

**MOBILIDADE SOCIAL E ESTRATÉGIAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL:  
ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Vanderlei Franck Thies**

**Mestrando em Políticas Sociais na Universidade Nacional de Misiones – Argentina, Especialista em Sociologia e Especialista em Economia Política. Assessor de Projetos no Sul do Brasil e Norte da Argentina da Heifer Internacional.**

e-mail: [vftc@ig.com.br](mailto:vftc@ig.com.br)

**RESUMO**

O Brasil tem ocupado espaço de destaque internacional em função das alterações observadas em sua estrutura social e também por suas políticas sociais e de combate a fome. O objetivo do presente trabalho é realizar uma avaliação do Programa Bolsa Família (PBF) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome do governo brasileiro, procurando destacar suas principais limitações. Também se pretende discutir a desigualdade social e a reprodução de classes no Brasil. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e a análise dos resultados da pesquisa de avaliação do PBF realizada pelo IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, no ano de 2008, em todo território nacional. O PBF é uma das ações integrantes da estratégia Fome Zero, sendo um programa de transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tem por objetivo promover o alívio imediato dessa situação. Os principais limites do PBF discutidos no artigo são: condicionalidades, qualidade da dieta, índice de famílias beneficiadas em situação de insegurança alimentar, fragilidade da articulação com outras políticas públicas, desconhecimento dos mecanismos de controle e valor do benefício.

**Palavras-chave: Brasil; Bolsa Família; Limites; Desigualdade; Classes.**

**MOBILIDADE SOCIAL E ESTRATÉGIAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL:  
ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Introdução**

O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise do Programa Bolsa Família (PBF), que é parte integrante do Fome Zero (FZ) do Governo Federal Brasileiro. De forma geral o FZ é tido como uma estratégia, sendo de abrangência nacional. As ações desenvolvidas e articuladas pelo FZ são bastante amplas, diversas e complexas. Considerando as orientações e os limites desse trabalho, optamos por realizar uma análise focada no PBF, procurando destacar, sobretudo, suas fragilidades e limites, o que obviamente não anula seus méritos e acertos.

Esse trabalho foi inicialmente apresentado, em outubro de 2010, no Seminário Economia de Misiones e do MERCOSUL, no curso de Mestrado em Políticas Sociais, da Universidade Nacional de Misiones – Argentina, tendo sido atualizado e ampliado para apresentação nesse *Seminário Internacional Movilidad y Cambio Social en América Latina*.

A metodologia para sua realização foi a revisão bibliográfica e também foram utilizados dados revelados por pesquisa empírica realizada pelo IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, no ano de 2008. Essa pesquisa foi realizada em todo território nacional, tendo ouvido 5.000 titulares do cartão Bolsa Família através de entrevista quantitativa direta (questionário fechado), em 229 municípios. Além desses, foram ouvidos mais 170 titulares do cartão, em 15 grupos focais, para avaliação qualitativa, além de gestores municipais do programa e membros de instâncias de controle, em 15 cidades

de cinco estados. Todos os dados quantitativos apresentados são oriundos desse trabalho e as exceções serão referidas.

O trabalho está dividido em três partes, sendo que na primeira procuramos discutir o contexto e a situação mundial da fome e das estratégias de enfrentamento. Na segunda parte fazemos uma breve caracterização do FZ e do PBF. Na última parte procuramos apontar algumas dimensões e elementos de fragilidade do PBF.

### O mundo da fome e a fome no mundo

Recentemente a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) anunciou que o número de famintos no mundo, ultrapassou a barreira de um bilhão de pessoas. Com isso a humanidade distancia-se cada vez mais do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, que tinha como meta global reduzir em 50% o número de famintos até o ano de 2015, pois a tendência é de aumento, ao invés de redução, no número de pessoas que padecem dessa chaga social. Discutindo as tendências de aumento ou diminuição da fome no mundo a FAO (2009, p. 02) afirma que,

*El hambre estaba en aumento incluso antes de la crisis alimentaria y la crisis económica. El objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas subnutridas para que fuera inferior a los 420 millones de personas antes de 2015 no se lograra si continúan las tendencias que prevalecían antes de ambas crisis.*

Pode-se deduzir dessa tendência, de aumento do número de pessoas que passam fome no mundo que, no conjunto e em nível mundial, as estratégias e ações de combate a fome e a pobreza estão falhando. Em certo sentido e de forma bastante diplomática isso é assumido e reconhecido pela própria FAO (2009, p. 2), ao afirmar que “*El hecho de que el hambre estuviera en aumento incluso antes de la crisis alimentaria y la crisis económica sugiere que las soluciones actuales son insuficientes...*”.

Entretanto, no campo de combate a fome, o Brasil tem ocupado espaço internacional de destaque, por suas políticas articuladas em torno do Fome Zero. Esse é tido pelo Governo brasileiro como uma estratégia que visa, em sua essência, atacar o problema da fome. Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome do Brasil,

No Brasil, milhares de famílias têm motivo especial para celebrar o Dia Mundial da Alimentação, neste 16 de outubro. Vinte e sete milhões e trezentos mil brasileiros ultrapassaram a linha de extrema pobreza. Esse índice baixou de 25,6% para 4,8%, de 1990 a 2008, redução de 81% de acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada (Ipea). Com isso, o Brasil supera o primeiro e principal Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que estipulou como meta para o mundo erradicar a fome e reduzir pela metade, até 2015, a extrema pobreza registrada em 1990. ([http://www.mds.gov.br/mail\\_password\\_form?userid](http://www.mds.gov.br/mail_password_form?userid) Acessado em 15 de outubro de 2010).

O FZ tem sua formulação iniciada no ano de 2001, no âmbito do Instituto da Cidadania<sup>1</sup>, tendo como elemento inovador o fato de ter sido fruto de um processo coletivo de discussões, envolvendo ONGs, Organizações Populares, Movimentos Sociais e especialistas no tema. Ele parte do diagnóstico de que o fenômeno da fome, no Brasil, não tem relação com a falta da produção de alimentos e sim com a concentração da renda. As causas da fome estariam relacionadas com a falta de recursos, por parte significativa da população, para adquirir os alimentos em quantidade, qualidade e regularidade suficientes.

O diagnóstico baseava-se em um dado da FAO que apontava que o Brasil dispunha de 2.960 *kcal per capita*, quando o necessário seriam 1.900 *kcal* por pessoa/dia. Estimava a existência, em 2003, de 44 milhões de pessoas muito pobres e o discurso político de Lula (então Presidente da República), apontava que ao final de seu mandato “todos os brasileiros teriam garantido três refeições diárias”.

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma Organização Não-Governamental vinculada politicamente ao Partido dos Trabalhadores, que tem como um de seus objetivos incidir na formulação de políticas públicas.

A estratégia central do programa apontava para a necessidade da conjugação de políticas estruturais e intervenções de caráter emergencial, para garantir um dos direitos fundamentais da cidadania, que é o da alimentação. Apontava também a necessidade de ir além das ações emergenciais, procurando atacar o modelo concentrador de renda, elemento central da geração da pobreza, através da redistribuição de renda, do crescimento da produção, da geração de empregos e da reforma agrária.

Essa formulação é incorporada ao programa de Governo de Lula e serviu de base para a formulação do FZ. Com base nessa postulação, do papel ativo do estado, em relação à garantia do direito a alimentação como um dos fundamentos da cidadania, podemos observar sua aproximação, enquanto formulação conceitual de estado, ao “Estado de derechos sociales”, apresentado por Block (1994, p. 03),

*El tercero tipo ideal argumenta que la expansión del rol del estado en la economía puede ser entendido como una derivación del significado de ciudadanía. Este argumento integra dos de los fenómenos discutidos por los analistas de los bienes públicos: el rol del estado en la regulación de las transacciones privadas y el rol del estado en la provisión de ciertos bienes y servicios a todos los ciudadanos.*

Entretanto, com base nessa mesma formulação do FZ, em nível estratégico, podemos perceber que ela defende um papel ativo do estado na economia, através da construção de políticas de crescimento da produção, geração de empregos e de desenvolvimento, como soluções ao problema da fome, para além das intervenções meramente emergenciais. Nessa perspectiva reforçaríamos a crítica de Block (1994) “ao velho paradigma” de separação analítica em cinco “tipos ideais”, que caracterizariam os diferentes modelos de relação entre estado e economia, pois a concepção de estado que fundamenta o FZ também estaria vinculada ao modelo de “Estado desarrollista”.

Considerando a dicotomia entre “Estado desarrollista” e o “Estado de derechos sociales” apresentados por Block (1994) e concordando com esse

autor, o FZ poderia ser um exemplo da inadequação dessa separação analítica da relação entre estado e economia, pois o programa possui relação e conexões com ambas as categorias.

Se observarmos o significado da formulação do FZ, considerando as formulações de Vilas (1999) sobre a relação entre “estado e capitalismo”, podemos considerar que o programa vai demarcar uma forte iniciativa discursiva do governo Lula de política ativa e intervenção do estado, em um momento histórico em que o Brasil havia passado por um período de claras políticas neoliberais durante os anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Nesse texto não analisaremos as continuidades e discontinuidades existentes nas políticas dos governos de Lula e FHC, mas podemos apontar que existe uma ruptura discursiva entre ambos, relacionada ao papel do estado no campo econômico e social, existindo em Lula uma motivação social mais evidente e maior inflexão discursiva em favor de um estado mais intervencionista na economia e ativo nas políticas sociais. Conforme Villas (1999, p. 22) *“la capacidad del Estado para actuar sobre y con la sociedad, y el sentido de sus intervenciones, están estrechamente asociadas al carácter progresivo o retardatario de las motivaciones sociales que orientan su institucionalidad”*.

Cabe destacar que ambos governos em suas formulações estratégicas não apontavam para rupturas com as estruturas econômicas fundantes da estratificação de classes da sociedade brasileira, mas as diferenças no campo das políticas sociais são significativas, a exemplo do FZ, que passamos a analisar.

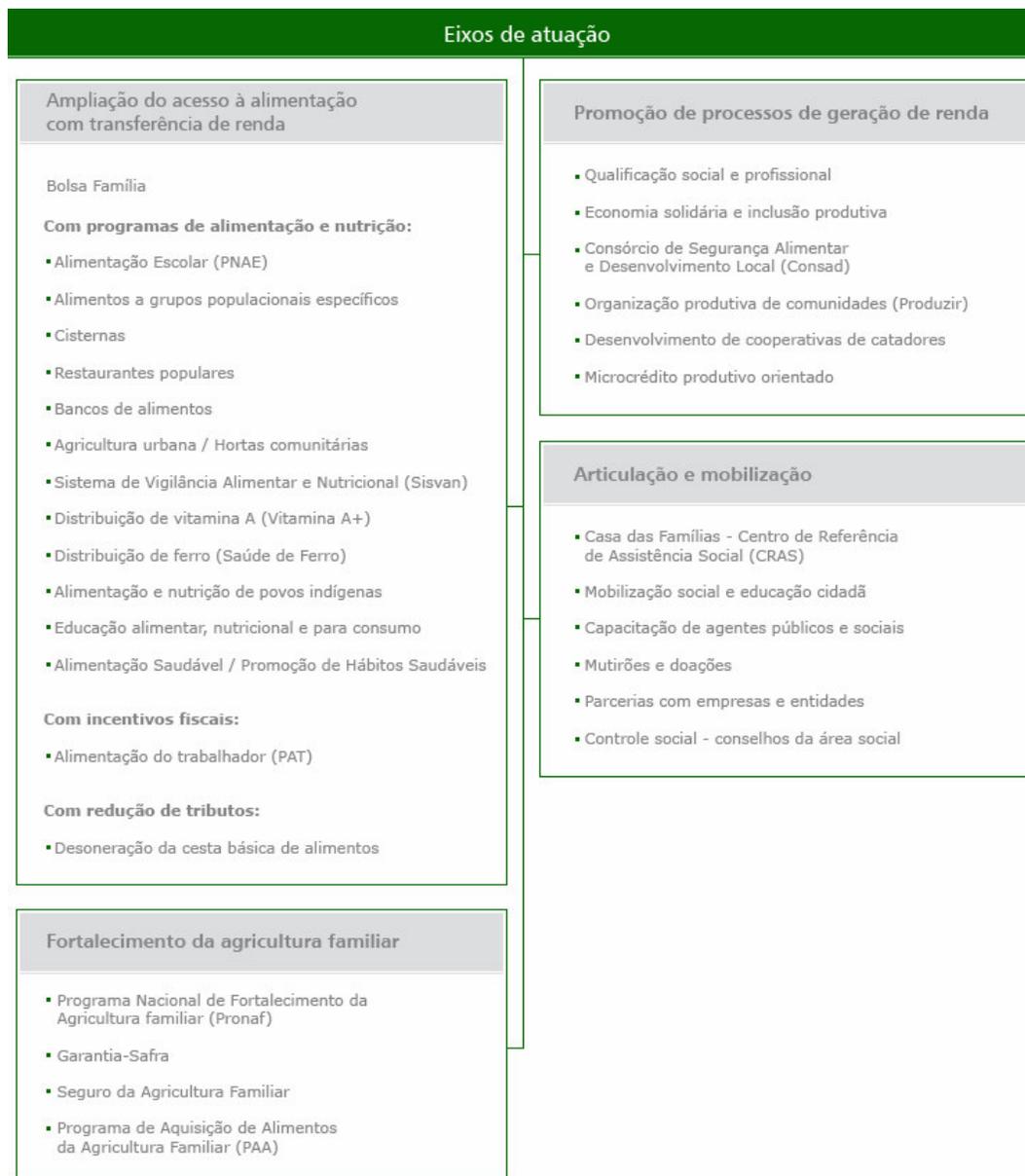
## Caracterização do programa<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Elaborado com base nas informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

**O FZ é uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal, articulada também com os governos municipais e estaduais e com a sociedade civil. Mais do que um programa ele é definido como uma estratégia, que articula 52 ações e programas de 12 ministérios, estando presente em todos os 5.563 municípios brasileiros mais o Distrito Federal. O objetivo geral é assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. O Governo pretende promover a segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.**

**O FZ possui quatro eixos de atuação, sendo: ampliação do acesso a alimentação com transferência de renda; promoção de processos de geração de renda; articulação e mobilização; e fortalecimento da agricultura familiar. Cada eixo possui diversas ações, conforme esquema que segue:**



**Figura 1: Eixos de atuação do Fome Zero**

Fonte: (MDS, 2010)

**Ao caracterizar o FZ Crispim Moreira, Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS Brasil), no ano de 2010, afirma que**

**A Estratégia Fome Zero se caracteriza por iniciativas que foram se consolidando desde seu lançamento, em 2003: fortalecimento da capacidade de intervenção e regulação do Estado; controle e**

participação social; mudança no marco legal; adoção de diretrizes de proteção do acesso à alimentação e fortalecimento da agricultura familiar; criação e adaptação de programas nacionais, buscando escala e aporte orçamentário e financeiro adequados à demanda; e articulação de políticas horizontais (intersectorialidade) e vertical (descentralização).

Já o PBF é um programa de transferência direta de renda para famílias pobres, com determinadas condicionalidades para a manutenção do recebimento do benefício, vinculadas a questões educativas, de cuidado a saúde e assistência social. Como por exemplo, a matrícula escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, controle da frequência escolar, manutenção de calendário de vacinas em dia, gestantes devem participar do pré-natal, realização de acompanhamento a nutrizes, etc..

Ele busca beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O objetivo da transferência de renda é promover o alívio imediato da pobreza. A gestão do programa é compartilhada pela União, Estados e Municípios e a lista de beneficiários é pública.

Esse programa está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), do governo brasileiro. Segundo esse ministério atualmente o programa atende mais 12 milhões de famílias em todo território nacional, repassando anualmente cerca de 12 bilhões de reais. O público alvo do programa são famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 140,00. O valor mensal do benefício varia entre R\$ 32,00 e R\$ 242,00, dependendo da renda familiar por pessoa, do número e da idade dos filhos. Os valores são transferidos mensalmente através de conta bancária e sacados pelo responsável familiar com cartão magnético.

O critério de renda pessoal por mês é o definidor do ingresso da família no programa. As famílias que se enquadram nessas faixas de renda devem procurar o setor responsável pelo programa no município ou o gestor municipal, para serem cadastradas no Cadastro Único Para Programas Sociais. Esse cadastro é um banco de dados que pretende identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Com base nas informações desse

cadastro são selecionadas automaticamente pelo MDS as famílias beneficiadas, ainda que, o fato da família estar cadastrada, não significar automaticamente o recebimento do benefício.

## Discutindo o PBF

Ainda que possua diversas dimensões e aspectos positivos observáveis no PBF, optamos nesse trabalho por priorizar os elementos de crítica, procurando apontar algumas de suas fragilidades e limitações.

Uma primeira crítica que se pode discutir diz respeito as condições impostas pelo estado aos beneficiários para a continuidade do recebimento do benefício, ou seja, sobre as condicionalidades. Ela parte do entendimento que o acesso a determinado direito não pode ser condicionada ao cumprimento de determinados quesitos, pois a titularidade de um direito não poderia ser condicionada, tampouco a possibilidade de punição a um portador de direito, sobretudo a exclusão de titularidade, pelo não cumprimento de alguma exigência.

Para o MDS as condicionalidades são compreendidas na seguinte perspectiva,

As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))

Todavia argumenta-se com propriedade que as condicionalidades reforçam a idéia de que os pobres são os únicos responsáveis por sua condição de pobreza e que são incapazes, por livre iniciativa própria, de superar essa condição. Isso justificaria a necessidade da exigência de

**condições para o acesso ao benefício. Nesse sentido as condicionalidades podem ser entendidas como uma ação de policiamento da vida das pessoas e, no limite, de negação do próprio direito.**

**Essa exclusão pode ser entendida como uma violação ao próprio direito. Alguns autores como Offe (1995) e também Zimmermann (2008, p. 15) defendem que “Sob a ótica dos direitos humanos, a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição da pessoa deve ser o requisito único para tal titularidade”. Segundo Zimmermann (2008), em dezembro de 2007, existiam mais de 4 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único do MDS que não recebiam o PBF, mas que pelo critério de renda estariam enquadradas no programa.**

**Todos os dados apresentado na sequência foram extraídos da pesquisa do IBASE (2008), apresentada na introdução desse trabalho. Todas as exceções serão devidamente referenciadas.**

**Em relação ao perfil geral dos usuários temos que 94% são mulheres, sendo 27% mães solteiras e 85% possuem entre 15 e 49 anos. Do conjunto dos(as) titulares a maioria são pretos ou pardos (64%) e 81% deles sabem ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental.**

**Em relação ao uso dos recursos, os dados abaixo apresentam às respostas a pergunta de múltipla escolha, sobre a destinação dos recursos do PBF, com opção de escolha de até 03 alternativas.**

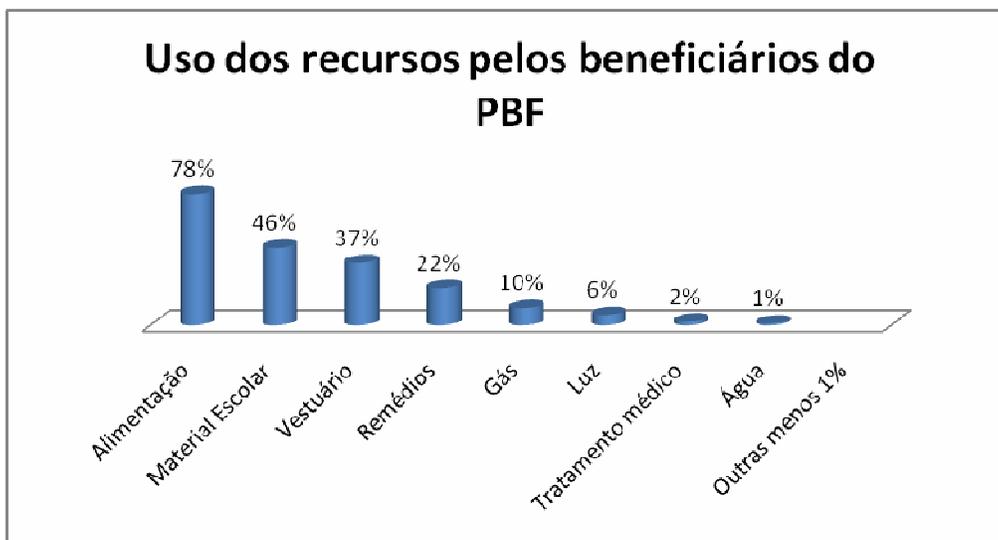


Figura 2: Uso dos recursos pelos beneficiários do PBF

Fonte: (IBASE, 2008)

Percebe-se que a destinação dos recursos possui concentração significativa em uso para alimentação. Em um segundo nível aparecem os gastos relacionados a material escolar, vestuário e remédios. Depois gastos com gás, luz e tratamento médico. O estudo destaca que, quanto mais pobre a família, maior a proporção de gastos com alimentação, representando um aspecto positivo do programa.

O estudo também aponta que as mudanças ocorridas nos hábitos alimentares dos usuários do PBF acompanham as tendências de mudança do conjunto da população brasileira, para o caso de proteínas animais, leite e derivados, biscoitos, óleos e gorduras, alimentos industrializados, todos estes com aumento no consumo e em menor escala aumento no consumo de vegetais e hortaliças. Nos usuários do PBF foi observado claro aumento no consumo de arroz e feijão, principalmente nas famílias de renda mais baixa, o que diferencia da tendência de diminuição de consumo desses itens do conjunto da população brasileira.

Entretanto os resultados permitem apontar uma crítica no sentido da prevalência de consumo de alimentos de maior densidade calórica e menor

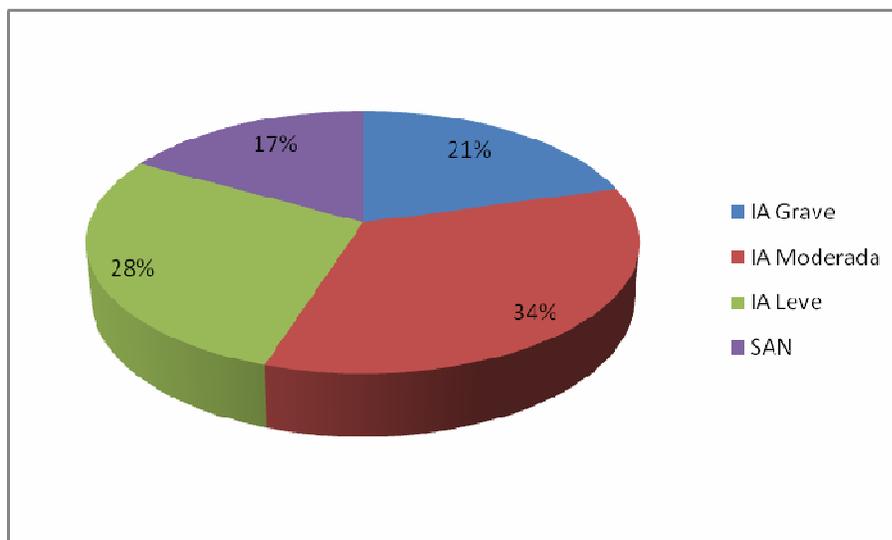
valor nutritivo, o que representa indicador de alimentação desequilibrada, que tende a gerar problemas de saúde derivados de dietas de alta densidade energética. Ainda que careça de estudos mais detalhados, esse elemento leva a apontarmos a necessidade de algum projeto, ou ações complementares, de reeducação alimentar aos usuários do programa.

Ao serem perguntados sobre o que ocorreu com a alimentação da família após o recebimento do PBF, os titulares do cartão responderam que, houve aumento na quantidade de alimentos que a família já consumia (74%) e que houve aumento na variedade de alimentos consumidos (70%). Esses dados também apontam para aporte positivo do programa na alimentação de parte significativa das famílias beneficiárias.

Ainda assim, como se trata de programa que pretende atacar a fome em caráter emergencial e imediato, os dados da pesquisa apontam que 21% das famílias se encontram em situação de Insegurança Alimentar Grave<sup>3</sup>, outros 34% em situação de Insegurança Alimentar Moderada. Ou seja, ainda que com a ajuda do FZ, 55% das famílias se encontram em situação de falta de alimentos, o que revela forte fragilidade não apenas do programa, mas do conjunto das políticas que fazem frente ao problema da fome no Brasil. No gráfico abaixo a situação das famílias em relação à condição de segurança ou insegurança alimentar, conforme a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.

---

<sup>3</sup> Conforme a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar: Insegurança Alimentar Grave – fome entre adultos e/ou crianças da família; Insegurança Alimentar Moderada – restrição na quantidade de alimentos na família; Insegurança Alimentar Leve – receio ou medo de sofrer insegurança alimentar em futuro próximo, reflete o componente psicológico da insegurança e problemas de qualidade da alimentação.



**Figura 3: Situação das famílias beneficiadas pelo PBF segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar**

**Fonte: (IBASE, 2008)**

O estudo também aponta que são mais vulneráveis as situações de Insegurança Alimentar Grave as famílias em que os titulares são: pretos ou pardos; não tem trabalho formal; não sabem ler e escrever; são rurais; e onde não possuem saneamento básico. Nesse sentido também podemos criticar o programa pela fragilidade com que está conectado e que se articula com outras políticas públicas, sobretudo as que são direcionadas a atacar as causas estruturantes e que estão associadas diretamente ao maior risco e probabilidade da constituição de situações de insegurança alimentar grave em grupos de maior risco.

Como exemplo da situação de fragilidade nas articulações das distintas políticas públicas, podemos destacar o caso de 20,8% das famílias beneficiárias do PBF, que plantam algum alimento, ou criam animais para alimentação (78,3% delas o fazem para consumo próprio). Do conjunto dessas famílias, que produzem algum tipo de alimento, 95,5% não recebem nenhum tipo de assistência técnica, 83,1% não acessaram nenhum tipo de crédito agrícola nos últimos 03 anos e apenas 13,5% acessaram ao Programa Nacional

de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Ou seja, as políticas públicas que poderiam potencializar a produção própria de alimentos, que é uma medida estruturante de combate a fome e a pobreza, não conseguem alcançar a maioria dessas famílias.

Outro exemplo está relacionado ao acesso a serviços públicos de saúde e saneamento. Do total das famílias beneficiadas 38,5% possuem pelo menos uma pessoa com problema crônico de saúde, 36,8% já tiveram algum membro da família com anemia, 31% de hipertensão e 16% de desnutrição infantil. Além disso, apenas 42,6% das famílias possuem acesso a rede de esgotos, o que revela que os programas de transferência direta de renda têm dificuldades em potencializar o acesso a outros bens públicos diretamente associados à segurança alimentar, como saúde e saneamento.

Nessa mesma perspectiva argumentam Burlandy e Magalhães (2008, p.10)

No entanto, permanece o desafio de articulação do programa as múltiplas iniciativas públicas de bem-estar nas diferentes esferas de poder. Por exemplo, a inclusão das famílias atendidas pelo PBF nos programas de farmácia popular, assistência técnica e crédito rural, capacitação profissional e no conjunto de ações prioritárias nos campos da saúde e da educação é tarefa crucial para a conquista de resultados efetivos na luta contra a pobreza e ampliação da cidadania.

Em relação à questão de gênero, os dados apontam que o PBF contribuiu para o aumento da independência financeira, maior influência no planejamento dos gastos e na ampliação do respeito que as mulheres passam a ter na comunidade. Entretanto pode-se observar que apenas 12,5% das beneficiárias passaram a frequentar algum curso de educação formal e 10% cursos de alfabetização após o recebimento do benefício. Isso indica desconexão entre o programa e ações de elevação do nível de escolaridade dos beneficiários titulares, que é elemento fundamental na superação da condição de pobreza. As condicionalidades educativas são dirigidas apenas

para as crianças e adolescentes participantes das famílias e não aos titulares do benefício.

Outro limite que podemos destacar é o alto nível de participantes que desconhecem os mecanismos de controle do programa. A maioria dos beneficiários (68%) não sabe como fazer denúncias e 90% não conhecem, em seu município, conselhos ou formas de participação comunitária.

Em relação ao acesso ao mercado de trabalho a pesquisa informa que 44% dos titulares tiveram trabalho remunerado no mês anterior a pesquisa, cabendo destacar que a grande maioria destes foi em condições precárias, pois 84% foram realizados sem carteira assinada.

Uma crítica corrente, em nível de senso comum, é de que os programas de transferência de renda direta levam os beneficiários a não buscarem trabalho, o que é contundentemente negado pelos dados da pesquisa, pois 99,5% responderam que não deixaram de fazer trabalho após terem iniciado o recebimento do PBF. O estudo nos grupos focais aponta que ocorre abandono de trabalho pelos beneficiários em casos que existiam condições laborais de extrema precariedade, incluindo relatos de situação de trabalho análogo a escravidão.

Um aspecto destacado pelo governo é de que a garantia de uma renda oferecida pelo PBF, que lhe possibilita mensalmente assegurar a alimentação, permite aos sujeitos beneficiados um reposicionamento, com maior autonomia, frente ao mercado de trabalho. Segundo o então Ministro do Desenvolvimento Social, Souza (2008, p. 21),

Dessa forma, a pessoa pode relacionar-se com o trabalho como um instrumento de emancipação e de crescimento, em detrimento da função de instrumento de mera sobrevivência, ao ter a possibilidade de escolher não submeter-se a trabalhar em condições degradantes, aviltantes ou ofensivas a integridade e a dignidade humana.

Ainda que consideremos essa contribuição do programa a qualificação das condições de trabalho, as ações do PBF, do FZ e das demais políticas

levadas a cabo pelo Governo Federal, nos parecem absolutamente insuficientes para a geração de empregos formais em escalas suficientes para incorporar toda a população economicamente ativa. Aqui voltamos a uma fronteira tensa na relação do estado com o mercado capitalista, o mercado de trabalho e o desenvolvimento, que em diferentes formas e sentidos são abordadas em Marx (1984), Vilas (1999), Block (1994) e Delgado e Ortiz (s.d.).

Também cabe destacar a discussão em torno do valor do benefício. Para Zimmermann (2008, p. 16) “Estudiosos dos programas de transferência de renda no Brasil concordam que o valor repassado ao público beneficiado pelo PBF é muito baixo para atender as necessidades mínimas com alimentação.” Essa é uma discussão tensa, relacionada ao volume de recursos necessários a garantia do direito a alimentação para toda a população e o volume de recursos disponíveis pelo governo. Nesse momento se apresenta o debate sobre as prioridades dos gastos, pois é na definição orçamentária que efetivamente se estabelece quais são os campos de investimentos mais importantes para os governos, segundo a correlação de forças estabelecida.

Segundo Frei Betto ao observarmos e compararmos o valor global investido no PBF, cerca de 12 bilhões de reais por ano, com os gastos do Orçamento Geral da União com a dívida externa e interna (cerca de 44% do orçamento em 2010) constatamos o tipo e o nível de priorização das despesas do governo federal. Por fim, concordamos com Frei Betto (2011, s.p.) quando afirma que *“Las políticas sociales del gobierno son, sin duda, importantes. Pero no suficientes para erradicar la miseria.”*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLOCK, Fred. *Los roles del estado en la economía*. In Smelser, N.; R. Swedberg (ed) *The handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, 1994.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana. *Dura realidade brasileira: famílias vulneráveis a tudo*. In: *Democracia Viva*, número 39. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

DELGADO, Daniel García; ORTÍZ, Martín Chojo. *Desarrollo e integración regional: hacia un modelo productivo social*. Mimeo, s.d.

FAO, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO, 2009.

BETTO, Frei. Brasil: grito dos excluídos 2011. Disponível em: <<http://notiminamb.blogspot.com/2011/09/alai-amlatina-brasil-grito-de-los.html>>. Acesso em: set. 2011.

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Documento Síntese - Junho 2008. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política. Vol. 1, Tomo 2, Cap. XXIV - A assim chamada acumulação primitiva*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Os Economistas).

MOREIRA, Crispim. *No dia mundial da alimentação as lições do fome zero*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/outubro/no-dia-mundial-da-alimentacao-as-licoas-do-fome-zero>>. Acesso em: out. 2010.

OFFE, Clauss. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SOUZA, Patrus Ananias de. *Um marco na consolidação do estado de bem-estar brasileiro*. In: *Democracia Viva*, número 39. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

**VILAS, Carlos M. *Estado y mercado en la globalización*. Documento presentado en el I Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza: Mimeo, 1999.**

**ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. *Desafios a implantação do direito a alimentação no Brasil*. In: *Democracia Viva*, número 39. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.**