e pertencimento a segmentos socialmente excluídos e desconhecimento de seus direitos, entre outros.

A Busca Ativa, portanto, abrange a localização das famílias pobres e extremamente pobres, sua inclusão no CadÚnico e constante atualização desse Cadastro. Ademais, proporciona o direcionamento dessas famílias aos serviços da rede de proteção social, que apresenta três eixos estruturantes, quais sejam:

- 1) políticas de garantia de renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Previdência Social);
- 2) inclusão produtiva (geração de trabalho e renda); e
- 3) acesso aos serviços públicos (assistência social, saúde, educação, energia, água, segurança alimentar e nutricional, entre outras).

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS  
FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

A Busca Ativa, tradicionalmente, desdobra-se em três estratégias:

- 1) Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único – trata-se de localizar as famílias extremamente pobres, incluí-las no cadastro e manter suas informações sempre atualizadas;
- 2) Busca Ativa para Acessar Benefícios – incluir no Bolsa Família, no Fomento a Atividades Produtivas, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e no Benefício de Prestação Continuada todas as famílias que atendam aos critérios de elegibilidade; e
- 3) Busca Ativa para Acessar Serviços – nesse caso, o Estado assegura que as famílias extremamente pobres tenham acesso aos serviços sociais básicos de saúde, saneamento, educação, assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional, entre outros.

Importante destacar que a Busca Ativa depende de trabalho articulado horizontalmente entre os órgãos do governo federal e, verticalmente, entre União, estados e municípios. A articulação nesses dois sentidos é imprescindível para que se organizem e executem estratégias como: mutirões, campanhas, palestras e atividades socioeducativas; cruzamento de bases de dados, para aumentar a focalização do CadÚnico; promoção de visitas domiciliares dos agentes de saúde do Ministério da Saúde (MS), dos agentes ambientais do Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros; e a realização de processos de qualificação dos gestores públicos dos três níveis de governo para o atendimento à população brasileira hipossuficiente.

A articulação na perspectiva vertical é possível devido à adesão voluntária de estados e municípios ao CadÚnico e ao Bolsa Família. Após essa adesão, o Ministério da Cidadania tem a possibilidade de mensurar, periodicamente, a gestão dos entes federados no Programa por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o qual será explicado na seção seguinte.

### **O Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família**

Previsto no art. 8º, § 2º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências), o IGD, além de mensurar a gestão articulada do Programa entre União, estados e municípios, viabiliza a implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e o acompanhamento e a execução de procedimentos de controle. Ademais, possibilita o cálculo do montante de recursos a serem transferidos aos entes federados a título de apoio financeiro – de acordo com o § 3º do referido artigo, a União tem a obrigação de transferir, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família, recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, com a condição de que esses entes alcancem índices mínimos no IGD.

Já o § 4º do mesmo artigo prevê que, para execução do IGD, cabe ao Poder Executivo Federal regulamentar as seguintes atividades:

- I – os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos;
- II – os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e
- III – os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados.

## MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

Uma vez que recebam os recursos do IGD, estados e municípios devem submeter suas prestações de contas às suas respectivas instâncias de controle social (ICS)<sup>12</sup>. Caso não sejam aprovadas as contas, os recursos financeiros oriundos do IGD devem ser devolvidos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal (Lei nº 10.836, de 2004, art. 8º, § 6º).

O cálculo de quanto cada ente federado receberá de recursos do IGD considera o grau de desempenho no que diz respeito a: realização dos procedimentos de cadastramento, gestão de benefícios e de condicionalidades do PBF, articulação intersetorial, implementação das ações de desenvolvimento das famílias e no acompanhamento e efetivação de procedimentos de controle. Todas essas atividades são realizadas pelo Gestor do PBF e do CadÚnico no ente federado, que, uma vez indicado pelo Poder Executivo local, tem a responsabilidade de:

- planejar, implementar e avaliar as ações voltadas para ampliação do acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços públicos;
- promover a capacitação contínua da equipe técnica do município;
- aprimorar a gestão dos processos de cadastramento;
- gerenciar o acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único, em especial as beneficiárias do PBF, revisando seus dados nos períodos estabelecidos;
- manter interlocução constante com os setores de orçamento e finanças do município, para mostrar o funcionamento do IGD e onde aplicar os recursos (despesas de custeio ou de investimento), visando aperfeiçoar a qualidade da gestão;
- buscar meios para fortalecer a articulação intersetorial local, além de outros eventuais parceiros que utilizam o Cadastro Único como instrumento de seleção de seus beneficiários para políticas sociais<sup>13</sup>.

Os recursos repassados pelo IGD aos estados e municípios são significativos para a gestão local do CadÚnico e do Bolsa Família. De acordo com o Ministério da Cidadania, apenas em 2017, foram repassados pouco mais de 500 milhões de reais por meio do índice em análise<sup>IV</sup>.

### **A unificação das transferências de renda no Bolsa Família e suas consequências na SAN**

Com o objetivo de aprimorar as estratégias de superação da fome e da pobreza, o Governo Federal adotou algumas medidas importantes a partir de 2003. A primeira delas diz respeito à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse contexto, reforçou-se a concepção da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis.

Com base nos conceitos ora mencionados, ampliou-se o alcance das políticas de combate à fome no Brasil. Entendida como um dos indicadores de vulnerabilidade social, a fome e a desnutrição passaram a ser enfrentadas em conjunto com outros desafios, como o desemprego, o emprego informal, o analfabetismo, os desequilíbrios psicológicos proporcionados por abusos familiares e o baixo poder de compra. Por esse motivo, estabeleceu-se, no MDS, a gestão articulada de políticas de assistência social, inclusão produtiva, transferência de renda e

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS  
FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

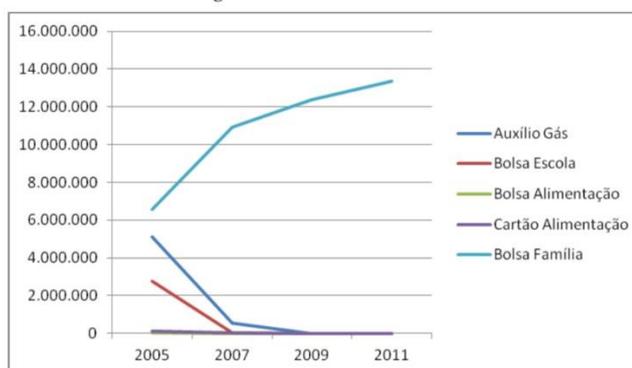
PINTO, H. S.

segurança alimentar, com constante oferta de serviços públicos de saúde e educação, de modo a romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

A gestão articulada das políticas de segurança alimentar e nutricional ganhou importância com a recriação do Consea no momento de inauguração da estratégia Fome Zero em 2003. Essa estratégia foi elaborada com base na constatação de que o Brasil tinha, naquela época, 44 milhões de brasileiros, aproximadamente 28% da população, vulnerável à fome (TAKAGI, 2010). Ganhou importância a ideia de que os desafios da segurança alimentar e nutricional estavam muito mais relacionados à insuficiência de renda do que à indisponibilidade de gêneros alimentícios, uma vez que o país já era, nesse momento, um dos principais produtores agrícolas do mundo.

A estratégia Fome Zero representou a racionalização das políticas públicas de superação da insegurança alimentar e nutricional no país. A própria fusão do Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação (atualmente denominados Programas Remanescentes) no Programa Bolsa Família (PBF) possibilitou a gestão das políticas de transferência de renda em um único ministério, o que contribuiu para que mais famílias hipossuficientes fossem identificadas e recebessem o benefício. O Gráfico 5 demonstra a progressiva migração de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes para o Programa Bolsa Família.

**Gráfico 5.** Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011.



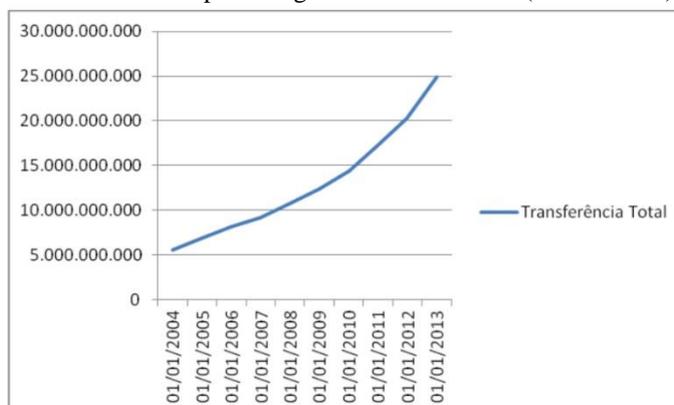
**Fonte:** Elaboração própria, com base na Matriz de Informação Social ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)).

Outro aspecto que deve ser destacado diz respeito à ampliação dos recursos financeiros transferidos pelo Programa Bolsa Família. O Gráfico 6 demonstra que, entre 2004 e 2013, houve o incremento de, aproximadamente, 350% nesses recursos.

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

**Gráfico 6.** Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013), em R\$.



**Fonte:** Elaboração própria, com base em dados da Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).

É importante destacar que a gestão do CadÚnico também foi aprimorada no período de execução do Bolsa Família, a fim de aumentar a focalização das políticas de combate à fome e superação da pobreza, de modo a ampliar a assistência ao público vulnerável, por um lado, e, por outro lado, reduzir a concessão de benefícios a famílias que se encontravam acima da linha de pobreza, com renda *per capita* superior a meio salário mínimo por mês. De acordo com a legislação vigente (Decreto nº 6.135, de 2007), o CadÚnico deve ser obrigatoriamente utilizado para a unicidade de informações, seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

O aprimoramento dos programas federais de transferência de renda, notadamente do Bolsa Família, apresentou, durante anos, consequências na superação da fome de grupos sociais vulneráveis. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) em 2007, com amostragem de 5.000 beneficiários do PBF em todas as regiões do país, 87% desses beneficiários usaram o recurso recebido, principalmente, para adquirirem alimentos básicos para suas casas. Quando responderam a questionário de múltipla escolha, com opção de até três respostas simultâneas, a ordem de prioridade de gastos dos recursos do PBF foi a seguinte:

1. Alimentação – 87% (no Nordeste chegou a 91%, enquanto no Sul a 73%);
2. Material escolar – 46% (no Norte chegou a 63,5%, enquanto no Nordeste a 40%);
3. Vestuário – 37%;
4. Remédios – 22%;
5. Gás – 10%;
6. Luz – 6%;
7. Tratamento médico – 2%;
8. Água – 1%;
9. Outras opções – menos de 1%.

A pesquisa do Ibase também constatou que a proporção de consumo alimentar com recursos do PBF tende a aumentar entre os beneficiários que se encontram abaixo da linha da miséria. Outro dado que merece destaque diz respeito ao aumento da quantidade e da variedade dos alimentos consumidos: entre os entrevistados, 73,7% afirmaram que consumiam mais

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS  
FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

alimentos que no período em que não recebiam o benefício do Bolsa Família, e 69,8% aumentaram a variedade desses alimentos.

Com o aumento da renda, os beneficiários do PBF tendem a obter sua alimentação básica, principalmente, em mercados de seu município. A segunda via de consumo alimentar mais usada encontra-se na rede pública de ensino, o que demonstra a importância do cumprimento da condicionalidade de educação para promover mais consumo alimentar a crianças e adolescentes. Nota-se, portanto, que o Bolsa Família proporciona melhor nutrição a seus beneficiários não apenas por aumentar-lhes a renda, mas por exigir deles o registro e a frequência de crianças e adolescentes nas escolas. A Tabela 1 apresenta as principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos, considerando as peculiaridades de cada região do país.

**Tabela 1.** Principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos.

Formas de Acesso	Total Brasil	Regiões				
		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Compra de alimentos no mercado	96,30%	97,00%	95,50%	93,70%	98,50%	96,60%
Alimentação na escola	33,40%	44,30%	25,40%	24,20%	48,30%	37,20%
Ajuda de parentes e amigos	19,80%	17,30%	21,00%	15,70%	22,90%	10,20%
Produção de alimentos para autoconsumo	16,60%	7,00%	21,30%	16,50%	10,60%	13,50%
Doação de Alimentos	9,70%	7,50%	6,20%	1,80%	19,90%	9,60%
Caça, Pesca e/ou extrativismo	8,50%	5,60%	10,10%	20,40%	3,80%	2,10%
Programas Públicos de assistência alimentar	4,70%	8,40%	2,20%	1,50%	8,50%	8,70%

**Fonte:** Ibase – Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese.

Não obstante os mercados predominarem como o principal meio de aquisição de alimentos pela população de baixa renda, destaca-se que essa predominância varia de acordo com a região analisada. Em regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, nota-se que a produção para autoconsumo é relativamente maior, se comparada com a produção de Sul e Sudeste. Além das diferentes taxas de urbanização, outro fator que pode explicar essa peculiaridade diz respeito ao maior número de pequenos produtores rurais no Nordeste – dados do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicam que, das 16.568.205 pessoas ocupadas na agropecuária brasileira, 7.699.138 encontram-se no Nordeste. Não obstante esse aspecto, constata-se a importância da renda para o consumo alimentar de famílias socialmente vulneráveis em todo o território nacional.

### Avanços das estratégias de promoção da SAN no Brasil entre 2004 e 2014

Os dados da Tabela 1 apresentam congruência com a distribuição espacial da população brasileira contemporânea. Como os índices de urbanização nacional já superaram os 80%, é natural que a maior parte dos alimentos seja obtida em estabelecimentos comerciais. Nesse contexto, não apenas a renda do Programa Bolsa Família, mas outras variáveis econômicas, como salário mínimo real e inclusão produtiva, bem como institucionais, a exemplo do planejamento e

MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

da execução de políticas específicas de SAN, têm sido importantes para a superação da fome no Brasil ao longo do último decênio. Analisam-se, nesta seção, algumas dessas variáveis.

### Os efeitos do emprego e da renda sobre a fome e a pobreza

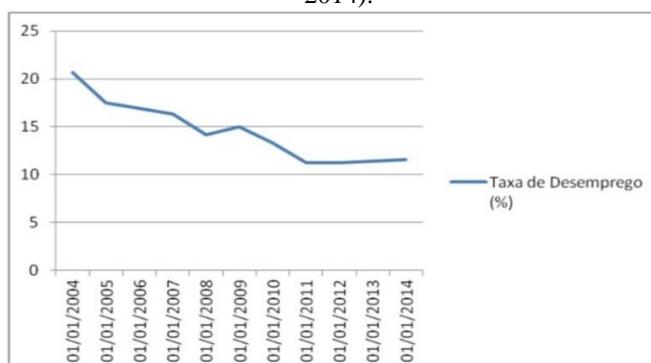
Como argumentado, a estabilização macroeconômica foi importante para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Se nos primeiros anos do Plano Real o objetivo mais importante era diminuir os preços agregados do mercado interno, com a instauração do Estado logístico as políticas públicas nacionais visaram ampliar o nível de emprego e renda da população, sendo possível aumentar progressivamente o valor do salário mínimo, como demonstrado no Gráfico 3, embora permanecesse o desafio da superação do desemprego. A maturação do Estado logístico brasileiro possibilitou a aceleração do crescimento do salário mínimo real e a diminuição do desemprego entre 2004 e 2014. Os Gráficos 7 e 8 demonstram essa tendência.

**Gráfico 7.** Aumento do salário mínimo real (2004 a 2014), em R\$.



Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

**Gráfico 8.** Diminuição do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (2004 a 2014).



Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

O decênio 2004-2014 possibilitou a manutenção da tendência de aumento do salário mínimo em nível superior à inflação, a exemplo do que já ocorria na primeira etapa do Plano Real. Constata-se, contudo, a aceleração desse processo, já que, entre 2004 e 2014, houve o

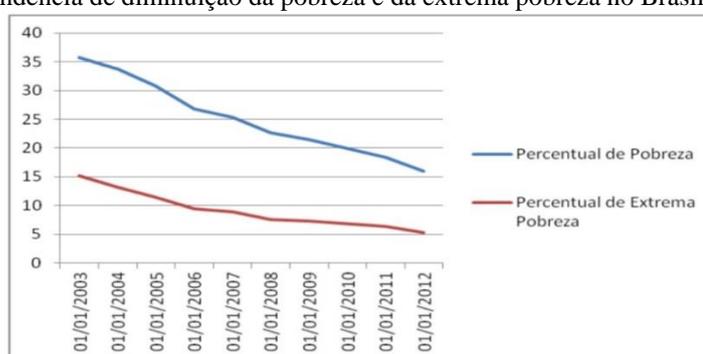
MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

incremento de, aproximadamente, 77% no valor real do salário mínimo, ao passo que, de 1994 a 2003, o acréscimo foi mais modesto, próximo dos 35%.

A diferença entre os períodos analisados torna-se ainda mais evidente quando comparadas as taxas de desemprego: no primeiro decênio, constata-se acréscimo de 34%; no segundo, decréscimo de 54%. Os números apresentados demonstram que houve considerável melhora do desempenho macroeconômico brasileiro, o que, juntamente com a implementação de políticas sociais, proporcionou a progressiva redução do percentual de famílias pobres e extremamente pobres no País, as quais passaram a ter mais renda para consumirem alimentos. O Gráfico 9 demonstra essa tendência de declínio.

**Gráfico 9.** Tendência de diminuição da pobreza e da extrema pobreza no Brasil (2003 a 2012).



Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.ipeadata.gov.br/>.

## Considerações finais

As primeiras seções deste estudo demonstraram como se aprimoraram as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil a partir dos últimos decênios do século XX. Compreendidos pelo Poder Público como questão de polícia no início do referido século, os problemas sociais foram progressivamente incorporados à agenda de estratégias governamentais inclusivas.

Em linhas gerais, a promoção da SAN no Brasil, entre 1994 e 2014, estruturou-se em três eixos que se complementam: o jurídico, o econômico e o político, na seguinte perspectiva:

- no eixo jurídico, a Constituição de 1988 apresenta dispositivos que objetivam viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes – haja vista, por exemplo, a garantia do direito humano à alimentação adequada –, prevendo a equalização de situações sociais de desigualdade;
- no eixo econômico, a estabilização dos preços agregados proporcionada pelo Plano Real, conjugada ao progressivo aumento do mercado de trabalho e à valorização do salário mínimo, possibilitaram mais poder de compra a famílias hipossuficientes;
- no eixo político, a estruturação de rede socioassistencial fundamentada em programas de transferência de renda focalizados contribuiu para aumentar as possibilidades financeiras de as referidas famílias terem acesso a alimentos com regularidade.

Importante destacar que a articulação dos três eixos ora citados ocorreu à medida que se realizava a transição do Estado normal para o Estado logístico, conforme a “dança dos

## MARCO REGULATÓRIO, ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS: O TRIPÉ DO COMBATE À FOME NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

PINTO, H. S.

paradigmas” conceituada por Bueno e Cervo (2008). Demonstrou-se, nesse contexto, que a gestão logística apresenta alta eficiência para combater a fome e a desnutrição, haja vista o perfil multidimensional do problema.

Avanços, portanto, foram promovidos ao longo do processo de modernização do Estado, que incorporou progressivamente a sociedade civil no planejamento, na execução e na avaliação das políticas de SAN no Brasil. Como resultado desse processo, o Poder Público foi mais efetivo no rompimento do ciclo intergeracional da miséria, haja vista a redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza constatados nos primeiros anos do século XXI, resultado de processo de maturação do Estado logístico planejado e inaugurado na década anterior.

Não obstante os avanços apresentados, ainda existiam famílias brasileiras em situação de insegurança alimentar e nutricional entre 2004 e 2014. Ademais, principalmente no final desse período, já era possível constatar transformações demográficas, ideológicas e institucionais com potencial para representar desafios à gestão das estratégias de combate à fome no médio e longo prazos, com efeitos na desestruturação do eixo econômico das referidas estratégias, motivo por que caberia ao Estado nacional, em sua vertente logística, executar medidas capazes de proporcionar a superação dos desafios oriundos das transformações supracitadas. O significativo retrocesso social, com aumento da insegurança alimentar de hipossuficientes em níveis alarmantes mesmo antes da pandemia de Covid-19, é um dos resultados desse processo recente.

### Notas

<sup>I</sup> Cientista Político, Doutor em Ciências Sociais em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>II</sup> O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

<sup>III</sup> Matéria disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em 8 de outubro de 2021.

<sup>IV</sup> MDS conclui repasses anuais para gestão do Bolsa Família e Cadastro Único. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/dezembro/mds-conclui-repasses-anuais-para-gestao-do-bolsa-familia-e-cadastro-unico>. Acesso em 6 de outubro de 2021.

---

**Referência bibliográficas**

BRASIL. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional: relatório-síntese**. – Set. 2008.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2008.

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, F. E. Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: a fome no Brasil**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

———. **Geopolítica da Fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

———. **O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil**. Recife: Ed. Imprensa Industrial, 1932.

NEGRI, Fernanda de; ALVARENGA, Gustavo Varela. **A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema**. Estudo número 13 do boletim Radar do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

NERI, M. C., Vaz, F. M., e Souza, P. 2013. Efeitos Macroeconômicos Do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa Das Transferências Sociais. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea: 193-206.

PERIN et al. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise de sua trajetória, implementação, benefícios e desafios**. Texto para discussão 2691 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/210902\\_td\\_2691\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/210902_td_2691_web.pdf). Acesso em 7 de outubro de 2021.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): a modernização do estado e os avanços na superação da fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago.2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 26 mar. 2020.

**Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) – Setembro de 2008.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. In: SAMBUICHI et al. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014.

TAKAGI, Maya. **A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula**. Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, pp. 54-73.