

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO  
AMBIENTAL

WILLIANA ANGELO DA SILVA

O Programa *Cidadania na Mesa* e a perspectiva dos Direitos  
Humanos

Sorocaba  
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO  
AMBIENTAL

WILLIANA ANGELO DA SILVA

O Programa *Cidadania na Mesa* e a perspectiva dos Direitos  
Humanos

Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, Campus Sorocaba, como exigência para obtenção do título de mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Fernanda Sola  
Co-orientação: Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli.

Sorocaba  
2018

Silva, Williana Angelo da

O PROGRAMA CIDADANIA NA MESA E A PERSPECTIVA  
DOS DIREITOS HUMANOS/ Williana Angelo da Silva – 2018.

143f.: 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de São Carlos,  
campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador: Fernanda Sola

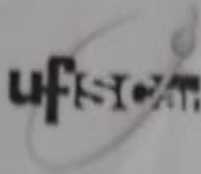
Co-orientador: José Marcos Nayme Novelli

Banca Examinadora: Cíntia Rejane Moller de Araujo, Gisele  
Aparecida Bovolenta

Bibliografia

1.Direitos Humanos 2. Segurança Alimentar e Nutricional  
3.Programa Cidadania na Mesa I. Orientador II. Universidade Federal  
de São Carlos III. Título

**DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências e Tecnologias Para a Sustentabilidade  
Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental

---

Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Williana Angelo da Silva, realizada em 07/02/2018.

Prof. Dra. Fátima Sola  
USP

Prof. Dra. Cintia Rejane Molier de Araujo  
Unifesp

Prof. Dra. Gisele Aparecida Bovolenta  
PUC-SP

*FOLHA DE APROVAÇÃO*

**WILLIANA ANGELO DA SILVA**

Orientador(a)

---

Dr. (a) Fernanda Sola  
UFSCAR – Campus Sorocaba

Examinador(a)

---

Dr. (a) Cíntia Rejane Moller de Araujo  
UNIFESP

Examinador(a)

---

Dr.(a) Gisele Aparecida Bovolenta  
PUC - SP

## **DEDICATÓRIA**

*À Maria Lucia (in memoriam), minha mãe, por sua luta e desejo de me ver crescer academicamente e me orientar pelos caminhos dignificantes a trilhar nesta vida. Ao Elias, meu pai, que na beleza de sua simplicidade me ama e me cuida.*

## AGRADECIMENTO

*O agradecimento é o reconhecimento tácito das pessoas que trilharam com você um trecho do seu percurso, que garantiram que você seguisse em frente e, com sorte e dedicação, obtivesse êxito em seus planos. Neste quesito sou abençoada, muitos foram os que me auxiliaram e me suportaram, em todos os sentidos possíveis. Por vezes foi preciso fé e oração.*

*Aos amigos da antiga SEDES e aos meus queridos e preciosos sujeitos de pesquisa, não haveria dado ou resultado sem vocês.*

*À Fernanda Sola, minha orientadora, que me acolheu para além dos limites da orientação, foi minha amiga e acolhida.*

*Ao Novelli, meu co-orientador por aceitar desde o início em participar desse meu projeto de vida.*

*A minha banca de qualificação e defesa, as queridas Cintia e Gisele, que deram um novo sentido e direção ao trabalho e tudo feito com uma eficiência, gentileza e carinho que não poderia imaginar ocorrer nesse processo de avaliação.*

*Aos colegas e amigos do Programa, que riram e se descabelaram comigo nas aulas e grupo de whatsapp. Em especial a Mari e a Su que foram tão presentes e tão companheiras nos momentos de aperto e necessidade.*

*Aos docentes e técnicos que construíram esse conhecimento e deram condições de finalizar esse desafio. Em especial ao Heros e a Sandra.*

*Aos amigos e amigas do IFSP e demais companheiros de trabalho que me deram dicas, compreenderam meus dias ruins e me ajudaram a finalizar esse compromisso. Sem falar das orientações informais e 'sessões de terapia' online!*

*À minha família pelo incentivo, amor e compreensão pela ausência.*

*Aos amigos que presentes ou mesmo distantes sempre torceram por mim, meu obrigada!*

## RESUMO

SILVA, Williana Angelo da. O Programa Cidadania na Mesa e a Perspectiva dos Direitos Humanos. 2018. 143 f. Dissertação (Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental, mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, Sorocaba, 2018.

Esta dissertação tem como objetivo analisar a possibilidade de operacionalização de um direito humano, no caso à alimentação, via execução de política pública social, demonstrando que para a garantia de continuidade da referida política é importante que esta esteja devidamente regulamentada. Para tanto foi tomado como objeto de estudo o Programa Cidadania na Mesa - PCM, elaborado e operacionalizado no município de Sorocaba. O PCM em sua implantação era composto por três frentes de ação: o culinária saudável em movimento, a cesta verde e o vale-alimentação, sendo este último o único regulamentando em lei municipal. A análise do PCM foi subsidiada teoricamente pela pesquisa bibliográfica em torno dos conceitos de direitos humanos, políticas públicas, gestão pública, direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional. A coleta de dados foi promovida com a realização de entrevistas semiestruturadas, grupo focal e análise documental, com abordagem qualitativa. Como resultado foi possível verificar pontos passíveis de avanço, de retomada e pontos positivos em termos de atendimento à população. Ficou ainda evidenciado o perfil do programa enquanto ação condizente com a política de segurança alimentar e nutricional que deve contar com um aparato próprio e não subordinado a uma política transversal específica. Durante o andamento da pesquisa, mediante a troca da gestão municipal e dos cortes promovidos pelo governo federal, a ação ‘cesta verde’ e a ‘culinária saudável em movimento’ foram canceladas e as famílias deixaram de ser atendidas, confirmando a hipótese de que a regulamentação em lei é fundamental para a garantia da continuidade de um programa vinculado a uma política específica e superando a prática das políticas de governo, que por vezes são substituídas sem a devida análise de impacto e viabilidade.

**Palavras-chave:** direitos humanos. direito humano à alimentação. políticas públicas. segurança alimentar e nutricional. programa cidadania na mesa.



## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the possibility of operationalizing a human right, in the case of food, through the implementation of public social policy, demonstrating that to ensure continuity of said policy it is important that it is properly regulated. For this purpose, the Citizenship in the Table Program - PCM, elaborated and operationalized in the city of Sorocaba was taken as object of study. The PCM in its implementation was composed of three fronts of action: healthy cooking in motion, the green basket and the food voucher, the latter being the only one regulating by municipal law. The PCM analysis was theoretically subsidized by the bibliographical research around the concepts of human rights, public policies, public management, human right to adequate food, and food and nutritional security. Data collection was promoted through semi-structured interviews, focus group and documentary analysis, with a qualitative approach. As a result, it was possible to verify possible points of improvement, of recovery and positive points in terms of attending to the population. The profile of the program was also evidenced as an action in line with the food and nutrition security policy, which should have its own apparatus and should not be subordinated to a specific transversal policy. During the course of the research, through the exchange of municipal management and cuts promoted by the federal government, the 'green basket' action and 'healthy cooking in motion' were canceled and the families were no longer met, confirming the hypothesis that regulation in law is fundamental for guaranteeing the continuity of a program linked to a specific policy and overcoming the practice of government policies, which are sometimes replaced without due impact and feasibility analysis.

**Keywords:** human rights. human right to adequate food. public policies. food and nutrition security. citizenship program at the table.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI	Ato Institucional
CADÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAS	Conselho Nacional De Assistência Social
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CSM	Culinária Saudável em Movimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CV	Cesta Verde
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DOU	Diário Oficial da União
DVS	Divisão de Vigilância Socioassistencial
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
NOB	Norma Operacional Básica
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCM	Programa Cidadania na Mesa
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNAD	Pesquisa de Amostra de Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PAS	Política de Assistência Social
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEABAN	Secretaria de Abastecimento e Nutrição
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SIAS	Secretaria da Igualdade e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
URSS	União da Repúblicas Socialistas Soviéticas

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tratados Internacionais Ratificados pelo Brasil a partir da CF de 1988 ...	26
Quadro 2 – Princípio das Políticas Públicas.....	36
Quadro 3 – Relação de documentos analisados na pesquisa documental .....	62
Quadro 4 – Síntese das ações de coleta de dados na pesquisa de campo .....	73
Quadro 5 - Critérios de pontuação para classificação dos solicitantes do PCM.....	83
Quadro 6 – Ranking de indicadores de vulnerabilidade.....	87
Quadro 7 - Orçamentário do PCM – simulação de valores com referenciais de atendimento em 2016 .....	89
Quadro 8 - Simulação de custeio para atendimento à demanda total do PCM .....	89
Quadro 9 - Melhoria na saúde apontadas pelas famílias beneficiárias entrevistadas....	91
Quadro 10 – Síntese dos Aspectos Avaliativos do PCM Sob a Visão dos Técnicos ....	99
Quadro11 – Apontamentos dos Técnicos Entrevistados sobre Dificuldades e Melhorias Necessárias.....	101
Quadro 12 - Analítico Com Indicativos Sobre a Gestão Do PCM e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional .....	113

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema Da Seguridade No Brasil .....	38
Figura 2 – Gráfico com a oscilação de famílias beneficiárias do PBF.....	61
Figura 3- Sala de aula na carreta do Culinária Saudável em Movimento.....	78
Figura 4 – Inscrições para o PCM por seleção.....	88
Figura 5 – Percentual de Produtos Consumidos pelas 900 famílias atendidas (setembro/2017).....	106
Figura 6 – Percentual de Produtos Consumidos pelas 900 famílias atendidas (dezembro/2017) .....	107
Figura 7 - Responsável da Família pela compra com Vale-alimentação.....	108
Figura 8 - Linha do tempo referente à construção do PCM.....	111

## SUMÁRIO

<b>1 CAPÍTULO I – DIREITOS HUMANOS E DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>15</b>
1.1 Direitos Humanos: aspectos conceituais.....	15
1.2 Direitos Humanos e Direitos sociais: aspectos históricos e sociais .....	17
1.3 A Constituição Cidadã e os Direitos Humanos no Brasil .....	25
1.4 O Direito à Vida, à Saúde e à Alimentação .....	30
<b>2 CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS ESSENCIAIS .....</b>	<b>34</b>
2.1. Políticas Públicas e a Seguridade Social No Contexto Brasileiro .....	37
2.2 - Política de Assistência Social e a Proteção Social no Brasil .....	39
2.3 - Os Objetivos Do Milênio (ODM) e o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) .....	50
2.4 - Reflexões sobre a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil .....	54
<b>3 CAPÍTULO III - O PROGRAMA CIDADANIA NA MESA: CONCEITO E ANÁLISE .....</b>	<b>64</b>
3.1 A Segurança Alimentar e Nutricional em Sorocaba .....	65
3.2 Materiais e métodos .....	67
3.3 História, Contexto e funcionamento do PCM .....	73
3.3.1 Resgate Histórico do PCM .....	74
3.3.2 Sobre o funcionamento do PCM .....	80
3.4 O PCM em Números .....	87
3.5 A Análise do Programa Cidadania na Mesa .....	91
3.5.1 Considerações da Gestão sobre o PCM .....	92
3.5.2 O PCM sob o ponto de vista dos técnicos .....	98
3.5.3 A Dimensão Ambiental do PCM .....	103
3.5.4 O Olhar das Famílias Beneficiárias sobre o PCM.....	104
3.8 - Questões essenciais ao debate sobre a gestão do PCM .....	104
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>124</b>

## INTRODUÇÃO

A realização de uma pesquisa vem permeada de anseios, pautada numa intencionalidade e no desejo de desvelar de uma determinada realidade que instiga o pesquisador e que traduza uma relevância social. A presente pesquisa se enquadra neste contexto, surge do desejo de compreender como um direito, fruto de lutas sociais e resultado de um processo histórico, se traduz numa vivência, oportunizada por uma política pública. E como esta, para superar uma de suas fragilidades, precisa ser devidamente regulamentada. O direito humano central dessa análise consiste no direito humano à alimentação adequada, um direito fundamental, inerente a pessoa humana e expresso em nossa Constituição Federal.

O estudo foi dividido e estruturado em três momentos: fundamentação teórica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A fundamentação teórica amparou-se na pesquisa bibliográfica e foi desenvolvida a partir de materiais publicados em livros, artigos e dissertações buscando fornecer o estado da arte sobre o referido tema. Após a realização do levantamento bibliográfico e concomitantemente à execução da pesquisa teórica.

A concepção de direitos humanos e direitos sociais foi pautada em autores como Piovezan (2013), Dalari (1998), Castilho (2015), Ruiz (2014) e Comparato (2003), assim como outros nomes significativos, pautados no princípio da dignidade da pessoa humana. As reflexões pertinentes às políticas públicas foram baseadas em Secchi (2016), Pinheiro (2008), Pereira (2006), Jaccoud (2008), Faleiros (1999), entre outros, e aos princípios da administração pública em Mazza (2016). Esse trajeto possibilitou que fosse realizada também a interpretação desses dados à luz da fundamentação teórica trabalhada inicialmente.

Assim, a presente dissertação, é, portanto, apresentada na seguinte sequência de capítulos:

Capítulo I - “Direitos Humanos e Direitos Sociais”, dedicado exclusivamente ao resgate histórico e conceitual do tema, traçando o percurso de lutas, conquistas e retrocessos na defesa e exercício dos direitos humanos e dos direitos sociais, no Brasil e no mundo.

O capítulo II, intitulado “Políticas Públicas: aspectos essenciais” expressa o conceito de políticas públicas e de políticas sociais, registro os princípios da

administração públicas, resgata o histórico da proteção social e desvela a segurança alimentar e nutricional, além de detalhar o funcionamento da política de assistência social, na qual é operada o Programa Cidadania na Mesa - PCM, objeto do presente trabalho.

O detalhamento dos procedimentos metodológicos e a delimitação da área da pesquisa de campo são apresentadas no capítulo III “O Programa Cidadania Na Mesa: conceito e análise”, nele é apresentado o PCM no contexto municipal, procedendo uma análise sob as bases teóricas e conceituais registradas nos capítulos I e II.

A essência da pesquisa é expressa neste que é um capítulo também de análise do Programa, baseada nos dados coletados através das entrevistas semiestruturadas realizadas com beneficiários do PCM, com técnicos e gestores (Secretários) da Secretaria responsável por operar o referido Programa, bem como através do resgate do histórico do PCM obtido mediante a técnica de grupo focal, que contou com a participação de técnicos que atuaram na elaboração e implantação do mesmo e da análise documental dos registros, tudo mediante uma abordagem qualitativa. Como resultado, o capítulo traz indicativos importantes para uma análise da gestão municipal, evidenciando pontos passíveis de avanço, de retomada, outros que evidenciam necessidade de mudança e pontos positivos em termos de atendimento à população. A análise permitiu ainda se ter clareza do perfil do programa enquanto ação condizente com a política de segurança alimentar e nutricional que deve contar com um aparato próprio e não subordinado a uma política transversal específica.

O capítulo registra ainda alguns apontamentos relativos ao processo de gestão do PCM, que envolvem questões relativas ao processo de intensificação do monitoramento e de avaliação do mesmo.

Os dois últimos itens desse trabalho são compostos pelas considerações finais e bibliografia utilizada. Sendo no primeiro item realizadas as conclusões sobre a problemática apresentada e discutida ao decorrer da dissertação.

A título de ilustração, é possível acessar na íntegra o conteúdo do projeto e da lei que deram vida ao PCM. Materiais históricos relevantes no processo de análise dos percursos trilhados pelo programa no seu curto espaço temporal de funcionamento.

## **CAPÍTULO I – DIREITOS HUMANOS E DIREITOS SOCIAIS**

### **1.1. Direitos Humanos: aspectos conceituais**

Direitos Humanos trata-se de uma temática de caráter interdisciplinar, envolve a história, a antropologia, a filosofia e o direito. Apesar de se constituir em um marco, os direitos humanos não nascem da Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada em 1948, pós-segunda guerra mundial, período marcado pelas atrocidades cometidas contra a humanidade. Seu surgimento é anterior e vem de uma construção baseada num processo de evolução e de lutas, conforme será registrado no presente trabalho.

É essencial compreender a expressão Direitos Humanos, definida pelo jurista Dalmo Dallari como “uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida” (1998, p.07).

Castilho, por sua vez, explicita que Direitos Humanos se refere a expressão ou terminologia empregada para nomear o “conjunto dos direitos do homem já positivados no âmbito internacional” (2015, p. 200), ou seja, já regulamentados e reconhecidos internacionalmente. Ele esclarece ainda que o termo “humanos” da expressão está relacionado ao bem a ser protegido e não exatamente ao detentor da titularidade do direito.

Importante esclarecer que há uma distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, o segundo enquanto recorte do primeiro, está associado aos direitos positivados por cada Estado de Direito (CASTILHO, 2015), em outras palavras, os direitos institucionalmente reconhecidos dentro de cada Estado, determinados territorial e temporalmente. Como exemplo é possível pensar no direito ao aborto como um direito fundamental (enquanto integrante dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher), regulamentado em vários países e proibido em muitos outros.

Ainda segundo Castilho (2015) os direitos fundamentais apresentam algumas características específicas reconhecidas na doutrina jurídica que são: a historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e a irrenunciabilidade.



A expressão 'dignidade da pessoa humana' é largamente utilizada na linguagem jurídica e filosófica. A dignidade da pessoa humana é tida com um princípio no ordenamento jurídico, que demonstra a influência do pensamento cristão no direito, uma vez que Santo Agostinho tem importante papel na idealização desse conceito, assim como São Tomás de Aquino, ao tratar de questões como o livre arbítrio, a igualdade e o respeito.

Castilho ao buscar o conceito que melhor defina dignidade da pessoa humana encontra em Sarlet a consistência para suprir a definição:

qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.(SARLET, 1988 apud CASTILHO, 2015, p. 258)

Importante esclarecer o que compreende a expressão direito social que será largamente utilizada no decorrer do trabalho. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 6º elenca como direitos sociais reconhecidamente a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, indispensáveis para o exercício da dignidade da pessoa humana.

A título informativo apenas, pois não se trata do objeto do presente trabalho, é usual na doutrina a distinção dos direitos em gerações. Piovezan esclarece:

(...)os direitos de primeira geração correspondem aos direitos civis e políticos, que traduzem o valor da liberdade; os direitos de segunda geração correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais, que traduzem, por sua vez, o valor da igualdade; já os direitos de terceira geração correspondem ao direito ao desenvolvimento, direito à paz, à livre determinação, traduzindo o valor da solidariedade. (2013, p.231)

Em virtude do caráter interdisciplinar do trabalho pode ser que surjam outros termos que careçam de uma definição, o que será tratado no decorrer no próprio corpo textual.

## 1.2 Direitos Humanos e Direitos sociais: aspectos históricos e sociais

A sociedade está constantemente em mudanças, geração a geração, cria, inova, supera, caminha para a terceira década do sec. XXI, mas as discussões e a defesa dos direitos humanos ainda se fazem necessárias, pois o Homem até o momento não descobriu uma forma de se organizar que supere as disparidades e a violência. O que torna necessário compreender minimamente a trajetória histórica da sociedade em que se construiu e busca consolidar os Direitos Humanos.

Nos primórdios da sociedade, o homem passou a dominar a natureza, desenvolveu a agricultura e a criação de animais, superando sua condição nômade (BRAZ; NETTO, 2009). Com capacidade de produzir para além de suas necessidades primárias, passou a trocar seu excedente por outros produtos. Nas sociedades medievais as trocas ocorriam de modo simples (MATINELLI, 2000). No entanto, condicionado principalmente pelas melhorias das técnicas agrícolas, pelo crescimento populacional e pela intensificação das atividades no Mediterrâneo, o comércio ganhou novo impulso a partir do século XI com as feiras e a circulação de dinheiro (HUBERMAN, 1986).

O renascimento comercial e urbano desse período abriu espaço para o surgimento, na modernidade, do capitalismo mercantil e da centralização política. Nesse trajeto, a Revolução Francesa é um marco importante da história do Ocidente. Contrapondo-se ao Antigo Regime, ela combateu o absolutismo e procurou estabelecer a igualdade jurídica, assim como o fim dos vestígios de relações econômicas feudais<sup>1</sup>, fomentando o desenvolvimento da sociedade burguesa.

Seu lema “liberdade, igualdade e fraternidade” foi inspirado em ideais iluministas. Dentre as obras dessa época, “Do Contrato Social” de Jean Jacques Rousseau foi importante referência para os revolucionários, ao expressar a essência da liberdade do homem: “Renunciar à própria liberdade é renunciar à qualidade de homem, aos direitos da humanidade, aos nossos próprios deveres” (2000, p.21).

O movimento social e político da Revolução Francesa foi marcado pela extinção das obrigações feudais e pela aprovação da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, em 1789. A declaração estabelece a liberdade e a igualdade em

---

<sup>1</sup> Sistema feudal remonta ao período medieval, “une estreitamente autoridade e propriedade de terra e que se realiza mediante a condição de vassalagem e prestação de serviços e rendas” (MARTINELLI, 2000, p.31). A sociedade feudal era composta por três classes: sacerdotes, guerreiros e trabalhadores (HUBERMAN, 1986). Um marco deste período foram os feudos (um pequeno povoado ou aldeia) com seus senhores e os servos que trabalhavam a terra.

direitos e possibilita a participação política do povo. A referida declaração não contempla apenas o princípio da fraternidade, lema da revolução. Contudo se constitui em uma importante referência para a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos no ano de 1948.

Em 1776, na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América do Norte, pela primeira vez surge a afirmativa “direito à vida” (CASTILHO, 2015, p. 80). Para Comparato a Declaração da Independência é um marco histórico, é o que ele chama de “registro de nascimento dos direitos humanos” (2003, p. 49). Trata-se do “primeiro documento político que reconhece, a par da legitimidade da soberania popular, a existência de direitos inerentes a todo ser humano, independentemente das diferenças de sexo, raça, religião, cultura ou posição social.” (COMPARATO, 2003, p.80). Destaca que a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte - de 1787- personificou um ato democrático e de respeito aos direitos humanos.

Outro marco na história da humanidade, que trouxe mudanças no campo produtivo, econômico, social, cultural e ambiental, foi a Revolução Industrial, iniciada no final do séc. XVIII na Inglaterra. Por meio dela se materializa a transformação do modo de produção, fazendo o formato agrícola e artesanal perder força, bem como mudanças no modelo de distribuição do trabalho, estabelecendo uma nova divisão social do trabalho.

Na Revolução Industrial através do uso das máquinas a vapor e do tear mecânico a indústria fabril busca por mais mão-de-obra, os operários passam a residir nos arredores das fábricas, cresce também a indústria ferroviária. As cidades industriais atraem número crescente de pessoas em busca de trabalho, gerando uma grande população de operários composta por homens, mulheres e crianças que trabalhavam exaustivamente. A força de trabalho se transforma em mercadoria no sistema capitalista que se solidifica.

Na obra “O Capital”, Marx (2014) traz exemplo de inquéritos parlamentares que relatam casos de crianças de 7 a 10 anos que chegavam a trabalhar até 15 horas por dia. Traz ainda relatos médicos registrados nesses inquéritos onde apontam o estado de saúde dos trabalhadores, surgindo expressões como: “degeneração progressiva pela diminuição da estatura e do peso”, “população física e moralmente degenerada”, geração de trabalhadores “mais raquítica e mais fraca que a anterior” (MARX, 2014, p. 284-285). E ademais ainda haviam os baixos salários. Neste cenário fica latente o “conflito de classes”, nomeado por Karl Marx, representando o conflito entre os

detentores dos meios de produção – a classe burguesa – e o proletário que vende sua força de trabalho.

De se imaginar o porquê dessas informações serem relevantes no contexto dos direitos humanos. A compreensão dos aspectos descritos é relevante na medida em que a forma como a sociedade se organiza economicamente reflete nas suas dimensões organizativas políticas e sociais. Bem como, é importante compreender que os direitos nascem de conquistas, diante de situações de conflito e adversidade. Como o homem pode ter garantido seu direito à vida, à saúde sob essas condições de trabalho e existência?

Nesse contexto, uma das formas de resistência por parte dos operários foi destruição de máquinas de tecer e fiar, que impunham um ritmo frenético de trabalho e as longas jornadas. “Foram destruídas propriedades, máquinas foram desmontadas pela multidão irada” (HUBERMAN, 1986, p. 171), levando a necessidade de criação de leis para reprimir e punir tais práticas, incluindo a possibilidade de aplicação de pena de morte.

A crescente onda de manifestações toma um corpo mais organizado, um exemplo é a greve geral de 1842, na Inglaterra, que levou a uma série de concessões por parte do Parlamento, entre elas a jornada de 10 horas de trabalho, em 1847. Na década de 1850 se firmaram as legislações que estabeleciam o trabalho diurno para as crianças, adolescentes e mulheres entre o período das seis horas da manhã às dezoito horas. (MARX, 2014)

Na Rússia o movimento operário, inspirado na doutrina marxista, é crescente diante da insatisfação gerada pela exaustiva jornada de trabalho (16h/dia), pelas condições precárias de higiene e alimentação. Em 1905, os operários vivenciam o chamado ‘domingo sangrento’, resultado da investida das tropas czarinas contra a manifestação operária, que levou à morte quase mil pessoas. Em contrapartida, a ofensiva contra o czar aumentou, com manifestações e greves. O que levou ao exílio de diversas lideranças operárias e a quase 15 mil mortes. (CASTILHO, 2015)

Eclode no cenário mundial a Primeira Guerra Mundial, a Rússia integra a Tríplice Entente. Milhões de soldados morrem, após vivenciarem a escassez de alimentos, de armamentos e de diversos aparatos. A produção agrícola russa neste período enfrentou uma crise avassaladora. A condição precária vivenciada pelos russos neste cenário desolador levou ao aumento das manifestações e o fim da guerra entrou na pauta de reivindicações.

Em março de 1917, um grupo de proletárias inicia um movimento (que se converteria numa greve geral) que se torna cume para a queda da monarquia. No mesmo ano Lênin sobe ao poder e determina a retirada soviética da guerra.

Castilho (2015) lembra que em janeiro de 1918, Lênin promulga aquela que seria a primeira Constituição soviética: “Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado”, na qual extingue a propriedade privada, transferindo os meios de produção e o transporte para a República Operária e Camponesa do Sovietes e promove a estatização dos bancos privados.

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS, da qual a Rússia tomou parte, foi assumida por Stalin em 1924 que governou com mãos-de-ferro, ferindo direitos e liberdades individuais no intuito de superar a resistência dos camponeses que se opunham a coletivização da produção agrícola.

No panorama mundial, com o fim da Primeira Guerra é redigido, em 1919, o Tratado de Versalhes, que previa a criação da Liga das Nações e que deu origem a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo papel era fiscalizar o cumprimento dos padrões de trabalho, que visam estabelecer patamares mínimos de condições justas e humanas para trabalhadores, homens, mulheres e crianças, conforme preconizava o tratado (CASTILHO, 2015). Equivale a dizer que defesa da dignidade do indivíduo tende a sobressair à soberania dos Estados nacionais.

Neste período o Brasil também vinha enfrentando intenso movimento grevista, os movimentos sociais pressionavam por direitos trabalhista, previdenciários e sindicais, bem como questionavam a corrupção eleitoral que favorecia a permanência dos coronéis no poder. A medida que ocorreriam as transformações históricas o panorama nacional ia se modificando. O Brasil aderiu ao tratado de Versalhes, à OIT, criou o Conselho Nacional do Trabalho (1923), a Lei Elói Chaves (1923) que esboçava os primeiros traços da previdência social e integrou até 1926 a Liga das Nações. Porém a ineficácia na aplicação dos decretos e os conflitos no cenário trabalhista demonstravam uma demanda sociopolítica por direitos sociais, que em partes foi incorporada pelo Código Eleitoral de 1932, que apesar dos avanços em relação aos direitos políticos, evidenciou o caráter conciliador do governo getulista, que buscando apaziguar interesses contraditórios entre classes. (SIMÕES, 2013)

Retornando à Liga das Nações, a mesma desempenhou um papel importante na proteção aos refugiados e no suporte econômico aos países atingidos pela guerra,

mas a Liga não teve sucesso em lidar com os conflitos que viriam a se desenrolar em seguida, entre eles os conflitos que culminaram na Segunda Guerra Mundial.

É importante ilustrar que antes da II Guerra Mundial, a humanidade se viu diante uma das piores crises financeiras, a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, gerando a chamada Grande Depressão, que deu início a um processo em cadeia que assolou o mundo, como umas das consequências a desaceleração de várias economias ocidentais e o controle dos mercados (CASTILHO, 2015) e marcou profundamente a história, afinal os EUA após a I Guerra Mundial se colocaram como uma grande potência político-econômica.

Na Europa os regimes totalitaristas ganharam força diante da crescente insatisfação da população, campo profícuo onde cresceram os regimes nazista e fascista. Cabe lembrar que após a I Guerra Mundial, foi imposto à Alemanha uma significativa e impactante indenização de guerra (COMPARATO, 2003), o que levaria o estado alemão ao colapso. Este fato, associado aos impactos da crise de 1929, favoreceu o avanço nazista, o que leva a figura de Adolf Hitler ao poder em 1933.

Com Hitler no poder a Alemanha se retira da Liga das Nações, abandonando o compromisso de desarmamento. De 1934 a 1936 o governo alemão amplia seu efetivo militar. Em 1939, os nazistas invadem a Polônia, numa demonstração de que seu avanço pretendia tomar a Europa. Este episódio deflagra a II Guerra Mundial, que foi marcada pelas maiores atrocidades contra a humanidade. Esse período histórico foi manchado pela crueldade produzida pela guerra. Os regimes totalitaristas levaram cerca de 70 milhões de seres humanos à morte (TRINDADE, 2002), seja na frente, nos campos de concentração ou pela fome.

É possível lembrar ainda umas das marcas dessa grande guerra: o ‘plano fome’, implantado por Hitler, conforme destaca Ziegler (2013) ao se referir à obra de Josué de Castro (1984). Esclarece que, além da discriminação racial, havia uma discriminação alimentar em que as populações eram subdivididas em quatro categorias ou grupos: 1. População ‘bem alimentada’, que tinha um papel no andamento da guerra; 2. População ‘insuficientemente alimentada’, cuja satisfação alimentar só atingia mil calorias por dia por adulto; 3. Os ‘famintos’, tratavam-se de pessoas que recebiam alimentação abaixo do nível de sobrevivência com o objetivo simples de que a população fosse reduzida, como era o caso dos residentes nos guetos judeus; 4. Os destinados a serem ‘exterminados pela fome’, grupos aos quais a fome era imposta como forma de dizimá-los. (2013, p. 126)

Ziegler (2013) utilizando-se de documentos históricos e de produções de historiadores, como Snyder, relata detalhes do horror gerado pela fome durante a guerra. Refere casos de pedidos dos prisioneiros para serem fuzilados por não suportarem a condição da fome; destaca a existência de casos de canibalismos entre os prisioneiros; reaviva a condição dos encarcerados, que privados de quaisquer alimentos, de água ou roupa quente no inverno rigoroso, revezavam em turnos para dormirem, enquanto os demais aguardavam de pé, já que o espaço não era suficiente para todos.

Após seis anos de conflito um mundo aterrorizado assistia atônito ao fim da II Guerra Mundial, marcado pelo lançamento das bombas nucleares em Hiroshima e Nagasaki em 1945, deixando o rastro de destruição, com mais de 200 mil mortes, em sua maioria civis e um grande impacto social e político no mundo.

Com o fim da II Grande Guerra, visando manter a segurança e a paz, formaliza-se a criação da Organização das Nações Unidas, cuja finalidade foi firmada na Carta das Nações Unidas, na qual não há a definição dos direitos humanos que devem ser primados (CASTILHO, 2015). Está configurada a construção do sistema de proteção internacional dos direitos humanos. Resultante, em 1948, é proclamado o maior símbolo dos direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seus trinta artigos estabelece os direitos e liberdades fundamentais que devem ser preconizados pelos signatários.

A essência da Declaração Universal dos Direitos Humanos está nos princípios de liberdade e igualdade, que remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, resultante da Revolução Francesa, acrescida do princípio de fraternidade já no artigo 1º. Piovezan (2016) em referência à Hannah Arendt, lembra que os direitos não são dados à priori, mas socialmente construídos e reconstruídos no processo histórico.

No art. 2º da Declaração dos Direitos Humanos fica marcado o princípio da universalidade, pois afirma que a invocação dos referidos direitos não faz distinção de qualquer natureza. Para este trabalho cabe destaque aos artigos 3º, 23 e 25, que tratam respectivamente do direito à vida, do direito ao trabalho em condições satisfatórias, que permita ao indivíduo e sua família uma existência digna e protegida do desemprego e por último o direito à um nível de vida que assegure ao indivíduo e sua família à saúde e o bem-estar, “principalmente quanto à alimentação” e ainda prevê a garantia da prestação de “serviços sociais necessários”, bem como a proteção nos “casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.”

Importante destacar que a Declaração apresenta algumas incompletudes, como não abordar os direitos das mulheres e por defender o direito à propriedade enquanto um direito natural, como bem expressa Alencar: “A Declaração, aqui, revive o espírito de sua antepassada revolução burguesa e defende a propriedade privada como se esta fosse um ‘direito natural’ do ser humano. Não o é (...) nem sempre existiu.” (1998, p. 37). Essa incompletude em parte foi sendo superada através da elaboração de pactos pós-1948.

De 1948 a 1966 foram elaborados dois documentos essenciais que figuraram como preceitos jurídicos obrigatórios para seus signatários, em parte complementam pontos da Declaração Universal de Direitos Humanos e que, em caso de descumprimento, podem levar às sanções no âmbito internacional. São eles: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Essencialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos tem enfoque na pessoa, enquanto os Pactos são direcionados aos Estados, os quais tem a obrigação de garantir as condições de exercício dos direitos aos seus nacionais.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos reitera o direito à vida, que é inerente à pessoa humana e determina que haja sua proteção legal, garantindo que ninguém seja privado dela de modo arbitrário, e garante a igualdade entre homens e mulheres (fundamental para a luta feminista por igualdade de direitos); proíbe a tortura, a escravidão, a prisão arbitrária e a prisão civil, entre outros direitos civis e políticos.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais continha em sua essência os pontos centrais que viriam basear os Objetivos do Milênio<sup>2</sup>. O referido Pacto estabelece o direito ao trabalho de livre escolha; condições mais justas e adequadas de trabalho, incluindo a garantia a um salário mínimo, com momentos de descanso e lazer; direito a vivência sindical; o direito de greve, o direito à previdência social; à proteção a família; o direito a um nível adequado de condição de vida, com *direito à alimentação*, ao vestuário, à moradia; direito à educação (CASTILHO, 2015).

Diferente do pacto sobre os direitos civis e políticos que previa a existência de um comitê para monitorar sua aplicação, o pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais se valia apenas da emissão sistemática de relatórios à ONU sem o poder de

---

<sup>2</sup> Firmado em 2000, os Objetivos do Milênio consistem em objetivos pactuados entre os países membros da ONU cuja intenção é mudar o mundo, tornando-o mais justo e melhor de se viver. Os objetivos estão relacionados ao direito à vida, à saúde, à educação, à igualdade e à sustentabilidade e deveriam a priori serem alcançados até 2015.



estipular sanções pelo seu descumprimento. A perspectiva conceitual avança desintonizada da efetiva exigibilidade no cumprimento dos pactos. Ou seja, os referidos Pactos expressam o reconhecimento formal dos direitos expressos, mas sua efetividade ainda continua a ser objeto de lutas e mobilizações de trabalhadores ao longo da história. (RUIZ, 2014)

No Brasil é aprovada em 1951 a Lei Afonso Arinos que estabelece imputabilidade a prática de atos preconceituosos em função da raça ou da cor, que obteve nova redação a partir da Lei nº 7.716 de 05 de janeiro de 1989. O conteúdo é de extrema importância ao se considerar o processo sócio-histórico e cultural que em muitos traços naturalizou expressões do racismo no cotidiano, o que demanda do reconhecimento legal para o exercício do direito humano e que vem sendo utilizada de modo recorrente.

No ano de 1969, em San José é assinado um dos maiores instrumentos interamericano de direitos humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Piovesan (2016) relembra que à época da assinatura menos da metade dos signatários da Convenção vivenciavam a condição de governo eleito em base democrática, ou seja, vivenciavam o contexto da ditadura. Como marco a autora destaca a mudança desse panorama que predominantemente conta com governos eleitos democraticamente e que produziu como resultado avanços no campo dos direitos.

No Brasil dois anos antes, em 1967, sob o jugo do golpe militar de 1964, é aprovada por um congresso coagido a Constituição do país que passa a se chamar República Federativa do Brasil (CASTILHO, 2015). Uma Constituição marcada por dar legitimidade ao regime militar e lhes outorga a competência de atuarem como poder legislativo, judiciário e executivo, marcando este como um dos períodos nacionais mais aterradores para as liberdades democráticas e de agressão aos direitos humanos, incluindo o direito à vida.

Desde o golpe militar o desmonte aos direitos avançava numa constante, sendo que conquistas trabalhistas de diversos seguimentos foram revogadas, cabendo destaque à promulgação da Lei nº 4.330/1964 que proibia a greve aos servidores públicos (SIMÕES, 2013). Outro marco fundamental do período foi o AI-5, Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o Presidente da República poderia decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos

eletivos federais, estaduais e municipais, dentre outras medidas. O AI 5 foi um dos marcos mais brutais da ditadura, possibilitou o acirramento sobre os movimentos sociais que lutavam contra a repressão naquele cenário. A ditadura levou muitos brasileiros ao exílio, dentre eles Herbert José de Souza, o sociólogo Betinho, ativista no combate a fome, que afirmava que “a alma da fome é política”, o qual retornou ao Brasil com a reabertura política em 1979.

Com a reabertura política e a retomada democrática intensifica-se na década de 1980 o movimento político-social que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a **Constituição Cidadã**.

### **1.3 A Constituição Cidadã e os Direitos Humanos no Brasil**

Com o advento da Constituição Federal de 1988 são resgatadas importantes liberdades públicas que haviam sido tolhidas na vigência do regime militar. Castilho ressalta a importância da CF de 1988 no que se refere à garantia da “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.” (2015, p. 195). No que se refere ao direito à segurança, Ruiz faz uma ressalva: “A concepção liberal o reivindica fundamentalmente como forma de manutenção e proteção de suas posses e riquezas.” (2014, p. 150), o que por seu contexto implica também a crítica à propriedade privada por parte do autor. Assim como Alencar (1998), citado anteriormente neste trabalho, que ressalta que o direito à propriedade não é um direito natural. Aqui estão incutidos alguns dos determinantes característicos do sistema de organização societário em vigor.

Retomando os avanços, a CF de 1988 garantiu no que se refere à proteção dos direitos, a participação direta da população nas decisões referentes às políticas públicas, possibilitando o exercício do controle social, destacando a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político como princípios fundamentais constitucionais, estabelece a estrutura e o funcionamento das instituições no Estado Democrático de Direitos. Institui novos direitos e deveres individuais e coletivos. (SIMÕES, 2013)

A CF estabelece ainda um novo conceito sobre a organização sindical instituída sob o princípio da autonomia e liberdade, reconhecendo o direito à greve também aos servidores públicos em seu art. 8º. Outro ponto primoroso destacado por Castilho (2015) é o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado e à qualidade de vida, bem como sua defesa. Sem deixar de citar o direito à educação

fundamental, sendo essa obrigatória, devendo ser ofertada pelo Estado de forma gratuita.

Considerando o advento democrático expresso no CF de 1988, o Brasil marcou sua posição e ao incorporar novos valores se afina com os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Piovezan (2016) elencou os principais tratados que foram ratificados pelo Brasil após a promulgação da carta magna, os quais foram usados para compor o quadro a seguir.

**Quadro 1 – Tratados Internacionais Ratificados pelo Brasil a partir da CF de 1988**

Data da Ratificação	Tratados Internacionais Ratificados
20/07/1989	Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura
28/09/1989	Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes
24/09/1990	Convenção sobre os Direitos da Criança
24/01/1992	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
25/09/1992	Convenção Americana de Direitos Humanos
27/11/1995	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher
13/08/1996	Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte
21/08/1996	Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)
15/08/2001	Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência
20/06/2002	Estatuto de Roma – cria o Tribunal Penal Internacional
28/06/2002	Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher
27/01/2004	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados
27/01/2004	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantis
11/01/2007	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura
01/08/2008	Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo
	Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e

25/09/2009	Políticos, bem como do Segundo Protocolo ao mesmo Pacto Visando à abolição da Pena de Morte
29/11/2010	Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado

Fonte: elaborado com base Piovezan (2016)

Os tratados ratificados são instrumentos essenciais para a defesa dos direitos humanos. Interessante observar que, em relação ao direito à vida, essencial quando se trata dos direitos humanos, a Convenção para a Abolição da Pena de Morte de 1991 só foi ratificada pelo Brasil em 1996, com a ressalva para a pena de morte em tempos de guerra por delitos de caráter militar.

Importante ressaltar o Brasil aderiu em 1992 ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (de 1966), como já referido acima, uma demora de vinte e seis anos diante de pontos tão essenciais. Lembrando que no período da aprovação do referido Pacto em 1966 o Brasil se encontra sobre o jugo do regime militar. Neste Pacto está previsto o direito à alimentação, e apesar da adesão brasileira (tardia) ainda assim não houve uma resposta política governamental efetiva para garantir esse direito e sanar de modo efetivo a fome no país.

Retornando à CF, um ponto essencial para este trabalho é a instituição do conceito de Seguridade Social – no Título VIII, composto por um tripé que engloba o direito à saúde (universal), à previdência social (contributiva) e à assistência social (seletiva/a quem dela necessitar). Ressaltando os importantes aspectos dos princípios e de organização que preveem a gestão democrática, o controle social, a universalidade de cobertura, a seletividade e distributividade da prestação de bens e serviços. (SIMÕES, 2013). A Lei n. 8.080/1990, cria a Lei Orgânica da Saúde – LOS e a Lei n. 8.742/1993, estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social– LOAS, que estabelece a organização da assistência social.

A LOS dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços. Reconhecida como direito fundamental incorpora o conceito de promoção da saúde como pauta importante para as políticas públicas nessa área. O que demonstra o entendimento de saúde para além da ideia da ausência de doenças, mas numa perspectiva mais ampla e intersetorial, como expresso no art. 3º

Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a

alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Na LOAS fica expressa que a proteção social prima pela garantia do direito à vida, redução de danos e prevenção de incidência de riscos (art. 2º), focados na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo à crianças e adolescentes ditos ‘carentes’ (conforme redação da LOAS), a promoção da integração ao mundo do trabalho (expresso na LOAS como mercado de trabalho), a oferta de habilitação, reabilitação e integração comunitária de pessoas com deficiência e garantia de um salário mínimo de benefício mensal aos idosos e pessoas com deficiência que não tenham meios de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família. Integra ainda o conceito de proteção social a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos que serão apresentados oportunamente.

O cenário nacional que se descortina parece travar uma batalha homérica pela permanência e efetivação de direitos de um lado (movimentos sociais) e pelo favorecimento pela desregulamentação dos direitos de outro (empresariado e grande parte da classe política). Ruiz em sua obra ao tratar dos desafios aos direitos humanos cita Bobbio, absolutamente contemporâneo, vívido: “O problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. Desde então, não tive razões para mudar de ideia.” (BOBBIO apud RUIZ, 2014). Impossível Bobbio estar mais correto no panorama que se apresenta no Brasil atual, marcado pela fragilização e retração de direitos.

Um exemplo da necessidade de proteção apontada por Bobbio é a Reforma Trabalhista<sup>3</sup>, que foi sancionada pelo Presidente Temer em 13/07/2017, apresentada na forma do PLC 38/2017, altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991. A reforma controversa traz inúmeras alterações como livre negociação entre patrão e empregado que se sobrepõe ao expresso em lei, abre a possibilidade de mulheres grávidas trabalharem em locais insalubres, aumento diário das horas trabalhadas podendo chegar a 12 horas, autoriza o trabalho intermitente, a extinção da contribuição sindical obrigatória, entre outras inúmeras alterações tidas como prejudiciais aos trabalhadores. Precariza as relações de trabalho e reflete no mundo do trabalho de modo prejudicial ao

---

<sup>3</sup> Matéria disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/13/sancionada-a-reforma-trabalhista>, acessada em 15/07/2017.

trabalhador e já vem resultando em demissões em massa, uma condição de desemprego que afeta diretamente a qualidade de vida das famílias trabalhadoras do país.

A aprovação da reforma demandou de uma grande manobra do atual governo para sua aprovação, que teve que enfrentar uma série de manifestações e greves nacionais dos trabalhadores que demonstravam sua insatisfação e batalhavam pela não retração de direitos, tomados pelo conflito com um governo e base governista inundados por denúncias de corrupção. Isso demonstra o quanto a luta pela defesa dos direitos é cotidiana, neste caso o direito ao trabalho que é um dos direitos humanos fundamentais.

Importante frisar que, apesar da centralidade da pesquisa estar no direito à alimentação, é preciso analisa-lo numa intrínseca relação com os demais direitos (vida, saúde e trabalho, em especial) afetando e sendo afetado na ocorrência da fragilização e restrição da vivência desses direitos.

No caso do direito ao trabalho, no qual foram demonstrando os riscos gerados no caso de retração desse direito causados por iniciativa ou aval do Estado, é relevante detalhar o impacto gerado nas condições de trabalho e na alimentação no que se refere as escolhas de produção na agricultura nacional e seus desdobramentos.

No Brasil das últimas décadas observou-se uma ampliação da cultura canavieira, em especial a partir do Proálcool<sup>4</sup>, que tem fins não alimentícios. Tal medida gerou a aumento da concentração de terras nas mãos dos “barões do açúcar”, termo usado por Ziegler (2013) e das sociedades transcontinentais estrangeiras. O resultado é que os sítios familiares de pequenas e médias dimensões, sem condições e incentivo governamental sucumbem, lançando essas famílias ao trabalho rural precário ou à migração para áreas periféricas urbanas.

*A monopolização exacerba as desigualdades e fomenta a pobreza rural (mas também urbana, em consequência do êxodo rural). Por outro lado, a exclusão de pequenos proprietários põe em perigo a segurança alimentar do país, uma vez que eles são a garantia de uma agricultura de víveres. (ZIEGLER, 2013, p. 257)*

Ziegler (2013) alerta que essa substituição de culturas produtivas colocou o país numa situação delicada no mercado mundial alimentar, pois reduziu a produção para o consumo alimentar, o que aumentou a demanda mundial por alimentos, por consequência acarreta no aumento de preço dos mesmos e prejudica o acesso dos consumidores de baixa renda.

---

<sup>4</sup> Programa de incentivo à ampliação da cultura de cana-de-açúcar para a produção de combustível.

No que se refere às condições de trabalho registrada nesse monopólio da cana evidenciam-se precárias condições aos trabalhadores, análogas ao período escravagista, oportunizado pelo caráter sazonal da produção e da ineficiente fiscalização do Estado sobre o cumprimento das legislações trabalhistas, além da ameaça velada de perda do trabalho em caso de denúncias ou queixas dos trabalhadores.

Sedentos da redução de seus custos, os produtores de agrocarburos exploram milhões de trabalhadores migrantes, conforme um modelo de agricultura ultraliberal. Conjugam baixos salários, horários inumanos, infraestruturas de apoio quase inexistentes e condições de trabalho próximos às da escravidão. Tais condições tem *efeitos desastrosos sobre a saúde dos trabalhadores* e de suas famílias. Por isso, cortadores de cana, e sobretudo suas crianças e mulheres, frequentemente morrem de tuberculose em *consequência da subalimentação*. (ZIEGLER, 2013, p. 260, grifo nosso)

Chonchol (2008) aponta como estratégia contrária a essa concentração de produção as políticas públicas que incentivem o crédito, a reforma agrária e o investimento em comercialização que favoreçam os produtores familiares.

Ele alerta sobre a necessidade de

(...) um sistema de produção que não concentre a produção e a renda entre a minoria de grandes agricultores que dispõe de mais terras, de financiamento para a produção e que pode atingir o mercado em condições favoráveis. É por isso que todo sistema de intensificação da produção, na qual a maior parte desta é obtida por um pequeno número de grandes produtores modernizados, e os pequenos produtores familiares ou subfamiliares ficam marginalizados assim como os trabalhadores sem-terra, não pode garantir e, pelo contrário, agrava a segurança alimentar nos campos. (CHONCHOL, 2008, p.84)

Garantir o direito à alimentação e ao trabalho demanda políticas públicas efetivas e a garantia de liberdade para requerer o exercício pleno desses direitos. O que muitas vezes não ocorre quando há a disputa de terras entre os trabalhadores rurais e os grandes latifundiários, nos quais os primeiros ficam em evidente desvantagem e em risco de morte, como registra Ziegler (2013) em seus relatos. O que mostra que a luta pelo exercício dos direitos humanos é cotidiana e ocorre tanto na cidade quanto no campo, numa correlação de forças desigual.

#### **1.4 O Direito à Vida, à Saúde e à Alimentação**

O direito à vida é um direito fundamental que não pode ser exercido unilateralmente e exclusivamente sem a garantia mínima do exercício de outros direitos fundamentais, a exemplo do direito à saúde e à alimentação. Direito humano este assegurado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seu art. XXV,

que afirma “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive *alimentação* (...)”. Reafirmado na Carta Magna, art. 6º como um direito social.

Ziegler (2013, p. 21) ao tratar da temática fome, destaca sua consequência extrema que fere o direito à vida, alertando para o número absurdo de morte de crianças no mundo, denunciando que ocorre uma morte por fome a cada cinco segundos e sobre isso desvela que não há fatalidade, mas sim assassinato, posto que a produção mundial de alimentos seria capaz de alimentar o equivalente ao dobro da população mundial.

Parece incompreensível, pois, como pode haver morte por ausência de alimentação se há excedente de produção? Trata-se de uma matemática que não fecha à primeira vista. A tradução dessa realidade se dá exclusivamente a um fator ligado intrinsecamente ao tipo de sistema societário em vigência. No Capitalismo a mercadoria não é produzida para com o objetivo maior de uso, mas sim para a troca, ou seja, para obtenção de lucro. Não é inerente ao sistema capitalista prover igualmente o acesso ao consumo para o atendimento as necessidades humanas de alimentação adequada, mas promover a obtenção de lucro com o excedente para os donos dos meios de produção, sem considerar a qualidade de vida do trabalhador que não detém os referidos meios de produção ou de grande parte da população consumidora.

Uma prática ocorrida em 1936 no Brasil, citada na obra de Huberman (1986, p. 268) mostra uma notícia veiculada no New York Times, em que o governo brasileiro incentivou monetariamente a destruição de 30% da colheita de café naquele período, cujo objetivo era reduzir a oferta para elevar o preço do produto. Notório que o objetivo não era garantir o consumo acessível do produto, mas proteger os lucros do capital. A prática citada ainda pode ser encontrada nos noticiários atuais, ainda que sem incentivos monetários governamentais. Protege-se o capital em detrimento da população.

Neste sentido o lucro e a concentração de renda são fantasmas da fome no mundo. Em matéria<sup>5</sup> veiculada na mídia, a reportagem destaca que existem oito bilionários que detém a mesma riqueza que metade da população pobre no mundo, um número superior a três bilhões de pessoas. A informação é baseada no estudo da ONG britânica Oxfam. Já um estudo<sup>6</sup> recentemente divulgado, realizado pelo economista

---

<sup>5</sup> Matéria da BBC Brasil veiculada em 16.01.2017, intitulada “Os 8 bilionários que têm juntos mais dinheiro que a metade mais pobre do mundo” trata da extrema riqueza de alguns indivíduos no cenário mundial, acessível em <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38635398>

<sup>6</sup> O resultado do estudo pode ser acessado em [http://wid.world/world#sptinc\\_p99p100\\_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB/last/eu/k/p/yearly/s/false/4.8255/30/cur](http://wid.world/world#sptinc_p99p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB/last/eu/k/p/yearly/s/false/4.8255/30/cur)



Piketty e sua equipe aponta a evolução da desigualdade de renda no mundo e constata que no Brasil quase 30% da renda está concentrada nas mãos de 1% da população nacional, a maior concentração do mundo nessa faixa.

Fica evidente o exposto por Ziegler, que a morte pela fome não é uma fatalidade, é um ato social, uma tragédia construída, uma violência, reflexo da desigualdade histórica e cotidiana. Para que essa fatia da população possa concentrar tamanhos recursos é preciso privar grande parcela da população, gerando o empobrecimento e uma realidade de escassez.

Marx apontava que “quanto maior a potência de acumular riqueza, maior a magnitude do exército industrial de reserva. E quanto maior esse exército ativo, tanto maior a massa da superpopulação. E quanto maior essa massa (de Lázarus da classe trabalhadora) tanto maior o pauperismo.” (1980, I, p. 747). Hoje a financerização do capital, a especulação financeira, corrobora para a manutenção e intensificação dessa lógica de desigualdade e privação do acesso aos fartos recursos produzidos pelo sistema capitalista.

Rezende destaca a importância de outros autores no debate sobre a fome e a violação de direitos como Fernando de Azevedo, Josué de Castro, Manoel Bonfim e Euclides da Cunha que produziram suas obras entre 1900 e 1970, obras marcadas pela exposição das múltiplas formas de violência no Brasil, por violações que impactavam (e impactam) na vida humana, expressas no que a autora destaca como pontos essenciais o: “autoritarismo, a exclusão política, o analfabetismo, a miserabilidade e a fome” (2011, p. 56). Baseado nesses autores Rezende afirma o abandono imposto pelo poder público a camada mais pobre como a violência “mais duradoura e constante da história do país” (2011, p. 56). Obras retratadas que ainda se fazem tão contemporâneas e compatíveis com a atual realidade do país, que enfrenta um contexto de desmonte de direitos operados pelo Estado.

Discutir o direito à alimentação, nesse sistema societário de desigualdade que perpetua a fome e a pobreza, é essencial, pois a alimentação é fator fundamental para a manutenção da vida e da dignidade da pessoa humana. Cabendo destacar ainda que “a má nutrição, como a subalimentação, opera também a destruição psicológica. A falta de macro e de micronutrientes, com seu cortejo de doenças, produz, de fato, angústia,

---

ve/false . A matéria sobre a pesquisa está disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348\\_895757.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html) e foi publicada no dia 14.12.2017, no site do periódico El País Brasil, com matéria intitulada “Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico”.

humilhação permanente, depressão e desespero em face do dia de amanhã” (ZIEGLER, 2013, p.59).

Ainda sob essa perspectiva, Josué de Castro (1984) aponta que a expressão fome não basta para compreender a complexidade do tema, que a insuficiência de alimentos não é a única ameaça que pode levar o homem à morte, mas se o alimento for de baixa qualidade pode gerar inúmeros males e trazer o mesmo resultado – a morte. O que por sua vez implica ainda o direito à saúde, que não está relacionado meramente à alimentação, mas que sem ela é impossível exercê-lo, porém envolve uma série de condições para seu pleno exercício, uma vez que a saúde é entendida como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afeções e enfermidades”. (Organização Mundial de Saúde - OMS)

Quanto ao direito à alimentação, o Pacto Internacional sobre os Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 11º o define como:

(...) o direito a ter acesso regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras monetárias, a um alimento qualitativo e quantitativamente adequado e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo de que é originário o consumidor e que lhe assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna.

Conhecer esse conceito é fundamental para compreender a perspectiva vislumbrada neste trabalho acadêmico que visualiza a política pública como uma das formas de operacionalizar direitos, contribuindo para tornar os direitos humanos uma realidade vivida por seus demandantes. E nesse sentido a atuação do Estado é indispensável no cumprimento do papel que é de sua responsabilidade.

Pelo exposto, ao se pensar na garantia do direito é preciso analisar o modo de operacionalizá-lo em sua integralidade, sob o risco de se efetivar ‘meio’ direito. Neste ponto as políticas públicas passam a ocupar a centralidade do direito, pois por meio delas se poderá efetivamente consolidar o direito objetivo.

## **CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS ESSENCIAIS**

No que se refere às políticas públicas será dado enfoque especial às políticas públicas sociais que apresentam relação direta com o objeto do estudo. Compreendendo que políticas públicas são “instrumentos de ação do governo a serem desenvolvidos em programas, projetos e serviços de interesse da sociedade.” (GOMES, 2017, p.119). Pode ser entendida como uma forma de operacionalização dos direitos garantidos em lei, um meio de converter um direito em vivência real.

Secchi aponta que existem dois elementos essenciais numa política pública, que são “intencionalidade pública e resposta a um problema público”, lembrando que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.” (2016, p. 02)

É importante destacar que políticas públicas se diferem de políticas governamentais, esta última um subgrupo da primeira, de caráter mais restrito e vinculada a ação de agentes governamentais. As políticas governamentais podem estar expressas em planos de governo e apresentar características de grupos políticos em exercício no governo (SECCHI, 2016).

Políticas sociais por sua vez se refere a política pública que visa garantir o direito à seguridade social (PEREIRA, 2006), uma política de proteção social, pois busca promover respostas adequadas ao atendimento das necessidades sociais. Para Behring e Boschetti (2011) não é possível estabelecer com precisão o surgimento das políticas sociais, enquanto processo social, mas destacam que começam a se expressar num momento de fortalecimento do capitalismo com a Revolução Industrial, marcado pela luta de classes e da ação intervencionista do Estado.

Para os pensadores marxistas a Política Social possibilita a vivência dos direitos conquistados via mobilização das classes subalternas, porém sem colocar em cheque os fundamentos do sistema capitalista pois, de modo dicotômico, contribui na reprodução do sistema. Behring e Boschetti destacam que “não existe polarização irreconciliável entre Estado liberal e Estado social” (2011, p. 63). Com isto as autoras querem ressaltar que o processo histórico não segue um padrão temporal em que se finaliza uma etapa em total negativa ao perfil de Estado que está colocado e se inicia do marco zero, mas que princípios, conceitos e fundamentos por vezes são incorporados e revestidos de novo sentido considerando o cenário socioeconômico e político. Contudo, seja num Estado liberal ou de viés social, não necessariamente se questiona ou busca alterar a

base que o sustenta, ou seja, não há uma prática de colocar o sistema capitalista na centralidade da reflexão.

Ao mesmo tempo em que as políticas sociais podem promover a vivência de um direito, podem de maneira dicotômica favorecer a reprodução do sistema atendendo as demandas geradas pela própria lógica do sistema capitalista no seu movimento de reprodução e superação das próprias crises, no sentido de minimizar as mazelas produzidas por ele próprio.

Outros autores alertam também para os reflexos da lógica neoliberal<sup>7</sup> nas políticas públicas, em especial nas de corte social, demonstram preocupação e apontam para a complexa relação de desresponsabilização do Estado e a transferência em partes de seu papel para a sociedade civil, como demonstrado no excerto.

Observa-se uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas – de abrangência universal – no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais. Esse deslocamento da satisfação de necessidades da esfera pública para esfera privada ocorre em detrimento das lutas e de conquistas sociais e políticas extensivas a todos. É exatamente o legado de direitos conquistados nos últimos séculos que está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania que tende a ser reduzida às suas dimensões civil e política, erodindo a cidadania social. Transfere-se, para distintos segmentos da sociedade civil, significativa parcela da prestação de serviços sociais (...). (IAMAMOTO 2008, p. 197)

Os pontos colocados por Yamamoto são de extrema relevância para o trabalho, pois, ainda que escrito a dez anos, refletem o cenário político e social atual, que após um período de investimento em políticas sociais está sofrendo com a retração por parte da ação do Estado. E essa retração refletiu no programa pesquisado, conforme será visto no capítulo a frente.

Já em relação a gestão de políticas públicas, ao pensa-la deve-se considerar seus princípios centrais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Mazza (2016) esclarece que o princípio da legalidade prevê a sobreposição da lei e da vontade popular sobre a administração pública. Os agentes públicos devem atuar dentro dos limites legais e do interesse público, garantindo a proteção contra o abuso de poder.

---

<sup>7</sup> “Constitui-se no conjunto de ideais políticas e econômicas capitalistas que defendem a não participação do Estado na economia. De acordo com essa doutrina, há total liberdade de comércio (livre mercado), pois só assim é garantido o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país.” (GOMES, 2017, p. 160). Dentre seus nortes estão a ideia de participação e intervenção mínima do Estado na economia, privatização de bens estatais, globalização, protecionismo da economia e enxugamento do aparelho estatal.

A impessoalidade requer que a ação seja em prol da finalidade pública prevista na lei, ao se buscar cumprir essa finalidade o agente imprime a impessoalidade, negando decisões tensionadas pela experiência ou preferência pessoal. Ao Estado é imputada a responsabilidade pela ação do agente público, ou seja, não são imputadas à pessoa física do agente. É vedado todo e qualquer tipo de favorecimentos.

Quanto ao princípio jurídico da “moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade”. (MAZZA, 2016, p.144)

O princípio da publicidade por sua vez está relacionado à transparência pública, ao acesso à informação, implica no dever de divulgar oficialmente os atos administrativos, com base na Lei n. 9.784/99.

O princípio da eficiência na administração pública visa o controle dos resultados, buscando atingir a qualidade, com a baixo desperdício, presteza no atendimento e máxima economicidade. Os referidos princípios são importantes para o bom andamento do serviço público e para o atendimento do interesse coletivo.

Para Gomes (2017) os princípios das políticas públicas, por sua vez se sintetizam da seguinte forma:

### **Quadro 2 – Princípio das Políticas Públicas**

<b>Descentralização</b>	Busca por maior eficácia e pela elevação da participação social, do exercício da democracia participativa na gestão pública e da ruptura com o autoritarismo e o clientelismo (Binotto et al.,2010, p.186).
<b>Participação</b>	A participação social na construção das políticas é assegurada por meio da atuação de conselhos, comissões e comitês. A função desses colegiados é aprimorar, implementar e fortalecer os direitos por meio da busca permanente de ações conjuntas entre Estado e sociedade civil.
<b>Democratização</b>	Tornar as políticas públicas democráticas e acessíveis a todas as classes

Fonte: Extraído de Gomes, 2017, p.183.

Compreender referidos princípios é importante para se ter condições de fazer uma análise crítica e consistente das políticas públicas. Porém, Silva (2010) aponta que no Brasil as políticas públicas de corte social assumem uma posição frágil, tomando uma perspectiva que ela chama de “marginal e assistencialista”, alerta para a desvinculação desta para as questões macroeconômicas, o que acaba por tonar tais

políticas uma “regulação ou administração da pobreza” (SILVA, 2010, p. 158) em certo patamar. O que vai de encontro com a ideia da reprodução do sistema capitalista, uma vez que tornar a pobreza administrável tende a favorecer a manutenção do status quo.

## **2.1. Políticas Públicas e a Seguridade Social No Contexto Brasileiro**

Dando sequência no que se refere ao cenário nacional, em relação à Seguridade Social, a Constituição Federal (CF) de 1988 a define, em seu art. 194, como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

O Brasil em sua história não adotou um único e exclusivo modelo de seguridade social, mas contou com dois modelos para compor o sistema de seguridade vigente. O primeiro se refere à lógica do seguro social, caracterizado na Previdência Social, sendo o modelo baseado na experiência alemã, implantado pelo chanceler Otto Von Bismarck em 1883, que instituiu Caixas Estatais de Seguro. Este modelo se caracteriza pela participação tripartite – com contribuição compulsória dos trabalhadores, patrões e subsídio do Estado (FALEIROS, 1999). Concebe o beneficiário enquanto trabalhador contribuinte com a previdência, condicionando assim seu acesso aos benefícios.

O segundo se refere à lógica social (BOSCHETTI, 2009) que tem como base o modelo inglês beveridgiano de seguridade social desenvolvido durante a 2ª Guerra Mundial, cujo foco era combater a pobreza. No Brasil legalmente está constituído pela saúde e assistência social, marcadamente por seu caráter não contributivo, sendo a primeira universalista e a segunda seletivista, mas ambas, direitos do cidadão e deveres do Estado. A figura abaixo demonstra como se processa a referida seguridade.

**Figura 1 - Esquema Da Seguridade No Brasil**



Fonte: Monitoramento SUAS: Censo CRAS e CREAS, in [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas), acessado em 19/08/2010

A figura acima extraída do site do CNAS possibilita a visualização do desmembramento da seguridade social no país, traçando no fluxograma o esquema de organização da seguridade social, com destaque para a prestação da assistência social apresentando sua estruturação até o espaço concreto de atendimento: CRAS e CREAS, em especial.

É importante destacar que na lógica neoliberal

à leitura da seguridade passa a ser efetuada segundo os parâmetros empresariais de custo/benefício, da eficácia/inoperância, da produtividade/rentabilidade. O resultado é a subordinação de necessidades sociais e sua satisfação à mecânica instrumental do orçamento público” (IAMAMOTO, 2008, p. 149).

Pensando em termos de gestão, essa concepção pode se desdobrar em uma série de desmontes das políticas sociais, em especial aquelas vinculadas ao atendimento das necessidades básicas<sup>8</sup>, parte delas expressas em programas ou serviços de transferência

<sup>8</sup> Em relação à terminologia, Pereira faz uma diferenciação em relação ao conceito de mínimos sociais e atendimento às necessidades básicas disposto na LOAS. Para ela mínimos sociais apresentam um caráter conceitual em que o mínimo nega o ótimo, um caráter restritivo, reducionista, próximo à desproteção social, associado a uma visão ideológica liberal. Ao tratar do conceito básico a autora dispõe que este engloba a ideia de algo fundamental, indispensável, que demanda de “investimentos sociais de qualidade

de renda, como o programa que será tratado no capítulo posterior, enquanto objeto de estudo do presente trabalho. Para uma aproximação com o contexto de operacionalização do programa Cidadania na Mesa será detalhada a política de assistência social, a qual o referido Programa está atrelado no município.

## **2.2 - Política de Assistência Social e a Proteção Social no Brasil**

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 se consolidou como um divisor de águas, elegendo a Assistência Social ao patamar da Seguridade Social, um direito de cidadania, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

A Seguridade social a partir da Constituição passa a ter o objetivo de universalidade de atendimento e cobertura, equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distribuição das prestações dos benefícios, bem como dos serviços, equidade das formas de participação no custeio vedada a irredutibilidade do valor dos benefícios, caráter democrático, descentralização da gestão administrativa e participação popular. Objetivos esses que regem a Seguridade Social no Brasil nos dias de hoje. (CABRAL, 1999, p.124; C.F, art. 194)

Trata-se de uma Seguridade que incorpora tanto o modelo bismarkiano na previdência, quanto o modelo beveridgiano na assistência social. Assim como a saúde, a provisão da assistência social passa a ser direito do cidadão e dever do Estado. Essa incorporação caminhava na contramão do contexto mundial e da prática do governo Sarney, que

[...] promovia o desmonte das políticas sociais federais reduzindo os programas de habitação, sucateando a saúde, controlando as verbas da educação e distribuindo cargos para se manter no poder por cinco e não quatro anos, como estava previsto quando assumiu. (FALEIROS, 1999, p.49 - 50)

O mundo desde a crise dos anos 1970, resultante do “baixo crescimento econômico” e do “problema inflacionário que caracterizaram a performance das sociedades capitalistas” (PEREIRA, 2011, p. 113) no período citado, veio incorporando as ideias neoliberais como a saída possível, vislumbrando o enxugamento do aparelho estatal, a constante valorização do mercado, a política de privatizações, a restrição de direitos sociais e políticas públicas focalistas, rompendo com a “conotação de proteção

---

para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados” (PEREIRA, 2011, p. 26)



social” e “com a contínua extensão das políticas sociais como concretizadoras de direitos” (PEREIRA, 2011, p. 113) que caracterizaram o período anterior, denominado por Pereira como “a fase de ouro das políticas de proteção social” (2011, p. 112 -113)

No Brasil o projeto neoliberal foi tomando força na década de 90, contando com o incentivo dos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ambos desenvolveram gestões que primaram pelo setor econômico em detrimento dos avanços sociais.

A assistência social, que apesar de ter conquistado seu espaço na Constituição como direito social e dever do Estado, ainda não conquistara regulamentação de sua prestação e provisão orçamentária. No I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, em 1988, o Deputado Raimundo Bezerra na abertura pontuou o perfil da assistência social no país até então:

A Assistência Social no Brasil é caótica, desordenada, sem objetivos definidos, com contínuas mudanças de direção e sem uma lei orgânica que determine os critérios para o seu funcionamento (Anais do I Simpósio Nacional Sobre Assistência Social apud NOZABIELLI, 2008)

A inserção da Assistência Social na CF/ 88 enquanto seguridade social se deu “pela negativa, isto é, passou a ser do campo de assistência social o que não era de Previdência por não ser benefício decorrente de contribuições prévias” (SPOSATI, 2004, p.33).

Em conformidade com a CF de 1988, coube à Assistência Social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos sem condições de prover seu sustento ou tê-lo provido por parte de suas famílias e a promoção da integração ao mercado de trabalho, conforme estabelecido no artigo 203.

Apesar da proteção estar segmentada aos casos descritos, o direito estava garantido. Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, a assistência social passou a contar com um dispositivo legal sobre sua organização.

A conquista da promulgação da LOAS se deve a alguns fatos históricos-políticos fundamentais para a sua compreensão: como a abertura para a participação popular no país no pós-ditadura militar, a descentralização político-administrativa e pela elevação da Assistência Social ao patamar de seguridade social, todos devidamente instituídos na CF/88. Assim como se deve ao “resultado do movimento de parcela da sociedade civil,

de organismos de classe e da ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União pelo descuido com a área” (COUTO, 2004, p. 147-148).

Sua identidade veio se construindo sob o processo de retração do Estado em suas responsabilidades sociais, em que a população do país estava submetida a precárias condições de vida e a uma política social focalista e fragmentada.

Mas ainda assim, vem se consolidando sob categorias indispensáveis para a análise da *questão social*<sup>9</sup>, que envolvem especialmente as relações sociais conjunturais. Seu papel vai se tornando cada vez mais essencial à medida que o trabalhador tem enfraquecida sua condição de trabalhador diante da relação de financeirização do capital e precarização das relações e condições de trabalho.

Neste quadro o trabalhador, expropriado, relegado à reserva para o mercado, profundamente incluído no processo de exclusão, submetido à lógica do capital é engendrado a uma realidade marcada pelas faces da questão social que se intensifica nesse processo, mas ele é, sobretudo portador de direitos sociais, por conseguinte do direito a proteção social, legalizada pela LOAS e organizada no SUAS -Sistema Único de Assistência Social.

Para compreender a assistência social é importante primeiramente compreender o que é *Proteção Social*. Para Jaccoud, Proteção Social é “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (JACCOUD, 2008, p.02)

Como diretiva para este item, compreenderemos a *Proteção Social* como

As formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998, p. 10)

Em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, onde ficam estabelecidas as seguranças que devem ser asseguradas à população no que diz

---

<sup>9</sup> Segundo Iamamoto a gênese da questão social “deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos.” (IAMAMOTO, 2008, p. 156)

respeito à assistência social. As *seguranças afiançadas* aos cidadãos que dela necessitarem, com base nas defesas de direitos são:

- de acolhida e convívio;
- de vivência familiar;
- de rendimento, sobrevivência e autonomia.

A segurança de acolhida prevê a realização de escuta qualificada, orientação, referência, aquisições, materiais, sociais e educativas provisionadas pela oferta de serviços públicos, podendo incluir o abrigamento (KOGA, 2009). A autora destaca ainda que o convívio enquanto segurança afiançada se dá pela oferta de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que possibilite o fortalecimento dos vínculos afetivos e de pertencimento, bem como a defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

Para KOGA (2009) a autonomia pressupõe o estímulo ao desenvolvimento de capacidades e habilidades, sendo uma das seguranças mais desafiadoras em sua concretização. A segurança de renda ou de rendimento se refere à garantia de que qualquer cidadão, independentemente de sua condição limitada ou não para o trabalho, possa ter uma forma financeirizada de prover sua sobrevivência, a exemplo pessoas com deficiência e idosos. Para Couto (2008), deve prever atendimento diante de riscos circunstanciais por meio de benefícios materiais ou em pecúnia em situações que se configurem como calamidade pública ou de emergência. O conceito ampliado de proteção social tem despertado discussões e iniciativas que visam à defesa de três postos-chaves: a defesa do direito à assistência social, a defesa do direito a renda e a defesa do direito à segurança alimentar e nutricional.

É importante lembrar que em 2005 foi aprovada pelo CNAS através da Resolução n. 130, de 15 de julho, com publicação no DOU em 25/07/2005, a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS, que estabelecia o ordenamento do Sistema Único de Assistência Social. “O Suas tem os fundamentos ético e político sustentados nas noções de Estado Democrático e de direitos humanos e sociais” (NOZABIELLI, 2008, p. 83). Em 2012, o CNAS aprova uma nova NOB SUAS através da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro.

O SUAS no que concerne a proteção social prevê a hierarquização em dois níveis: a proteção básica e a proteção especial.

Na proteção social básica se realizam ações socioeducativas de caráter preventivo, cujo objetivo é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades (pobreza, baixo acesso a bens e serviços, falta de infraestrutura, dentre outras situações) e riscos sociais nos territórios (abusos, violências, violação de direitos), por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania, no caso da proteção social básica, ofertada nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS .

A Proteção Social Básica tem como pressuposto a prevenção às situações de risco social, através do desenvolvimento de programas, projetos e serviços, promovendo a acolhida, a convivência e a socialização de famílias e indivíduos (BRASIL, 2004). É destinada à população que vivencia situação de vulnerabilidade social, seja pela condição de pobreza, falta ou acesso precário à renda e serviços públicos, ou mesmo pela fragilização de vínculos afetivos, ligados às relações humanas e ao sentimento de ser parte, socialmente integrado a sociedade; como quando se configuram situações de discriminação de gênero, etnia, idade, dentre outras.

A *proteção social especial* entra em cena quando se faz necessário o enfrentamento da exclusão social, sendo a exclusão “um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço” (BRASIL, 2004, p. 30).

A proteção social especial se refere ao atendimento ou prestação de serviço voltada às famílias ou indivíduos que vivenciam situações de risco, seja pessoal ou social, cujo vínculo familiar e/ou comunitário esteja fragilizado ou rompido em decorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, trabalho infantil, situação de rua, do uso de substâncias psicoativas dentre outras diversas. Ela se divide em duas modalidades: Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Especial de Alta Complexidade. O atendimento ocorre nos chamados Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e no Centro Pop - voltado especificamente para o atendimento da população em situação de rua. (NOB/SUAS, 2005).

Isto posto, é necessário compreender que na execução do sistema proposto a família ganha centralidade e essa centralidade deve dizer respeito também ao direito de privacidade e o respeito à sua dinâmica, quando se propõe um trabalho social. A responsabilidade do Estado em ofertar a proteção social às famílias não pode sobrepor-

se a sua autonomia. Há ainda que se considerar que é dever do Estado pensar sobre as repercussões dos aspectos culturais e socioeconômicos sobre ela. (ALMEIDA, 2008, p. 280).

A política de assistência social busca compreender as famílias em suas multiplicidades de novos arranjos desvestida de preconceitos. Para este estudo se considera família *um grupo de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou, de solidariedade*. Ou conforme preconiza a Organização das Nações Unidas – ONU: “Família é gente com que se conta” (1994).

No contexto do SUAS, família é a mediadora das relações entre os sujeitos sociais e a coletividade, costuma-se apresentar na família o primeiro espaço de socialização do indivíduo. Os formatos e feições das famílias estão “intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas” (BRASIL, 2004).

Pensar sobre a família é pensar também sobre o território onde ela vive e quando se fala em território não se está falando apenas de espaço físico. Para se pensar territorialidade e política pública é preciso entender sobre que perspectiva de território se está pensando. “O território é a base de organização do SUAS” (BRASIL, 2008, p.53).

Milton Santos, geógrafo, é uma grande referência quando se trata da categoria território. Para ele, Território “só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam” (Santos apud Degenszajn, 2008, p.210), numa perspectiva de pertencimento, de história e de vivência.

O SUAS em sua lógica elege prioritariamente territórios definidos, aqueles em que as expressões das desigualdades estão latentes e carecendo de intervenção estatal, são prioritários, mas não são o espaço único e exclusivo de gestão do SUAS. São considerados territórios prioritários as áreas de vulnerabilidade e risco social.

No SUAS, o princípio da territorialização da rede socioassistencial baseia-se na oferta capilar de serviços, a partir da lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com incidência de vulnerabilidade e riscos sociais e pessoais para a população. (BRASIL, 2008, p.56)

Na gestão do SUAS é primordial que se conheça o território e as formas de expressão da questão social que se denotam em cada território. O entendimento dos valores que se expressam nestes territórios, sua história, sua lógica de ocupação e o seu

processo de apropriação são os aspectos que devem fazer parte do planejamento e do gerenciamento da política pública, visando a implantação de serviços que tendam a otimizar respostas às necessidades do cidadão que ali se estabeleceu.

O trabalho no SUAS para ser gerido adequadamente, conforme preconizado na NOB, deve compreender alguns pontos fundamentais em sua organização: a vigilância social, a gestão da informação, o monitoramento e a avaliação, o financiamento, participação e controle social e os recursos humanos.

A vigilância social é uma referência onde está centrada a organização do SUAS. Almeida a define do seguinte modo

A vigilância social se refere ao processo de conhecimento dos fenômenos que estão presentes em determinado território. Objetiva construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade social vivenciada pelas famílias, o acesso a serviços, às potencialidades e aos recursos no território. (2008, p.277)

A vigilância no Suas engloba dois pontos: vigilância de riscos e vulnerabilidades e a vigilância de padrões de serviços. A Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades deve realizar a identificação de situações de vulnerabilidade e risco dos indivíduos e famílias, permitindo que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) desenvolva políticas de prevenção, monitoramento e adequação de serviços socioassistenciais. (BRASIL, 2010)

Cabe a vigilância a interligação entre os indicadores que apontam o nível de acessibilidade dos usuários a seus direitos e serviços, bem como a análise de situações de risco em que os direitos foram violados.

“A Vigilância de Padrões de Serviços busca sistematizar informações para contribuir com a melhoria da oferta de serviços socioassistenciais” (Brasil, 2010, 277). Refere-se à sistematização das informações e o monitoramento periódico das ações e serviços ofertados nas unidades públicas de assistência social. Uma das principais ferramentas de coleta dessas informações é o CENSO SUAS, realizado anualmente

Na gestão da política pública a vigilância social desempenha um papel fundamental de monitorar e interpretar dados, gerando informações que darão sustentação para as decisões de gestão, possibilitando a identificação de demandas, aplicação de recursos, operacionalização do trabalho social, permitindo uma análise consistente das estratégias possíveis visando o atendimento das demandas públicas. Referido monitoramento também permite subsidiar o controle social através da

publicização dos dados, contribuindo no atendimento dos princípios da administração pública.

A política em voga é operacionalizada através da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. (LOAS, art.24)

Os programas geralmente agregam projetos e têm perfil multisetorial ou intersetorial, envolvendo além da assistência, parceiros como saúde, educação e órgãos governamentais que executam políticas de inclusão e qualificação para o trabalho, etc. Como exemplo temos o Programa Bolsa Família - PBF.

Muitos dos Programas ligados à assistência social têm caráter de transferência de renda, além das ações de acompanhamento e orientação. São programas pré-formatados pela gestão e carecem de uma contextualização ou adaptação local, visto que, pensando sobre a perspectiva da territorialização, existem particularidades em cada espaço socioterritorial que demandam de práticas específicas.

Quanto aos projetos

compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populacionais em situação de pobreza, a fim de subsidiar as iniciativas que lhes garantam meios para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação da qualidade de vida, preservação do meio-ambiente e sua organização social. Não se caracterizam como ações continuadas (CARVALHO, 2009, p.21)

Os projetos podem ser pensados sob diversas estratégias e perspectivas, em geral, devem ser desenvolvidos com base na demanda apresentada nos territórios. Podem ser projetos de qualificação profissional, projetos que despertem a reflexão sobre a dinâmica social contemporânea, que estimulem a convivência social, a relação intergeracional e a qualidade de vida.

No que se referem aos benefícios podem ser monetários, quando garantem o repasse de um valor pré-definido para garantir o exercício de alguns direitos fundamentais, ou em espécie, dependendo da demanda, a exemplo, recursos de caráter material.

Os benefícios conforme preconizados na LOAS devem “garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, os benefícios monetários ou em espécie podem ser

considerados insumos imprescindíveis na proposta de cobertura da proteção social brasileira”. (CARVALHO, 2009, p. 20)

Neste ponto é importante registrar uma questão cotidiana na operacionalização da assistência social. Bovolenta lembra que “a concessão de alimentos é um legado histórico da assistência social” (2017, p. 154). A autora explicita que no relatório sobre Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais emitido em 2009 pelo MDS e CNAS 91% dos municípios e distrito federal realizavam a concessão de cesta básica para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade temporária. No Censo Suas de 2010 a 2014 a cesta básica prevalecia como a maior oferta no período analisado (BOVOLENTA, 2017).

Apesar do grande volume registrado a autora alerta

(...) a cesta básica não vem cumprindo nesse contexto o papel de amenizar o sofrimento do cidadão diante da ausência de respostas mais efetivas por parte do Estado na execução de serviços, programas e benefícios socioassistenciais que o protejam e lhe atendam em suas desproteções sociais. Em outros termos, como a demanda se apresenta, por vezes, complexa, a concessão de cesta básica parece aliviar e confortar as adversidades vividas. Isto é, como o Estado se propõe a ser mínimo para a área social, prover alimentação, enquanto indispensável para a sobrevivência humana, parece ser o lenitivo necessário para que o indivíduo supere a situação vivenciada por si só. (BOVOLENTA, 2017, p. 155)

A autora aponta a preocupação com o desempenho do papel do Estado no que tange a política de assistência social, questionando seu papel minimalista, alertando para a possibilidade de que o Estado se limite a provisão de alimentos tão somente, sem, contudo, ofertar o devido acompanhamento e direcionamento do usuário para atendimento de suas necessidades junto aos serviços socioassistenciais complementares. Deixando transparecer uma visão de que o Estado não compreende a alimentação na dimensão do direito humano, cuja provisão seria de sua responsabilidade.

Assim, em relação à alimentação Bovolenta aponta para outro olhar sobre esta demanda.

A compreensão a ser fomentada, no entanto, é a de que a alimentação é um direito fundamental em si, sem a necessidade de estar entremeada por outras áreas, como vem ocorrendo em grande parte com a assistência social. (BOVOLENTA, 2017, p. 155)

Enquanto direito humano a alimentação demanda de uma área própria, a segurança alimentar, na qual poderia contar com receitas e gestão específica (BOVOLENTA, 2017), de certo modo, desonerando a assistência social que hoje demonstra significativa relação no atendimento à demanda por alimentação; e enquanto



direito humano, ou seja, de toda e qualquer pessoa. A alimentação nos “moldes da cesta básica não é um benefício eventual da assistência social, apesar de sua expressiva presença nessa área.” (BOVOLENTA, 2017, p. 160)

A assistência social é uma política pública que necessita de íntima articulação com políticas sociais afins, demonstrado inclusive em seu princípio (art. 4ª da LOAS) que considera tornar o usuário da assistência social alcançável pela demais políticas públicas, vislumbrando a universalização dos direitos sociais.

A LOAS estabelece em seus artigos 4º e 5º os princípios e diretrizes que a norteiam, demonstrando aspectos inovadores que corroboram com a Carta Magna, pois firmam:

- a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- a *universalização dos direitos sociais(...)*;
- o *respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade (...)*
- a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza (...)
- *divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais (...)*
- *descentralização político-administrativa* e comando único das ações em cada esfera de governo
- *participação da população* na formulação das políticas e no controle das ações
- responsabilização do Estado na condução da política de assistência social nas diversas esferas de governo. (LOAS, 1993, grifo nosso)

A perspectiva da universalização traz em seu bojo uma lógica inclusiva de direitos, pois permite que a assistência social possa se desvestir das práticas fragmentadas, seletivas e conservadoras a partir da formulação de programas, projetos, serviços e benefícios. Afinal a universalização dos direitos pressupõe o atendimento e a garantia de direitos sociais sem necessidade de uma contrapartida, sem exigência de contribuição do cidadão com a seguridade social e estabelece uma relação intrínseca de afirmação com o Direito Humano que é de todos, sem restrição, conforme disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Contudo é importante destacar que a política de assistência social não pode ser encarada de forma romaneada ou messiânica, visto que por ser só uma política não é

capaz de dar respostas as faces da questão social. A assistência social é sim uma política integrativa, de direitos e possui interface com as demais políticas públicas.

Custódio e Silva (2012) apontam que a dimensão da interface entre as políticas é essencial para seu sucesso no cumprimento de sua finalidade, mas ressaltam que é também esse o desafio que está posto na história das políticas no país, posto que elas tendem a assumir um funcionamento setorializado, apresentam perfil focalista, fragmentado, por vezes ineficiente e custoso aos cofres públicos.

Por isso, a importância da intersetorialidade como ferramenta e mecanismo de gestão se mostra extremamente necessário, haja vista que não se pode pensar em construção de políticas públicas sem considerar a relevância da interação e integração dos diversos órgãos e instituições no compromisso comum de efetivação de direitos, garantindo-se, também, a participação social como requisito essencial de legitimidade das políticas sociais. (CUSTODIO; SILVA, 2015, p. 03)

No tocante à política de assistência social ainda há a persistência da dita “velha regra conservadora brasileira (...). Tudo é bem posto no papel, mas as forças sociais conservadoras permanecem analfabetas para tais ideias e compromissos.” (SPOSATI, 2003, p.16)

Essa visão conservadora da Assistência tem em si incutida uma concepção histórica carregada de preconceito sobre o indivíduo social, vendo-o como mero destinatário de ações focalistas e fragmentadas, um ser apático e alienado, que carece de ajuda. Concebe esse indivíduo que demanda da Assistência Social como um ônus público e não um sujeito de direitos. Que na lógica neoliberal tem direito ao atendimento ou serviço quando este é constituído de “uma ação compensatória, bem focalizada, e circunstancial” (SPOSATI, 2003, p. 06).

Simões (2013, ,p. 225) faz lembrar, citando Marx, que “nenhum dos chamados direitos humanos ultrapassa, (...), o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, isto é, do indivíduo voltado para si mesmo, em seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada e dissociado da comunidade.” Neste contexto a frase proferida pelo ex-presidente do Uruguai sintetiza bem a ideia: “Los que comen bien, duermen bien y tienen buenas casas, posiblemente piensen que el Gobierno gasta demasiado en políticas sociales”. (MUJICA, 2013).

### 2.3 Os Objetivos Do Milênio (ODM) e o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Para falar dos objetivos do milênio é interessante a priori conhecer os órgãos e mecanismos internacionais que atuam no enfrentamento da fome no mundo.

A FAO fundada em 1945, é a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura criada para ser um órgão neutro que através de esforços internacionais se empenha pela erradicação da fome e da insegurança alimentar. De acordo com Josué de Castro existem áreas de fome ao redor do mundo.

Consideramos áreas de fome aquelas em que pelo menos a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam estas manifestações permanentes (áreas de fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome). (CASTRO, 1984, p. 51)

A FAO trabalha no combate à fome, à pobreza e no desenvolvimento agrícola, na melhoria da nutrição, na busca da segurança alimentar e no acesso de todas as pessoas aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável, estejam elas em áreas de fome permanentes, transitórias ou não.

Nos anos de 1970, a crise na produção de alimentos que assolou a humanidade foi responsável por desencadear a Conferência Mundial de Alimentação (1974), na qual se discutiu a importância de não apenas garantir a produção e o armazenamento de alimentos, mas de garantir uma regularidade nesse abastecimento e na oferta. Foi neste cenário que se despontou a revolução verde.<sup>10</sup> A qual contribuiu para aumentar a oferta de alimentos no mundo, mas que não conseguiu reduzir a fome mundial como se esperava, uma vez que a fome “que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso à terra para produção ou renda para comprar alimentos, ou seja, é resultado da enorme injustiça social vigente, não da falta de produção de alimentos.” (BURITY, V. et al., 2010, p.05)

Chonchol (2008) recorda que no início da década de 1980 houve uma diminuição das situações de fome que vinham ocorrendo, o que levou a um período de certa calma e redução da preocupação. Porém se torna mais evidente que a fome não é uma resultante da insuficiência na produção alimentar, mas do que ele chama de “marginalização econômica de certas populações” (CHONCHOL, 2008, p. 69). Já no

---

<sup>10</sup> Revolução verde: “tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação, mecanização, tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos.” (BURITY, V. et al, 2010, p. 05)

início dos anos de 1990 são os conflitos políticos que se tornam a causa primeira na demanda por ajuda alimentar de urgência por certas populações. O cenário vai se alterando historicamente.

No Rio de Janeiro, em 1992, como fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92/Rio 92), foi aprovada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que trata da preocupação com o desenvolvimento de modo que ocorra em cooperação entre os países e sem prejudicar o direito ao meio ambiente, primando pelo desenvolvimento sustentável.

O combate à pobreza aparece como princípio nesta Declaração, nela fica estabelecido

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo. (Princípio 5, DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992)

Um desafio homérico, uma vez que a pobreza se apresenta como resultante do sistema societário capitalista, que não garante sequer a alimentação a todos os seres humanos. Chonchol (2008) destaca que para superar a fome e a subalimentação é necessário que a pessoa disponha de “rendimentos suficientes para a satisfação de suas necessidades alimentares, assim como de outras necessidades essenciais para a vida.” (p.83), ao que ele associa ao problema da “segurança no emprego, na medida em que este garante a renda e o nível de rendimento suficiente para assegurar a satisfação do conjunto das necessidades essenciais.” (CHONCHOL, 2008, p. 83). Fatores estes que estão diretamente ligados a vivência de situação de pobreza ou não.

Considerando a categoria pobreza, Silva ao analisar programas de transferência de renda na América Latina e Caribe ressalta que na análise desses programas há a ausência de questionamento em torno da estrutura capitalista como eixo central, apontando que

Não se percebeu qualquer indicação ou consideração à dimensão estrutural da pobreza, engendrada pela forma como a sociedade, no caso a capitalista, organiza-se para produzir e distribuir a riqueza gerada socialmente, transmutada em forma de mercadoria. Se a dimensão estrutural da pobreza não é considerada, o indivíduo passa a ser o responsável pelo seu estado de pobreza, havendo fértil espaço para a ideologia da responsabilização e da estigmatização. Mais do que isso, o que passa a importar não é superar ou erradicar a exploração e, conseqüentemente, a pobreza, mas mitigar situações extremas, com melhorias imediatas nas condições de vida do pobre que é transformado num consumidor marginal, com conseqüente redução do seu

potencial de sujeito perigoso à estabilidade da ordem social. (SILVA, 2014, p. 230)

Retomando a Declaração, outro ponto relevante está expresso no princípio 8: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.”

O desafio nesse princípio está em pensar na sua efetivação, considere que os nacionais de países desenvolvidos com alto padrão de consumo deverão reduzir drasticamente seus níveis e padrões de consumo, por sua vez os países em desenvolvimento que almejam atingir uma igualdade de consumo similar aos países desenvolvidos não poderão crescer e consumir na mesma medida, impedidos de desfrutar de experiências de produção e consumo que são cotidianas em outros territórios para que se garanta um meio ambiente equilibrado e sustentável.

Os recursos naturais estão sendo acessados e consumidos com gigantesca desproporção:

Os 20% mais ricos consomem 82,4% das riquezas da Terra, enquanto os 20% mais pobres têm que se contentar com 1,6% apenas. As três pessoas mais ricas do mundo possuem ativos superiores a toda riqueza de 48 países mais pobres onde vivem 600 milhões de pessoas. (BOFF, 2012, p.18).

Nesta perspectiva, Georgescu-Roegen (1971) apresenta em sua obra<sup>11</sup> a proposta de decrescimento econômico, pensando que seria preciso não só chegar a um nível de crescimento zero, mas decrescer, uma vez que o processo de produção econômica vem associado à exploração ambiental, à geração de resíduos e à poluição.

Não se trata de tarefa impossível, mas certamente não é simplista. A quem competiria estabelecer tais parâmetros e torna-los aceitáveis e praticáveis pela população de seus países? Uma tarefa difícilíssima que demanda de empenho e cooperação internacional.

Em tom de alerta, Jacobi expressa que essa tensão tem suas raízes na economia capitalista: “A exploração crescente dos recursos naturais coloca em risco as condições de vida na Terra, na medida em que a economia capitalista exige níveis e tipos de produção e consumo que são ambientalmente insustentáveis.” (2008, p. 97)

O autor ainda aponta que

---

<sup>11</sup> Georgescu-roegen, N. The entropy law and the economic press. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1971.

A humanidade chegou a uma encruzilhada que exige examinar-se para tentar achar novos rumos; refletindo sobre a cultura, as crenças, valores e conhecimentos em que se baseia o comportamento cotidiano, assim como sobre o paradigma antropológico-social que persiste em nossas ações. (JACOBI, 2008, p. 96)

Para o autor uma possibilidade seria promover novas atitudes e comportamentos, via ação educativa face ao consumismo, propiciando mudanças de valores em relação ao consumo. (JACOBI, 2008)

Retomando, é importante registrar que ainda no ano de 1992, foi realizada pela FAO e pela OMS – Organização Mundial da Saúde - a Conferência Internacional de Nutrição, em Roma, na qual se afirma que a segurança alimentar incorpora a ideia do consumo de alimentos seguros (em termos biológicos), de qualidade e produzidos de modo sustentável, respeitando os aspectos culturais e garantindo o acesso à informação. (BURITY, V. et al., 2010)

No ano de 1996 a Cúpula Mundial da Alimentação passa a compreender a segurança alimentar e nutricional como direito fundamental do homem. (FREITAS; PENA, 2007). Um ganho substancial que amplia a concepção para além do simples acesso ao alimento, primando pela dignidade da pessoa humana.

Por sua vez, a chamada Cúpula do Milênio se reuniu no ano 2000, ocasião na qual 189 países firmaram o compromisso de combater à extrema pobreza e os males a ela associados. O compromisso previa o cumprimento do chamado “Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”- ODM, ou metas do milênio que deveriam ser cumpridas até 2015.

O primeiro objetivo dizia respeito a erradicação da pobreza e da fome no mundo, para a qual foram elencadas duas metas: “a) reduzir pela metade o alarmante número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia (...); b) reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome no mundo (em 2000, esta era a condição de 800 milhões de pessoas).” (CASTILHO, 2015, p. 373). Atualmente a ONU considera extrema pobreza quem vive com menos de US\$ 1,25 por dia.

Em 2010 os países voltaram a se reunir e reiteraram o compromisso, uma vez que ainda não haviam sido atingidas as metas estabelecidas. Já no ano de 2012 ocorreu a chamada Rio+20, promovida pela ONU, cujo intuito era de reafirmar os compromissos assumidos na ECO 92, voltadas para o desenvolvimento sustentável, a qual teve tímido resultado.

Em 2015, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, ficou estabelecido os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que inclui 17 objetivos e 169 metas (ONU, 2016), apoiado pelo PNUD. Com destaque para os dois primeiros objetivos: Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Deste modo, considerando que o Brasil é signatário desses compromissos, deve prever em suas ações e políticas públicas o cumprimento dos objetivos acordados, devidamente contextualizados no cenário nacional, com foco na garantia dos direitos humanos.

#### **2.4 - Reflexões sobre a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**

Pensar em políticas sociais é pensar no atendimento às demandas expressas por uma classe ou coletivo, num cenário social, histórico e econômico determinados, observando em que medidas e sob que perspectiva essas respostas são trazidas pelos elaboradores e executores públicos.

No que concerne à segurança alimentar e nutricional no Brasil, Pinheiro (2008) destaca que a desnutrição e a fome estiveram no centro das ações, diferente do olhar internacional que se focava na dimensão da segurança nacional e na autossuficiência de sua produção alimentar.

No caso do combate à fome, as políticas públicas no Brasil do período de intensa urbanização e industrialização até os anos 2000 tiveram uma eficácia bastante questionável. As políticas públicas nacionais de alimentação e nutrição tiveram suas primeiras ações desenvolvidas nas décadas de 1930 e 1940. Barros e Costa (2016) destacam que desde a década de 1930 as ações e programas governamentais assumiram um caráter assistencialista que perdurou até os anos de 1990, uma política marcada por complexidade e burocratização nos processos, que incluíam nas primeiras décadas distribuição de refeições e de alimentos para grupos vulneráveis (gestantes, nutrízes e crianças), além do incentivo à produção e comercialização de alimentos de baixo custo.

As autoras apontam ainda que na época os pesquisadores identificaram nas más condições de alimentação e na situação social e econômica o cerne da questão a se

pautar, apresentando dentre as possibilidades de solução ações “educativas e racionalização da oferta de alimentos.” (BARROS; COSTA, 2016, p. 796)

Pinheiro (2008) aponta que no Governo Vargas - no fim dos anos 1930 - a fome tornou-se um problema político, decorrente, em especial, do aumento de doenças nutricionais ligadas à miséria, à exclusão social e ao perfil econômico do país.

Em 1940 foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) que juntamente com a Comissão Nacional de Alimentação (CNA - 1945) marcam o conjunto de políticas sociais de alimentação e nutrição (PINHEIRO, 2008; BURLANDY, 2009). O SAPS previu a criação de serviços como restaurantes populares, aos quais se agregava um projeto cultural composto de bibliotecas e discotecas populares. Ainda na década de 1940, começa-se a gestar o mais antigo programa de alimentação do cenário nacional, o programa de merenda escolar. (CUSTODIO et al., 2011)

Pinheiro destaca que, do período Varguista até as vésperas do regime militar de 1964, a intervenção do Estado atingiu os objetivos da política social de alimentação, naquilo que lhe fora atribuído sob perspectivas sociais, ideológicas e econômicas, através de ações que atenuaram os “conflitos sociais, gerados pelo processo de exploração do trabalho, que, em última instância, determinam a produção e reprodução da fome”. (PINHEIRO, 2008, p. 03). Essas ações envolvem a garantia do salário mínimo, o fornecimento de refeições equilibradas e a garantia de abastecimento alimentar aos vinculados à previdência.

Após a Segunda Guerra Mundial as obras do médico brasileiro Josué de Castro ganham notoriedade internacional. Em livros como “Geografia da Fome” e “Geopolítica da Fome”, Castro introduz no debate como as dimensões econômicas e sociais impactam na questão alimentar e nutricional, que os modelos econômicos adotados num país são fatores determinantes para o trato da problemática. Josué de Castro alerta ainda para a dimensão da qualidade alimentar, que não basta ter certa quantidade de alimentos se não for considerado o componente nutricional que traduz qualidade a esse alimento.

Castro por sua produção acadêmica é um autor marco para a discussão da segurança alimentar no mundo por sua capacidade de traduzir como o contexto macro societário impacta na vida cotidiana, explicitando como este gera a fome e a miséria, enquanto expressões da desigualdade. Josué de Castro naquela época já alertava que



os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalhavam para escamotear o fenômeno da fome do panorama espiritual moderno. É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos — dirigidos e estimulados dentro dos seus interesses econômicos — e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública. (1984, p. 21)

Fica explícito neste trecho como os modelos e interesses econômicos impactam no direito humano à alimentação e à saúde, como o interesse de um grupo numericamente reduzido, mas com grande influência e domínio sobre as relações afeta o interesse coletivo.

Burlandy (2009) e Pinheiros (2008) lembram que o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN substituiu em 1972 a Comissão Nacional de Alimentação (1945), como centralizador das ações relativas a alimentação e nutrição no país foi responsável pela elaboração e coordenação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, programa este que teve duas versões: de 1973 a 1974 e de 1976 a 1989). Em 1997 o INAN foi extinto.

Ainda que não estivessem sob a coordenação do INAN, o Programa de Alimentação do Trabalho (PAT), ofertado pelo Ministério do Trabalho e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fora formalizado apenas em 1983 (CUSTODIO et al., 2011), sob a responsabilidade do Ministério da Educação, foram programas relevantes para a área de alimentação e nutrição. Mas também evidencia a fragilidade do INAN para articular e gestar ações na área, que ficara evidente nos documentos internos e nas pesquisas anteriormente realizadas. (BURLANDY, 2009).

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ocorrida em 1986, elevou a alimentação à direito de cidadania, demonstrando a perspectiva nacional de incorporação do direito humano à alimentação, no ordenamento jurídico brasileiro. Na Carta Magna a alimentação está incorporada no art. 6º, resultado da influência dos movimentos sociais.

Nesse clima de efervescência política e social, em 1993, sob a liderança do sociólogo Betinho, responsável pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, foi lançado o movimento “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, que repercutiu internacionalmente. Burlandy (2009) e Pinheiros (2008) lembram que nesta crescente, o presidente em exercício Itamar Franco, que assumira após o *impeachment* de Fernando Collor, instituiu o I Conselho Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, que deflagra a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN - no ano de 1994.

Desta conferência resultaram as diretrizes que compuseram a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1999 (PINHEIROS, 2008). No entanto, até 1999 a área de segurança alimentar e nutricional presenciou o fim do CONSEA, em 1994 e a extinção do INAN, em 1997, estratégia política do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de caráter neoliberal, que em sua plataforma visava o resgate social via liberalismo econômico.

A tática adotada pelo governo de Fernando Henrique na área social foi o estabelecimento do programa “Comunidade Solidária” (BURLANDY, 2009), cuja estratégia era articular a sociedade civil em prol das causas sociais, tornando à assistência social esvaziada da noção de direito social e responsabilidade do Estado no que tange a sua execução, sendo ineficaz no combate à fome. O programa foi substituído em 1999 pelo Comunidade Ativa. (SILVA, 2010)

No segundo mandato do governo Fernando Henrique foi criada uma área técnica para tratar da alimentação e nutrição (ATAN), em funcionamento no Ministério da Saúde, que desencadeia o processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que atrelada à Política Nacional de Saúde é aprovada em 1999. A PNAN explicita a noção do “Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como fundamento de suas ações e aponta para a necessidade de criação de uma política abrangente de segurança alimentar e nutricional.” (PINHEIRO, 2008, p. 07)

Nos anos 2000 surgem os programas de transferência de renda. Em 2001, o governo federal reorganiza seus programas e o nomeia de Projeto Alvorada, a cargo da Secretaria Especial de Ação Social. A ATAN consegue a implantação do projeto chamado “Bolsa Alimentação” voltado à transferência de renda à crianças e gestantes de famílias de baixa renda. O Fundo de Combate à Pobreza é criado em 2001.

O marco da década de 2000 é o Programa Fome Zero, destaque da plataforma política do Presidente então eleito, Luís Inácio – Lula, voltando a fome a ser tratada na agenda política nacional. Em 2003 foi implantado o maior programa de transferência de renda já visto no país, o Programa Bolsa Família - PBF.

O PBF visa articular ações ligadas à educação, saúde e trabalho à transferência monetária de recursos com vistas a garantia do direito à alimentação, de modo a proteger grupos familiares pobres (per capita entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00) ou extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa). As famílias

consideradas pobres participam do programa, desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Os valores dos benefícios vão de R\$ 39,00 a R\$ 85,00 dependendo da renda per capita e da configuração do núcleo familiar, como a presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes em sua composição, os mesmos podem ser cumulativos no caso de atendimento dos critérios.

Como condicionalidade para a manutenção do benefício as famílias devem manter as crianças e adolescentes na escola, manter a vacinação e pesagem das crianças em dia junto aos serviços de saúde e mulheres em idade reprodutiva devem passar regularmente no serviço básico de saúde, como medida preventiva, bem como realizar o pré-natal em caso de gestação.

Silva (2010) aponta que em 2008 o número de pessoas pobres caiu para 24,1%, em contraponto a 2003 cuja taxa era de 35,0%. A autora registra ainda que de 2001 a 2005 houve um crescimento (0,9%) na renda anual brasileira, que beneficiou sobretudo a população pobre. Silva atribui essa melhoria aos reflexos do crescimento econômico, ao aumento do salário mínimo em termos reais e ao “dinheiro transferido pelo governo para os pobres” (2010, p. 160), ou seja, de programas de transferência de renda.

Porém a autora não deixa de considerar criticamente os aspectos que carecem de melhorias e incrementos na gestão referente aos programas de combate à pobreza que por sua vez favorecem a vivência do direito à alimentação.

Os gastos sociais mesmo se ampliando, precisam chegar melhor aos mais necessitados, e as políticas sociais carecem de maior articulação entre si e com a política macroeconômica de geração de emprego e de distribuição de renda socialmente produzida. Uma análise das políticas sociais no Brasil revela, em primeiro plano, a adoção de programas fragmentados, descontínuos e insuficientes para produzir impactos significativos. (SILVA, 2010, p. 161)

Com a posse do governo Lula o CONSEA foi reativado. Em 2004, realiza-se a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Olinda. A III Conferência ocorre em 2007, na cidade de Fortaleza. Cabe lembrar que em 2004 foram aprovadas as Diretrizes Voluntárias pelo Conselho da FAO, as quais o Brasil se tornou signatário. As diretrizes expressam recomendações no sentido de proporcionar aos Estados membros orientações para a garantia do direito à alimentação adequada, com vistas a segurança alimentar e nutricional. (CUSTODIO et al., 2011)

Em 2006 entra em vigor a Lei nº 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada –

DHAA, através da criação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao SISAN fica o encargo de formular e implementar políticas e planos vinculados à área, de modo democrático e participativo, no que se refere ao envolvimento da sociedade civil, bem como acompanhar, monitorar e avaliar ações dessa natureza.

Esta lei considera que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a SAN da população. Ainda de acordo com a lei, a adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. (CUSTODIO, 2011, p. 6-7)

O art. 3º da LOSAN estabelece que

segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A alimentação adequada trata-se de um direito fundamental de todo ser humano, intimamente ligada à sua dignidade conforme tratada no capítulo anterior. Sem o pleno exercício desse direito o exercício dos demais fica prejudicado. Por esse motivo, cabe ao poder público promover políticas públicas que garantam a efetivação do DHAA.

Neste sentido Bovolenta reitera

(...) alimentação não é uma atenção eventual, mas, sim, permanente e contínua, haja vista considerar que todo ser humano precisa se alimentar todos os dias de sua vida, durante todo o ano, o que requer uma atenção estruturada e integrada no porte de uma política pública. (2017, p. 160)

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que estava prevista na LOSAN, foi regulamentada em 2010, através do Decreto nº 7.272. A PNSAN adota como princípios a: intersetorialidade; a promoção de ações conjuntas entre Estado e sociedade civil; equidade, buscando superar os diversos tipos de desigualdade; a articulação entre o orçamento e gestão e a articulação entre as ações “estruturantes (ruptura com a dependência), específicas (direcionadas a segmentos populacionais ou regiões específicas) e locais (voltadas para o território urbano ou rural)” (CUSTODIO et al. 2011, p.08).

Outro programa importante no que se refere a dimensão da segurança alimentar é o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criando ainda em 2003, com base no art. 19 da Lei nº 10.696, visa fomentar o acesso à alimentação, de modo regular e com

quantidade e qualidade suficientes, através da aquisição de alimentos advindos de agricultura familiar (categoria posteriormente definida na Lei nº 11.326/2006), destinados as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. O Programa ainda visa incentivar a produção sustentável, bem como a comercialização e o consumo de alimentos de agricultura familiar. Do PAA advém parte da alimentação adquirida para a merenda escolar.

Programas sociais também se beneficiam ou se beneficiaram do PAA, conforme será visto no Programa Cidadania na Mesa, objeto deste trabalho. Com o movimento do cenário nacional as políticas sociais estão passando por um momento de retração, atingindo programa como o PAA, que 2017 sofreu um ‘enxugamento’ de sua abrangência.

Desde os primórdios do século XX a questão alimentar e nutricional vem sendo tratada pelos governos, com maior ou menor expressão, ao longo da história. Excetuando-se o programa de reformas do governo João Goulart, que findou com o golpe militar, nenhum governo havia assumido o compromisso de erradicar a fome no país, até Lula assumir a presidência (BETTO, 2004). Assim nas últimas duas décadas os estudos e políticas de segurança alimentar e nutricional ganharam força. O Programa Fome Zero tornou-se um marco nas políticas públicas que lidam com a questão.

Em 2014, o Brasil foi retirado do mapa da fome, que é elaborado com base nos dados do relatório sobre o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)<sup>12</sup>. O resultado positivo é creditado pela FAO às políticas de segurança alimentar e nutricional como a transferência condicional de renda, como o programa Bolsa Família e o benefício da prestação continuada. A FAO destaca ainda o apoio à agricultura familiar com ações que visavam facilitar o acesso ao crédito, prestar assistência técnica e proporcionar maior segurança aos agricultores familiares.

Porém, a transição para o governo Temer vem gerando retrações, colocando o Brasil sob o risco de retornar ao mapa da fome, como alertado por José Graziano da Silva, diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a FAO.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Para mais informações acessar <http://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>

<sup>13</sup> “Desemprego pode recolocar Brasil no Mapa da Fome, diz líder do órgão da ONU para alimentação”, matéria publica no site Uol, em 06/11/2017, <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/06/desemprego-pode-recolocar-brasil-no-mapa-da-fome-diz-lider-do-orgao-da-onu-para-alimentacao.htm>

Em 2016<sup>14</sup>, o governo anunciou uma redução de R\$ 478 milhões para R\$ 294 milhões para o PAA em 2017, uma redução de R\$ 184 milhões de reais, que impactou a vida de **50,4 mil famílias** que deixaram de ser atendidas pelo programa. Este corte reflete no escoamento da produção da agricultura familiar, o que impacta na economia, bem como prejudica famílias que acessavam a alimentação através do PAA. Basicamente foram mantidos o atendimento as áreas que contem com comunidades indígenas e quilombolas, causando impacto negativo na execução de ações em todo o território nacional.

A redução não ocorreu apenas no PAA, diversas matérias têm noticiado a redução progressiva no número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF. O governo alega que a redução advém de um maior controle sobre os critérios de exigibilidade e pelo recadastramento das famílias no Cadastro Único – CadÚnico do governo federal, o que demonstrou rendas acima do permitido.

A figura a seguir expressa a maior redução do número de famílias no PBF registrada desde 2010, extraída da matéria do site UOL em que foram entrevistadas diversas famílias, que falam da incerteza de deixar de receber o benefício e do impacto no seu dia a dia.

**Figura 2 – Gráfico com a oscilação de famílias beneficiárias do PBF<sup>15</sup>**

## Número de beneficiados pelo Bolsa Família no mês de julho



Fonte: UOL

<sup>14</sup> Matéria publicada na Folha de São Paulo, em 01/10/2016, “Orçamento de Temer corta verba para reforma agrária”

<sup>15</sup> Figura extraída da matéria: “Com redução de 543 mil benefícios em 1 mês, Bolsa Família tem maior corte da história”. In: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/11/bolsa-familia-reduz-543-mil-beneficios-em-1-mes-programa-tem-maior-corte-da-historia.htm>. Acessado em 07/09/2017

Programas como o Bolsa Família tem um caráter de promover a autonomia das famílias e lhes garantir uma renda mínima para atender suas necessidades, dentre elas, em especial a alimentação. Um corte profundo, com um viés de desmonte pautado na justificativa de atualização cadastral e sem uma proposta de ação alternativa que garanta o atendimento dessas famílias, seja junto à política de assistência social, à segurança alimentar ou as demais pode ser danoso no cotidiano desses grupos familiares que vivenciam a pobreza. A redução ocorre num cenário de crise mundial, em que a ONU revela em seu Relatório Anual das Nações Unidas sobre Segurança Alimentar e Nutricional<sup>16</sup> que houve um aumento de 38 milhões de pessoas atingidas pela fome no mundo somente em 2016. Um desafio homérico para as políticas públicas, com seus orçamentos gradativamente reduzidos.

#### A Centralidade da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

A discussão em torno do direito à alimentação tem avançado positivamente em níveis teóricos-conceituais, esta crescente aponta para as necessidades operacionais para sua efetivação. Pode ser vista em partes a partir do reflexo do

O reconhecimento da alimentação (adequada) enquanto um direito intrínseco à condição humana assegurou uma área específica própria para garantir seu acesso. De modo mais amplo, significa considerar que não é somente por meio da cesta básica que o cidadão tem seu direito assegurado. (BOVOLenta, 2017, p. 156)

Para a garantir a segurança alimentar Belik aponta para o cumprimento de quatro requisitos de acesso ao alimento “quantidade adequada, equilíbrio nutritivo, regularidade de oferta e dignidade na forma de obtê-lo” (2004, p. 33), o que demonstra a importância de um aparelhamento estatal para sua efetivação. Se apenas algum deles não estiver sendo atendido, não se está garantindo plenamente a segurança alimentar.

Para a efetivação do SAN, Silva já apontava, com base na experiência do programa fome zero, indicativos para a gestão pública:

A experiência tem revelado a importância de que haja uma secretaria municipal (ou um departamento) dedicada ao abastecimento alimentar. A garantia de uma alimentação suficiente, saudável e de qualidade depende

---

<sup>16</sup> ONU: após uma década de queda, fome volta a crescer no mundo. In: <https://nacoesunidas.org/onu-apos-uma-decada-de-queda-fome-volta-a-crescer-no-mundo/> acessado em 17/09/2017

assim de uma teia de interações sintetizadas no conceito de segurança alimentar. (SILVA, 2004, p. 14-15)

Está aí expresso um indicativo da importância de um aparelhamento estatal para operacionalizar a política, incluindo a nível municipal. Capaz de pensar a logística de suporte no cotidiano da implantação da SAN. Esse aparelhamento deve estar envolvido no sistema de segurança alimentar e nutricional, como importante recurso, pautado na premissa da intersetorialidade, posto que

Intersetorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Recursos dispersos e aplicados sem um planejamento global são mais facilmente desperdiçados ou utilizados por grupos isolados para seus interesses particulares. (CONSEA, 2004, p.04)

Relevante expor que a SAN deve ser vislumbrada com certa centralidade, não no que tange a perspectiva centralizadora, posto que se trata sim de uma política integrativa, como já pontuado, que deve ocorrer em articulação com outras políticas, mas centralidade no que se refere ao seu importante papel na garantia do direito humano à alimentação e que para sua operacionalização, considerando seu aparato legal, deve contar também com o aparato operativo e institucional.

Com isso se objetiva explicitar que a SAN deve contar com recursos financeiros e técnico-operativos que sejam voltados à sua execução e não sejam confundidos, dispersos ou diluídos em outras políticas públicas, como ocorrem por vezes com ações dentro da saúde e da assistência social, descontextualizados de uma ação integrada ao SAN e bem planejada. O próprio CONSEA reforça a relevância dessa integração.

É importante destacar que a política de SAN está fortemente relacionada com o sistema de seguridade social, integrado pelos setores da saúde, assistência e previdência, cujas ações, em seu conjunto, têm impacto direto na situação de segurança alimentar e nutricional da população. Portanto, é fundamental que sejam construídas formas de integração entre esses sistemas, que são estratégicos para o governo e têm fortes pontos em comum. (CONSEA, 2004, p.05)

Ao se planejar programas e ações na política de segurança alimentar e nutricional integrada com as políticas afins é preciso considerar as seguintes diretrizes:

1.promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos realizadas em bases socialmente equitativas;



2. ampliar o acesso a uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população;
3. promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos;
4. universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos;
5. estimular a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de segurança alimentar e apoiar as iniciativas não-governamentais. (COS COSTA; MALUF, 2001, p. 17)

Essas são diretrizes fundamentais e que devem ser observadas pelos gestores, técnicos e conselhos de segurança alimentar e nutricional ao se elaborar a política municipal de segurança alimentar e nutricional, bem como, as ações, programas, projetos e benefícios decorrentes desta política.

### **CAPÍTULO III - O PROGRAMA CIDADANIA NA MESA: CONCEITO E ANÁLISE**

Centrar a discussão sobre o direito à alimentação, em um sistema societário de desigualdade que produz a fome e a pobreza como suas resultantes é essencial, pois é preciso reconhecer que a alimentação é fator fundamental para a manutenção da vida e, por consequência, da dignidade da pessoa humana. A fome enquanto reflexo da desigualdade gera sofrimento físico, além de reflexos nas relações sociais e angustias de toda sorte (ZIEGLER, 2013).

Quando entendemos que comer é um ato cultural e social (DIPLOMATIQUE, 2008) podemos compreender que a forma com que cada governo possibilita (ou não) o acesso e a garantia da vivência desse direito humano e o combate à fome explicita o perfil de governabilidade daqueles que estão na gestão das políticas públicas, além de demonstrar indicativos do perfil societário num determinado momento histórico de uma sociedade específica, como foi possível ver no plano fome, de Hitler, apresentado no primeiro capítulo.

O município de Sorocaba tem entre suas demandas vinculadas a busca dos usuários junto aos serviços de assistência social a insegurança alimentar entre as mais expressivas. O Programa Cidadania na Mesa, ora escolhido como objeto de estudo, revela a preocupação do coletivo de técnicos da política de assistência social e o interesse da representação governista em dar respostas a essa demanda. Será possível perceber que a forma de resposta se difere em cada período político pela qual passou e está passando a cidade, seja a nível municipal ou via reflexa pela esfera federal.

Porém é importante compreender o papel e a dimensão desse programa no cenário municipal, o que ele representa. Como sua implantação se relaciona com o direito humano à alimentação e à segurança alimentar e nutricional. Trata-se de um programa muito recente e já fragilizado em sua operacionalização, como será possível perceber nesse capítulo.

A análise do programa será pautada sobre a perspectiva dos direitos humanos, em especial o direito humano à alimentação, temática fundamentada nos capítulos I e II. O conceito de direito à alimentação será o expresso no Pacto Internacional sobre os Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 11º, aqui reproduzido novamente:

(...) o direito a ter acesso regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras monetárias, a um alimento qualitativo e quantitativamente adequado e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo de que é originário o consumidor e que lhe assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna.

Serão considerados ainda os princípios da administração pública, tratados no capítulo II na observação sobre a operacionalização do PCM, bem como a relevância da regulamentação na continuidade das ações surgidas de políticas/planos de governo como resposta pública a uma demanda social.

### **3.1 A Segurança Alimentar e Nutricional em Sorocaba**

Importante, no entanto, primeiramente contextualizar a segurança alimentar e nutricional no município, posto que pode trazer contribuições para a análise do próprio PCM.

Em 2003 foi apresentado o projeto de Lei nº 99, o qual foi aprovado e convertido na Lei nº 6.968 de 19 de fevereiro de 2004, que autorizou o Poder Executivo a instituir o Conselho Municipal De Segurança Alimentar E Nutricional De Sorocaba – ora designado em lei como CONSEA<sup>17</sup>. O município parecia acompanhar o movimento nacional que despontava com a preocupação com a temática.

A referida lei atribuía ao CONSEA a objetivo propor as diretrizes gerais da política municipal de segurança alimentar e nutricional. Designado como órgão consultivo caberia a ele integrar as ações governamentais na área buscando atender a parte da população que não apresenta condições de prover suas necessidades básicas,

---

<sup>17</sup> Obs.: Atentar para não confundir o uso da sigla CONSEA neste capítulo com o Conselho **Nacional** de Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que são coincidentes. O uso idêntico da sigla só será mantido em virtude de que aparece explícito na lei municipal de criação do referido conselho.

“em especial, o combate à fome, o acesso à alimentação de qualidade, o aumento de renda familiar e a desigualdade de renda.” (LEI nº 6.968, art. 1º, §2º)

A Lei previa a realização anual de Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 2º). Curiosamente a primeira conferência só foi realizada em 16 de abril de 2017.

O conselho deveria ser composto por 21 conselheiros com a distribuição de 1/3 (um terço) das vagas a representantes do Poder Executivo Municipal, 1/3 (um terço) a representantes de entidades ou instituições que atuem em projetos não governamentais de segurança alimentar no município e 1/3 (um terço) a representantes da sociedade civil organizada, conforme a legislação municipal.

Apesar de criado em 2004 o CONSEA - Sorocaba foi ativado apenas em 23 de maio de 2014, retomando a importante discussão sobre a segurança alimentar e nutricional em Sorocaba. Algo que de modo muito tímido o PCM buscava fazer parte.

O ano de 2017 foi um ano marco para o CONSEA e para a área segurança alimentar e nutricional da cidade:

- Em janeiro foi realizado I Seminário para a Elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Sorocaba;

- Em abril ocorreu a 1ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com vistas a acompanhar o calendário da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

- Em 13 de setembro foi aprovada a Lei nº 11.582, que dispõe sobre a criação dos componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar no Município de Sorocaba e define os parâmetros para a elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

- Em 8 de novembro foi aprovado o Decreto nº 23.231, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Lei nº 11.582/2017, sobre os componentes municipais do SISAN, busca se adequar as legislações federais vigente a partir de 2006, plantando em terreno fértil para a elaboração do plano municipal de segurança alimentar e nutricional.

O Decreto nº 23.231/2017 regulamenta o CONSEA municipal, já reconhecendo a nova estrutura governamental, que inclui a Secretaria de Abastecimento e Nutrição - SEABAN criada ainda no ano de 2017 pelo governo atual. À SEABAN compete

planejar e executar o e controle das políticas municipais de abastecimento, gêneros alimentícios das unidades educacionais, feiras livres, mercados, pequenos produtores rurais e agricultura familiar. Um importante recurso público que vem sendo indicado nos debates nacionais como relevante estrutura para o desenvolvimento de ações de combate à fome e ao desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional.

O histórico da SAN em Sorocaba, apesar do boom recente, demonstra que existem potencialidades para se repensar a PNSAN e dentro dela como o PCM pode ser operada de modo mais efetivo e eficiente. Com a legislação atualizada o município se prepara para colocar em funcionamento a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

### 3.2 Materiais e métodos

Retornando à centralidade da pesquisa, o presente trabalho se pautou em estudo interdisciplinar baseado na pesquisa qualitativa exploratória descritiva (LAKATOS, MARCONI, 2001). Numa etapa meramente teórica, realizou-se o levantamento e revisão bibliográfica acerca do histórico e conceituação dos direitos humanos e sociais, políticas públicas e a segurança alimentar, de modo a referenciar a pesquisa.

A etapa seguinte consistiu em pesquisa documental, cuja análise se baseou especialmente nos dados produzidos pela Divisão de Vigilância Socioassistencial, sendo que parte do material foi emitido a partir das solicitações desta pesquisadora provenientes do processo de levantamento de dados, alguns arquivos foram fornecidos diretamente por atuais chefias de divisão da proteção social da SIAS, bem como foram utilizados matéria de jornal e alguns arquivos pessoais dos técnicos.

Quadro 3 – Relação de documentos analisados na pesquisa documental

Quantidade	Tipo de documento
15	Mapas (de localização das famílias em extrema pobreza cadastradas no município – incluindo mapas de calor; localização dos estabelecimentos comerciais cadastrados no programa – inicial e atualizados; território de abrangência dos serviços de assistência social – incluindo as atualizações; mapa de calor constando a localização das famílias beneficiárias)
03	três relatórios de pesquisas sobre o consumo efetuado com o cartão

	alimentação de diferentes períodos
01	relatório de pesquisa sobre a ação ‘cesta verde’ realizada com os beneficiários fornecido pela conselheira do CONSEA
01	relatório quantitativo de inscrições no PCM
01	arquivo com demonstrativo de demanda atendida e demanda reprimida no programa
01	planilha em Excel referente aos comércios cadastrados no eixo vale alimentação
02	plano de ação da proteção social básica do município – SEDES/CRAS 2015 e plano municipal de assistência social (2014)
01	quadro síntese de critérios de seleção do PCM
01	arquivo pdf com dados do orçamento municipal dedicado ao programa
01	processo de licitação - termo de referência e anexo do pregão presencial para contratação da empresa fornecedora do cartão alimentação
03	apresentações de slides sobre a política de assistência social no município fornecidas por dois técnicos da SIAS, proveniente de seus arquivos pessoais
01	matéria de jornal sobre o lançamento do PCM
02	Lei Municipal nº 10.717/2014 que institui o Vale - Alimentação e a Lei n.10.836 que trouxe alterações a lei de criação do vale alimentação
Total de documentos analisados: 33 documentos	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2018

A pesquisa documental contou com a análise da Lei Municipal nº 10.717/2014 que institui o Vale - Alimentação, atentando para os aspectos conceituais e operacionais; bem como a Lei n.10.836 que trouxe alterações a lei de criação do vale alimentação.

O acesso aos dados gerenciais sobre o PCM apresentou maior morosidade a partir da troca dos gestores públicos ocorrida quando da posse do mandato para o

executivo na gestão 2017-2020, configurando-se num grande desafio para o andamento da pesquisa. As mudanças operacionais também chamaram a atenção, uma vez que houve transferência e até fechamento de unidades de CRAS, bem como a própria mudança na nomenclatura e no organograma da Secretaria responsável pela política de assistência social, que era denominada Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES, e teve suas atribuições divididas entre duas Secretarias criadas na nova gestão: Secretaria da Igualdade e Assistência e Social – SIAS, que cuida do PCM, e Secretaria da Cidadania e Participação Popular.

A troca de governos em janeiro de 2017 não foi o único período que ocorreram mudanças na gestão da Secretaria. Após a troca regular de gestores com a posse da nova equipe do governo eleito, a SIAS teve à sua frente três gestores distintos em menos de um ano. O prazo dos Secretários no cargo varia entre 40 dias no caso do gestor que permaneceu menor tempo no ano de 2017 a 8 meses para o que permaneceu mais tempo no mesmo ano.

A troca foi consequência política do impeachment por prevaricação e quebra de decoro em face do prefeito eleito, após conflito com a então vice-prefeita<sup>18</sup>. O caso se iniciou em junho e finalizou em outubro com a volta do prefeito, por determinação judicial, que estava afastado após a decisão da Câmara pelo impeachment. A alternância de prefeitos gerou a entrada de um novo gestor na SIAS e essas mudanças refletiram nas trocas das equipes de governo que apoiavam os respectivos Secretários, bem como gerou a discussão para a aprovação de um novo organograma, que está em andamento. As referidas mudanças associadas a parca produção de registros oficiais pelo PCM dificultaram o acesso aos dados e as informações, especialmente de modo continuado, fazendo constante a reapresentação da proposta de pesquisa e o convencimento dos gestores sobre a importância e a publicidade dos dados.

A coleta de dados foi complementada com contatos com técnicos e gestores da Secretaria, bem como por meio da realização de entrevista semiestruturada, efetuada junto a três servidores da SIAS, sendo um gestor da Proteção Social Básica, um servidor técnico lotado na Proteção Social Especial, ambos membros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e um gestor da Vigilância Socioassistencial, que

---

<sup>18</sup><https://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/jose-crespo-tem-mandato-cassado-pela-camara-municipal-de-sorocaba.ghtml> e também <https://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/jose-crespo-tem-mandato-cassado-pela-camara-municipal-de-sorocaba.ghtml> acessados em 20/01/2018

com a mudança de governo municipal retornaram aos cargos de origem. Bem como com todos os profissionais que atuaram como Secretários na assistência social desde o surgimento do PCM, de modo a enriquecer a pesquisa considerando o olhar do gestor municipal, o que resultou em mais quatro entrevistas com os ocupantes do cargo ao longo do período citado. Foram entrevistados ainda seis representantes das famílias para compreender a operacionalização do PCM sob o olhar dos beneficiários. Os nomes dos participantes foram suprimidos para preservar o sigilo.

Considerando a ausência de alguns registros oficiais, os dados foram coletados ainda com a realização de um grupo focal para resgate da história do PCM com a participação de quatro técnicos que atuaram no processo de elaboração e implantação do mesmo, sendo que destes apenas dois permanecem na SIAS atualmente, são profissionais com formação superior em serviço social e gestão pública.

No método de entrevista que foi utilizado

Cada questão é aprofundada a partir da resposta do entrevistado, como um funil, no qual perguntas gerais vão dando origem a específicas. O roteiro exige poucas questões, mas suficientemente amplas para serem discutidas em profundidade sem que haja interferências entre elas ou redundâncias. (DUARTE, 2008, p. 66)

O uso da referida técnica se baseia no método de entrevista em profundidade, que consiste em uma técnica qualitativa, cujo intuito é explorar “um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las de forma estruturada” (DUARTE, 2008, p. 62).

Em relação à validade e a confiabilidade dos resultados obtidos, cabe frisar que neste tipo de metodologia

são preferíveis poucas fontes, mas de qualidade, a muitas sem relevo. Desse modo, e no limite, uma única entrevista pode ser mais adequada para esclarecer determinada questão do que um censo nacional. (...) A amostra, em entrevistas em profundidade, não tem seu significado mais usual, o de representatividade estatística de determinado universo. Está mais ligada à significação e à capacidade que as fontes têm de dar informações confiáveis e relevantes sobre o tema pesquisa. Boa parte da validade da pesquisa está associada à seleção. É possível, entrevistando pequeno número de pessoas, adequadamente selecionadas, fazer um relato bastante consistente sobre o tema bem definido. (DUARTE, 2008, p. 68)

Foi realizado um estudo-piloto com entrevista de um gestor objetivando obter uma amostra das singularidades do processo de entrevista e levantar possíveis dificuldades durante a realização da mesma, assim como verificar se há compreensão

das perguntas e da terminologia empregada. Referida entrevista não foi incluída na análise final. Foram utilizados roteiros para a condução das entrevistas, e estes foram elaborados considerando as características dos participantes da pesquisa, ou seja, roteiros diferenciados para técnicos vinculados ao PCM e famílias beneficiárias do mesmo.

As famílias entrevistadas foram escolhidas com base em três critérios: o primeiro considerou a localização territorial da unidade de referência de atendimento do participante, que levou em conta regiões distintas da cidade, a saber: região oeste, sul/leste e norte; o segundo consistiu na escolha dos representantes das famílias que obtiveram maior pontuação nos critérios de seleção do Programa, que considera a condição de vulnerabilidade social, pré-estabelecida pelo perfil da Política Nacional de Assistência, e saúde da família; e por fim, dentre as famílias de maior pontuação foram escolhidas aquelas contempladas com duas ações, no mínimo, sendo elas o vale alimentação e a cesta verde.

A Prefeitura de Sorocaba foi consultada sobre a pesquisa via ofício para obtenção da anuência e fornecimento dos dados de gestão e o contato de servidores e representantes das famílias.

As entrevistas com os representantes das famílias selecionadas foram realizadas na própria residência dos selecionados, mediante sua expressa concordância, o que possibilitou que estes se colocassem à vontade em seu espaço de pertencimento e respondessem sem constrangimento as questões levantadas. Apenas uma entrevistada, por questão de disponibilidade participou da entrevista na sede de um dos CRAS, numa sala previamente reservada para tal finalidade, de modo a resguardar a privacidade e o sigilo.

Referidas coletas de dados foram registradas com recursos de captação de áudio, mediante a devida autorização dos sujeitos. Tendo ocorrido entre os meses de abril a dezembro de 2017, considerando os técnicos, as famílias beneficiárias e os gestores. Os dados foram transcritos e analisados em categorias que consideravam a dimensão social, econômica, ambiental e de gestão referentes ao Programa.

Com o uso da técnica de entrevista em profundidade espera-se que a análise final possa apontar sugestões e críticas sobre a temática de estudo (DUARTE, 2008). Deste modo, as sugestões e críticas poderão contribuir na gestão pública do PCM,



possibilitando indicativos de estruturação, bem como estabelecendo parâmetros mínimos para a operacionalização do Programa, que considere as possibilidades de priorização da agricultura familiar, de comerciantes locais cujo comércio esteja localizado no território de moradia das famílias beneficiárias e o adequado acesso e atendimento às famílias requerentes e beneficiárias. Além da possibilidade de repensar o futuro da política de segurança alimentar e nutricional para ‘além dos muros’ da política de assistência social.

Como o poder público municipal não possui registro documental histórico do surgimento do PCM, buscou-se suprir esta lacuna a partir do resgate deste histórico via coletada de dados por meio da técnica de Grupo Focal, contando com a participação de quatro técnicos que atuaram na referida secretaria, sendo que três atuaram desde o início das reflexões que culminaram no Programa, destacando que um dos participantes integra o CONSEA do município. Nesse sentido a metodologia pensada coaduna com a visão de Martinelli no que se refere à representação dos sujeitos escolhidos e o conceito do sujeito coletivo para a elaboração das referidas memórias.

[...] a concepção do sujeito coletivo, no sentido de que aquela pessoa que está sendo convidada para participar da pesquisa, tenha uma referência grupal, expressando de forma típica o conjunto de vivências do seu grupo. O importante não é o número de pessoas, mas o significado que esses sujeitos têm em função do que estamos procurando com a pesquisa (MARTINELLI, 1994, p. 14).

Gatti, por sua vez, apresenta contribuições sobre o uso de grupos focais nas pesquisas:

(...) além de ajudar na obtenção de perspectivas diferentes sobre uma mesma questão, permite também a compreensão de ideias partilhadas por pessoas no dia a dia e dos modos pelos quais os indivíduos são influenciados pelos outros. (GATTI, 2005, p.11)

O grupo tem uma sinergia própria, que faz emergir ideias diferentes das opiniões particulares. Há uma reelaboração de questões que é própria do trabalho particular do grupo mediante as trocas, os reassuramentos mútuos, os consensos, os dissensos, e que trazem luz sob aspectos não detectáveis ou não reveláveis em outras condições. (Idem, 2005, p. 14)

O texto com o resgate histórico foi produzido a partir da realização do referido grupo focal, resultando na memória do PCM, não disponível por registros formais do município.

Quadro 4 – Síntese das Ações de Coleta de Dados na Pesquisa de Campo

Quantidade	Ações de Coleta de Dados na Pesquisa de Campo
03	Entrevistas semiestruturada com técnicos da SIAS
04	Secretários da SIAS que ocuparam o cargo no período pesquisado
06	Famílias beneficiárias do programa
01	Grupo focal com quatro participantes para o resgate da memória do PCM
01	Entrevista piloto com um técnico gestor do PCM
<b>Total de ações:</b> 15 ações, envolvendo 18 participantes	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2018.

Para a análise de dados utilizou-se da análise de conteúdo. O procedimento metodológico foi a categorização, que classifica os conteúdos das entrevistas com base em critérios de semelhança para posterior interpretação. Utilizou-se do procedimento de inferência - dedução lógica dos dados analisados - a interpretação visa atribuir maior grau de significado ao material levantado, sob uma perspectiva teórica. (GOMES, 2015. p.91)

### 3. 3 História, Contexto e funcionamento do PCM

O Programa Cidadania na Mesa - PCM se insere no contexto do direito humano à alimentação. O Programa implantado desponta como estratégia de combate à fome, à má alimentação e à garantia de acesso aos recursos essenciais para o dia-a-dia no que se refere à alimentação, à higiene e limpeza, estando voltado para famílias que vivenciam situação de vulnerabilidade social. O PCM trata-se de um programa idealizado e executado pela gestão pública municipal de Sorocaba - SP, vinculado à Secretaria da Igualdade e Assistência e Social – SIAS, a qual apresenta um registro de demanda elevado no que se refere aos reflexos da insegurança alimentar.

O município é o polo da região metropolitana de Sorocaba, segundo estimativa do IBGE (2017) em termos de população, a cidade ocupada a 13ª posição entre os municípios com mais de 500 mil habitantes no país, excetuando-se as capitais, uma vez que conta com uma população estimada em 659.871.

### 3.3.1 – Resgate Histórico do PCM<sup>19</sup>

A política de assistência social no município de Sorocaba entre os anos de 2009 e 2010 vinha ampliando sua atuação territorial, porém ainda demandava de estruturação condizente com o SUAS. Nesse processo as reuniões periódicas das equipes técnicas com acompanhamento do chamado ‘técnico de referência’, profissional indicado pela gestão local para dar suporte às unidades de CRAS e CREAS, foi essencial para a reestruturação da política no município, sendo em partes materializada nos planos de trabalho geral e das unidades que centralizava a contextualização dos territórios, o processo de trabalho, o monitoramento e a avaliação das ações executadas nos parâmetros da política de assistência social.

Nessa sistematização da reflexão sobre a operacionalização da política de assistência social - PAS, as equipes passaram a reavaliar a forma de prestação de serviços e programas. Entrou em pauta a discussão sobre a forma de atendimento à demanda por alimentação, que no período ocorria através do fornecimento de cesta básica e kits alimentares, estes últimos advindos de doação de clubes de serviços e outras parcerias com sociedade civil. Bem como, discutia-se a insuficiência quanto ao número de cestas disponibilizadas pela Secretaria em relação à demanda.

Na época registrara-se nesse repasse de cestas básicas a ocorrência de reclamações dos usuários atendidos em função de produtos de baixa qualidade, como feijão carunchado e café de péssima qualidade. A ocorrência de atrasos na entrega das cestas por parte da empresa fornecedora também se mostrava um sério problema para a gestão municipal, pois prejudicava o atendimento das famílias. Ao longo dos anos, o fornecimento foi feito por empresas ganhadoras advindas de outros estados, resultado dos processos licitatórios, sendo que no último contrato a empresa era originária do estado do Minas Gerais, o recurso investido deixada o município, não gerando estímulo ao comércio local. Outro desafio era o armazenamento inadequado das cestas na Secretaria o que danificava os produtos, posto que a estrutura da mesma na época não era adequada para referida finalidade.

---

<sup>19</sup> Resgate histórico do Programa foi produzido a partir da realização do grupo focal que contou com a participação dos técnicos que atuaram nos primórdios do PCM, conforme esclarecido nos procedimentos metodológicos.

O volume de produtos em cada cesta básica era outro aspecto difícil de adequar em termos de qualidade, posto que não compatibilizava com o perfil das famílias, para umas era excessiva a quantidade de certos alimentos que compunham a mesma, para outros era insuficiente (famílias menos ou mais numerosas).

A logística de distribuição das cestas básicas era outro desafio, as famílias que em sua maioria não possuíam veículo próprio para retirar a cesta básica na sede da secretaria que ficava distante da moradia das famílias, precisam se deslocar para ter acesso ao repasse. Assim a eficiência na prestação do serviço era questionada, seja pelo peso de carregar a cesta básica, quando estas famílias recebiam do poder público o vale-transporte para o deslocamento, seja pelo gasto para se deslocar com veículo próprio ou de terceiros para a retirada. Tal procedimento que fora alterado no ano de 2013, antes da implantação do vale alimentação, passando a ocorrer a disponibilização para retirada em veículos em frente aos CRAS e entregue com o apoio dos jovens em prestação de serviço militar obrigatório – tiro de guerra.

Referida estratégia também gerou questionamento e insatisfações, posto que as famílias tinham sua condição de pobreza ou vulnerabilidade expostas em frente aos CRAS quando se postavam na fila para recebimento da cesta básica, num território onde a cultura do direito ainda não fora devidamente internalizada. Membros das equipes questionavam a exposição, a tendo como vexatória, ferindo os princípios da LOAS.

Diante das dificuldades citadas, os trabalhadores do SUAS envolvidos nesse processo intensificaram a reflexão sobre a qualidade dos serviços e a capacidade de atender os usuários da política com maior dignidade. Assim durante as reuniões de equipes buscou-se refletir sobre alternativas de atendimento à demanda por alimentação. Fora apontado pelos técnicos como possibilidades um programa de transferência de renda em substituição a cesta básica, bem como a possibilidade de um vale-alimentação, com base no exemplo do município de Londrina que já possuía benefício semelhante em funcionamento, devidamente regulamentado.

A ideia foi levada para a gestora da Secretaria naquela ocasião (por volta de 2010) a qual considerou inviável para o município a operacionalização. A equipe recuou com a proposta e aguardou para apresenta-la em oportunidade futura. Ocorre que em 2013, assumiu a nova gestão municipal para o quadriênio 2013 a 2016, assumindo assim uma nova gestora a Secretaria de Cidadania, a qual em outubro de 2013 passou a se chamar Secretaria de Desenvolvimento Social -SEDES.

A proposta foi retomada pela equipe e apresentada à nova Secretária, que a considerou viável e solicitou a formalização da mesma. A equipe emitiu um projeto sintético (anexo I) que subsidiou a justificativa do projeto de Lei proposto pelo executivo municipal que foi aprovado em 8 de janeiro de 2014, sob a lei nº 10.717 (anexo II). O Vale Alimentação é a única ação dentre as três que é regulamentada (que inclui ainda a cesta verde e o projeto culinária saudável em movimento).

A opção pela nomenclatura “Vale Alimentação” demonstra a intencionalidade de se dar ênfase ao direito à alimentação, mas limita conceitualmente o potencial do benefício que possibilita o acesso a recursos essenciais variados para além da alimentação.

A referida Lei define

Art. 2º O Vale Alimentação constitui-se em um meio de repasse de subsídio financeiro, não monetário, como forma de acesso aos direitos básicos dos cidadãos, contribuindo para a melhoria de qualidade de vida, das relações familiares e comunitárias, bem como para a inserção nas políticas públicas de famílias e indivíduos, na perspectiva do desenvolvimento local.

Parágrafo Único. O Benefício visa viabilizar a ampliação do acesso como direito dos beneficiários aos serviços, bem como acesso a participação nos espaços públicos e deliberativos. (LEI nº 10.717/2014)

A Lei aprovada apresentava inconsistências e precisou ser alterado em 21 de maio de 2014, através da Lei municipal nº 10.836, que revogou os incisos III e IV do art. 4º, retirando a obrigatoriedade de contrapartida para o recebimento do benefício, uma vez que suspendeu a necessidade de comprovação de frequência escolar de crianças e adolescente cuja família fosse contemplada, e alterou outros dispositivos da lei nº 10.717, de 8 de janeiro de 2014, como a substituição de cupom alimentação por cartão alimentação como meio repasse do recurso às famílias, e a inclusão do parágrafo único, no art. 9 onde se estabelece que cartão nominal será emitido preferencialmente em nome da mulher integrante do núcleo familiar.

A retirada da obrigatoriedade de contrapartida (comprovação de frequência escolar) foi um passo importante, pois direito à alimentação é universal e não condicionado. Sem dúvida é importante que crianças e adolescentes tenham acesso à educação e possam permanecer até sua conclusão com êxito, mas o combate à evasão não pode se sobrepor ao direito certo e líquido à alimentação. Não se deve impor condições para atender um indivíduo ou família que tem fome.

O PCM foi lançado em um evento em 16/07/2015 (sendo o primeiro repasse operado em agosto daquele ano) com a proposta de substituir o repasse de cestas básicas por vale-alimentação e promover a autonomia das famílias no acesso aos alimentos; composto ainda pelo culinária saudável em movimento e pela a cesta verde, este último resultado da articulação entre a gestão municipal e o Banco de Alimentos para o repasse de Cestas Verdes, cujos alimentos eram provenientes do PAA- Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal em vigência na época.

Um desafio vivenciado pelas equipes que atuavam no atendimento direto da população durante o período de implantação do PCM foi o fim do contrato de fornecimento da cesta básica, cujo valor orçamentário iria compor o custeio do cartão alimentação, que foi finalizado a três meses do lançamento do programa propriamente dito. O que gerou a suspensão no repasse da cesta básica às famílias. A interrupção gerou uma grande demanda reprimida para repasse de alimentos, o que fez com que os usuários pressionassem as equipes nas unidades e estas passaram a pressionar a gestão. A suspensão de três meses até o lançamento do programa foi decorrente do período licitatório para a contratação da empresa administradora dos cartões alimentação. Durante esse prazo as equipes técnicas procederam de antemão a seleção das famílias que seriam contempladas na primeira etapa. Nessa primeira etapa não ficaram elencados critérios gerais para seleção dos participantes, a avaliação ficou a cargo na análise das equipes técnicas.

Como pontuado o PCM é composto por três frentes de ações: a cesta verde - cv, o vale-alimentação (usualmente chamado de cartão alimentação entre as equipes e beneficiários) e a culinária saudável em movimento. Ao todo eram repassadas 900 cestas verdes semanais às famílias selecionadas. O vale-alimentação contempla 900 famílias por mês em caráter de continuidade vigente dentro do período selecionado. No entanto, são repassados ainda mais 200 cartões não nominais aos usuários que apresentam demanda emergencial e que não podem ser incluídos de imediato no atendimento regular.

No início da distribuição o valor era de R\$ 100,00 mensais, atualmente foi reajustado para R\$115,00, nominais ou não. Nos dois primeiros casos (vale-alimentação e cesta verde) a família passa por uma seleção e conforme pontuação pode ser atendida com ambos benefícios. No 'culinária saudável em movimento' o número de

participantes era variável e não havia a dimensão da seletividade, segundo informações disponibilizadas pela Divisão de Vigilância Socioassistencial.

As ações do “Culinária Saudável em Movimento – CSM, tiveram início em uma carreta, totalmente equipada para a realização de oficinas sobre a preparação adequada e reaproveitamento de alimentos. A mesma circulou por três unidades de CRAS o município, sendo CRAS Vila Helena (ficou parada na Assoc. de Moradores), CRAS Laranjeiras (ficou parada no CEU das Artes) e no CRAS Aparecidinha, onde acabou sendo depredada (tendo sido furtado o gerador, dentre outras peças, no ano de 2016) e sem condições de uso devido ao alto custo da manutenção, o que acarretou a suspensão de seu uso. Em média carreta permaneceu em atividade por dois meses em cada uma das unidades mencionadas.

**Figura 3- Sala de aula na carreta do Culinária Saudável em Movimento**



**A carreta tem sala de aula com geladeira, freezer, TV, pias, fogão, micro-ondas e 20 cadeiras**

Fonte<sup>20</sup>: Jornal Cruzeiro do Sul

Nos CRAS Ipiranga, Ana Paula Eleutério, São Bento, Brigadeiro Tobias e Cajuru as atividades foram realizadas dentro das cozinhas das próprias unidades. O CRAS Nova Esperança não foi contemplado com o projeto, pois sua cozinha não comportava a presença de uma turma de munícipes.

---

<sup>20</sup> Matéria “Alimentação Saudável será tema de curso”, publicado em 22/08/2015, Jornal Cruzeiro do Sul, caderno B1, disponível em <http://paginasmemoria.cruzeirosul.inf.br/paginas/2015/08/22/20150822033880merb0100cruz.pdf> acessado em 23/01/2018

Como acontecia quando do uso da carreta, as atividades do PCM eram realizadas por um período de dois meses em cada unidade, com aulas duas vezes por semana. As turmas tinham entre dez e vinte pessoas. Nas unidades dos CRAS Aparecidinha e Cajuru foram realizadas também oficinas com crianças.

Ao longo de sua execução o PCM contou com a parceria da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – com o empréstimo da carreta e da Secretaria de Educação - com a cessão de uma nutricionista que acompanhou o “culinária saudável em movimento”, bem como da ETEC, cujos alunos do curso técnico em nutrição atuaram como monitores, parceria incentivada pelo CONSEA sem a formalização de termo de cooperação ou parceria.

O culinária saudável em movimento ficou ativo de 2015 a novembro de 2016. No início de 2017 com a mudança de gestão a nutricionista responsável por operacionalizar as oficinas foi designada para a Secretaria de Educação, da qual era originária. Associado a isso, o município deixou de contar com o repasse de alimentos por parte do Banco de Alimentação que garantia os produtos da atividade, utilizando-se do PAA para manutenção. Em decorrência do cenário nacional de precarização das polícias públicas, o governo federal suspendeu o PAA para Sorocaba ainda em 2016, impactando no culinária saudável em movimento e no repasse das cestas verdes. No fim de 2016 o CSM chegou a receber doações de produtos in natura, avindos de doações da sociedade civil., porém, sem o recurso disponível e o interesse da gestão em dar continuidade a ação foi cancelada.

Como dito, a cesta verde também foi cancelada após dois anos de convênio (2015 e 2016) com o Banco de Alimentos de Sorocaba, que pelos motivos citados anteriormente, impossibilitou a renovação do convênio para 2017. O equivalente a 900 famílias teve seu atendimento semanal cancelado, o que corresponde a 3.600 cestas verdes que deixaram de ser repassadas mensalmente. Cestas estas adquiridas de pequenos produtores rurais locais, via PAA. De acordo com a Chefe de Seção<sup>21</sup>, o governo federal direcionava o equivalente a R\$ 8.000,00 anuais para 149 agricultores cadastrados no PAA, o que correspondia a R\$ 1.192.000,00 por ano em favor do município.

---

<sup>21</sup> A profissional também é membro integrante do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do município.



Atualmente encontra-se vigente apenas o vale-alimentação, considerando as três frentes que compunham o PCM. Após o primeiro ano de execução do vale-alimentação, pela concordância das partes (empresa e prefeitura) não houve renovação do contrato de administração dos cartões alimentação, uma vez que foi constatado atrasos nas recargas e na emissão dos novos cartões, bem como ao número reduzido de comércios cadastrados pela empresa. A partir disto, uma nova empresa foi contratada após novo processo.

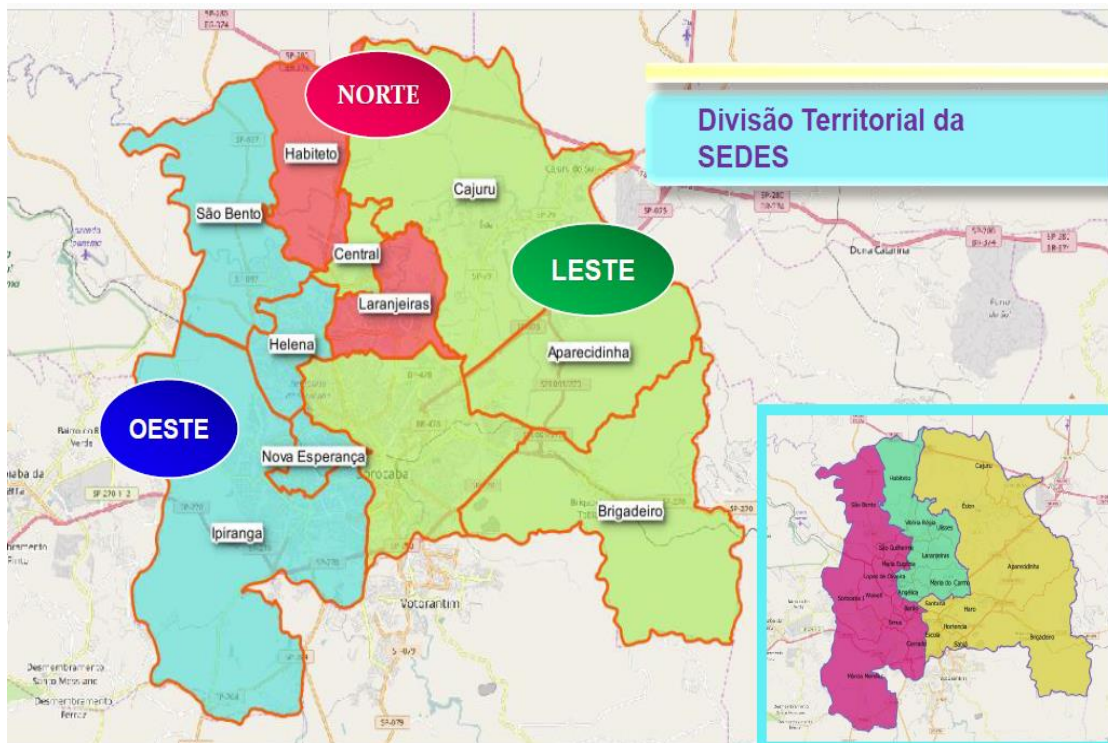
### **3.3.2 Sobre o funcionamento do PCM**

A seleção das famílias e os atendimentos são realizados nos Centros de Referência - que são unidades de prestação de serviços e ações vinculados à Política de Assistência Social. Referidos Centros são unidades públicas estatais que ofertam serviços de proteção social básica ou especial, conforme tratado capítulo anterior.

No mapa é possível conhecer a área de abrangência das referidas unidades públicas.

No mapa comparativo é possível perceber as mudanças realizadas no referenciamento territorial dos CRAS produzidas após a mudança de gestão. Incluindo a compreensão territorial de áreas que antes eram consideradas Zona Leste e passaram a compor e serem referenciadas na Zona Norte (área verde perceptível no mapa de menor escala a direita); tendo o mesmo ocorrido com áreas que pertenciam a Zona Oeste e foram incorporadas à Zona Norte da cidade para fins de referenciamento na assistência social.

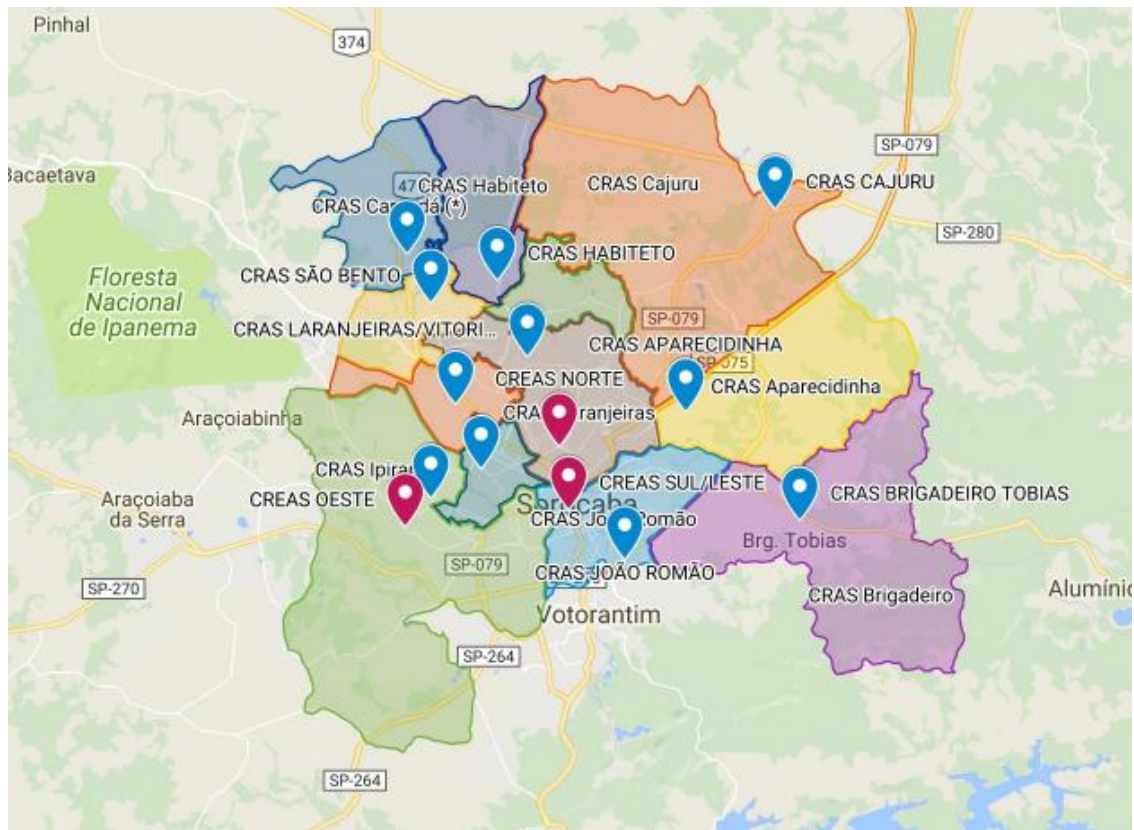
## Mapa 1 – Território de Abrangência dos CRAS de Sorocaba (2016)



Fonte: Divisão de Vigilância Socioassistencial

O mapa 2 representa a territorialização atual do município de Sorocaba no que se refere referenciamento da Política de Assistência Social. Note-se na parte superior, à extrema esquerda, em azul, houve a divisão do território anteriormente vinculado ao CRAS São Bento, para a criação do CRAS Carandá. Esta estratégia foi adotada considerando a inauguração de um conjunto habitacional popular que recebeu famílias em situação de vulnerabilidade advindas de diversos bairros do município, o que ampliou a demanda pela assistência social no território e motivou a necessidade de replanejamento dos serviços.

## Mapa 2 – Território de Abrangência dos CRAS e CREAS de Sorocaba (2017)



Fonte: Divisão de Vigilância Socioassistencial

Retornando à operacionalização do PCM, na primeira etapa do Programa a identificação das famílias era realizada pelos técnicos das unidades de CRAS que selecionavam as famílias para o repasse do vale-alimentação e das cestas verdes (CV), sendo que neste contexto eram divididas em três grupos: famílias que recebiam cartão e CV; famílias que recebiam somente o cartão e famílias que recebiam apenas a CV. Na seleção inicial a análise técnica era feita pela equipe de referência.

O PCM estava em funcionamento a aproximadamente um ano quando a equipe gestora da política de assistência social (chefes de seção, divisão, membros do CONSEAS) elaborou a padronização dos critérios de seleção das famílias, que envolviam critérios de saúde, alimentação e assistência social, que foram aprovados pela secretária municipal, e foram incorporados em julho de 2016 no sistema automatizado da assistência social em funcionamento, o SAFI – Sistema de Acompanhamento da Família e Indivíduo. Os critérios aprovados pela secretária contabilizaram uma ampliação em relação à pontuação dos critérios de saúde.

Os critérios de saúde eram avaliados mediante a apresentação de atestado médico, receituário, cartão do programa de saúde em questão (controle de diabetes, obesidade, entre outros). Os dados eram verificados ainda a partir de uma listagem que era emitida pela SEDES para a Secretaria de Saúde para verificação dos selecionados para compatibilização da informação. O feedback da listagem por parte da Secretaria de Saúde apresentava morosidade, bem como foram verificadas inconsistências posteriormente nos dados, este procedimento foi adotado de julho a aproximadamente dez 2016, quando essa verificação junto a referida secretaria foi suspensa, permanecendo os demais procedimentos.

A automatização foi motivada a partir da atividade formativa de recursos humanos, nela foi pensado que os procedimentos de seleção impactavam na dinâmica de trabalho, no atendimento técnico às famílias. Passando então a serem automatizados e tabelados os critérios pontuados. Abaixo é possível ter acesso ao sistema de pontos adotados, os quais foram revistos em 30/05/2017, pela comissão intitulada “Comissão de Benefícios”. Referida comissão foi resultado da proposta surgida após a realização de oficinas temáticas operadas pela gestão municipal com as equipes técnicas para discutir, planejar e avaliar o processo de trabalho e a execução da política, porém a mesma não possui nenhuma regulamentação legal, ou nomeação de seus membros em portaria municipal.

Coube à Comissão de Benefícios proceder a revisão do processo de seleção das famílias inscritas para o PCM. Pode-se observar na tabela que a revisão dos critérios de classificação realizada pela Comissão de Benefícios efetuou uma readequação aos critérios e peso atribuído na dimensão da saúde e ampliou o peso dado aos critérios sociais diretamente vinculados a dimensão socioeconômica inerente à política de assistência social.

**Quadro 5 - Critérios de pontuação para classificação dos solicitantes do PCM**

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO – PRIMEIRA A TERCEIRA ETAPA		CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO – A PARTIR DA QUARTA ETAPA	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa com deficiência</li> <li>• Idoso</li> <li>• Gestante</li> <li>• Faixa de renda:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De 0 a 85 reais per capita</li> </ul> </li> </ul>	1 ponto(limitado a 3 pontos); 1 ponto (limitado a 3 pontos); 2 pontos(limitado a 6 pontos); 4pontos;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa com deficiência –</li> <li>• Idoso</li> <li>• Gestante</li> <li>• Faixa de renda               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De 0 a 85 reais per capita</li> <li>○ De 85 reais a ¼ SM per capita</li> <li>○ De ¼ a 1/2SM per capita –</li> </ul> </li> <li>• Nutriz com lactante até 6</li> </ul>	1 ponto 1 ponto 1 ponto 5 pontos 3 pontos 1 ponto 1 ponto

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ De 85 reais a ¼ SM per capita</li> <li>○ De ¼ a 1/2SM per capita</li> <li>● Nutriz com lactante até 06 meses</li> <li>● Família em acompanhamento no PAIF</li> <li>● PAEFI, Serviços especializados – Centro POP, CEREM, CRI, Medida socioeducativa;</li> <li>● Paciente oncológico em tratamento, se estiver atendido por outro programa</li> <li>● Diabetes</li> <li>● Hipertensão</li> <li>● Crianças de até 10 anos com distúrbio nutricional – baixa estatura, magreza</li> <li>● Crianças até 10 anos com obesidade</li> <li>● Criança em idade escolar – 12 anos incompletos</li> </ul>	<p>3 pontos;</p> <p>2 pontos;</p> <p>2 pontos (limitado a 6 pontos);</p> <p>3 pontos</p> <p>3 pontos, sendo considerado apenas 1 serviço</p> <p>2 pontos (limitado a 6 pontos);</p> <p>1 ponto (limitado a 3 pontos);</p> <p>1 ponto (limitado a 3 pontos);</p> <p>2 pontos (limitado a 6 pontos);</p> <p>1 ponto (limitado a 3 pontos);</p> <p>1 ponto (limitado a 3 pontos).</p>	<p>meses</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Família PAIF</li> <li>● Família PAEFI ou em serviços da PSE – Centro POP, CRI, CEREM, Medidas socioeducativas</li> <li>● Paciente oncológico em tratamento</li> <li>● Criança de até 10 anos com distúrbio nutricional – baixa estatura, magreza</li> <li>● Criança de até 10 anos com obesidade</li> <li>● Criança em idade escolar – 12 anos incompletos</li> <li>● Família nunca contemplada (pontuação contabilizada apenas na primeira participação a família no PCM)</li> </ul>	<p>3 pontos</p> <p>3 pontos</p> <p>2 pontos</p> <p>2 pontos</p> <p>1 ponto</p> <p>1 ponto</p> <p>3 pontos</p>
<b>CRITÉRIOS DE DESEMPATE</b>		<b>CRITÉRIOS DE DESEMPATE</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menor per capita</li> <li>2. Maior número de critérios</li> <li>3. Família acessando benefício pela primeira vez</li> <li>4. Maior número de crianças na família</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menor renda per capita</li> <li>2. Maior número de crianças na família</li> <li>3. Maior número de critérios.</li> </ol>	

Fonte: Adaptado da tabela de critérios elaborada pela DVS

Dando seguimento, as famílias solicitam sua inscrição nas unidades de CRAS, em períodos previamente estabelecidos, a cada 04 meses. No ato da inscrição as famílias podiam optar pelas ações de seu interesse: Vale Alimentação, Cesta Verde – VC ou ambos. O sistema gera duas listas de classificação de acordo com o benefício, Cartão Alimentação e Cesta Verde. Até o momento foram realizadas inscrições para o PCM em agosto/16; dezembro/16; abril/2017; agosto/2017 e dezembro/2017, a próxima está prevista para ocorrer em abril/2018.

Segundo informações Divisão de Vigilância Socioassistencial - DVS, os municípios que obtivessem 80% de pontuação na inscrição tinham direito aos dois benefícios mesmo que só tenha optado por um deles. A inscrição é feita em nome do responsável (preferencialmente a mulher) pelo núcleo familiar.

O SAFI classifica e gera a listagem de classificação geral, não adstrita às unidades de CRAS e CREAS. Posteriormente a lista oficial é emitida para empresa que, mediante a identificação dos selecionados, expede o cartão é liberado que é enviado para as unidades. À família beneficiada fica a incumbência de informar qualquer alteração de endereço e telefone sob pena de perder o benefício.

No caso do repasse dos cartões, eles são retirados nas unidades de CRAS de forma individual e/ou coletiva. A forma coletiva é realizada em reuniões de grupos de orientação com temática variadas como orçamento doméstico, saúde, direitos, os critérios de participação no programa, entre outros.

No caso dos beneficiários não aparecem para retirar o mesmo, a equipe executora realiza contato telefônico ou visita domiciliar, após três tentativas de busca ativa a unidade pede a substituição do beneficiário do cartão, convocando novo beneficiário da lista geral do município. O controle da entrega do cartão é feito numa planilha nominal.

Em relação à cesta verde, as unidades de CRAS após identificarem as famílias, enviavam a relação semanalmente para o Banco de Alimentos, que possuía um convênio com a Prefeitura para esta finalidade. O banco de alimentos articulou 12 pontos de distribuição na cidade, localizados nas áreas de abrangência dos CRAS e levava os alimentos para entrega às famílias que eram encaminhadas pelas unidades CRAS a esses pontos, conforme informações da Divisão de Vigilância Socioassistencial.

Quanto ao vale-alimentação, a recarga do cartão é automática durante o período de participação da família no programa, cuja recarga ocorre a partir do dia 20 de cada mês. Os beneficiários podem optar por quais produtos consumir, de alimentos diversos a produtos de higiene e limpeza, ou mesmo vestuário, excetuando-se segundo dispositivo legal apenas bebidas alcoólicas e cigarros. O Programa contava com 204 estabelecimentos comerciais cadastrados (mapa 1) em setembro de 2017.





### 3.4 . O PCM em Números

A insegurança alimentar é uma problemática cotidiana antiga no município de Sorocaba, cuja recorrência nos registros de atendimento das unidades de assistência social é intensa, conforme é possível verificar na figura abaixo em que aparece na primeira posição dos primeiros semestres dos anos de 2015 e 2016.

**Quadro 6 – Ranking de indicadores de vulnerabilidade**

Quadro comparativo 1º Semestre 2015/ 1º Semestre 2016  
Vulnerabilidades Indicadas no mês - CRAS

Ranking de indicações de Vulnerabilidades 2015		Valores Absolutos	Ranking de indicações de Vulnerabilidades 2016		Valores Absolutos
1	Insegurança alimentar (ausência ou insuficiência)	2251	1	Insegurança alimentar (ausência ou insuficiência)	4591
2	Per capita inferior a 1/4 do salário mínimo	1900	2	Trabalho precarizado (eventual, informal)	2399
3	Trabalho precarizado (eventual, terceirizado, informal)	1419	3	Per capita inferior a 1/4 do salário mínimo	2222
4	Mulher chefe de família	1268	4	Mulher chefe de família	1983
5	Per capita inferior a 1/2 salário mínimo e superior a 1/4 do salário	1177	5	Desemprego de longo prazo de membro da família (desemprego superior a 1 ano e que a pessoa esteja inscrita em cadastro de vagas de emprego formal) * antes 12°	1849
6	Comprometimento nas condições de saúde	1114	6	Comprometimento nas condições de saúde	1660
7	Moradia Precária/insegurança habitacional	1094	7	Per capita inferior a 1/2 salário mínimo e superior a 1/4 do salário	1404
8	Conflito familiar	957	8	Ausência de renda proveniente do próprio núcleo familiar	1386
9	Baixa escolaridade do responsável da família (até a antiga 4ª série do ensino fundamental) * em 2016 está 20°	934	9	Moradia Precária/insegurança habitacional	1354
10	Ausência de renda proveniente do próprio núcleo familiar	866	10	Conflito familiar	1175

Fonte: DVS

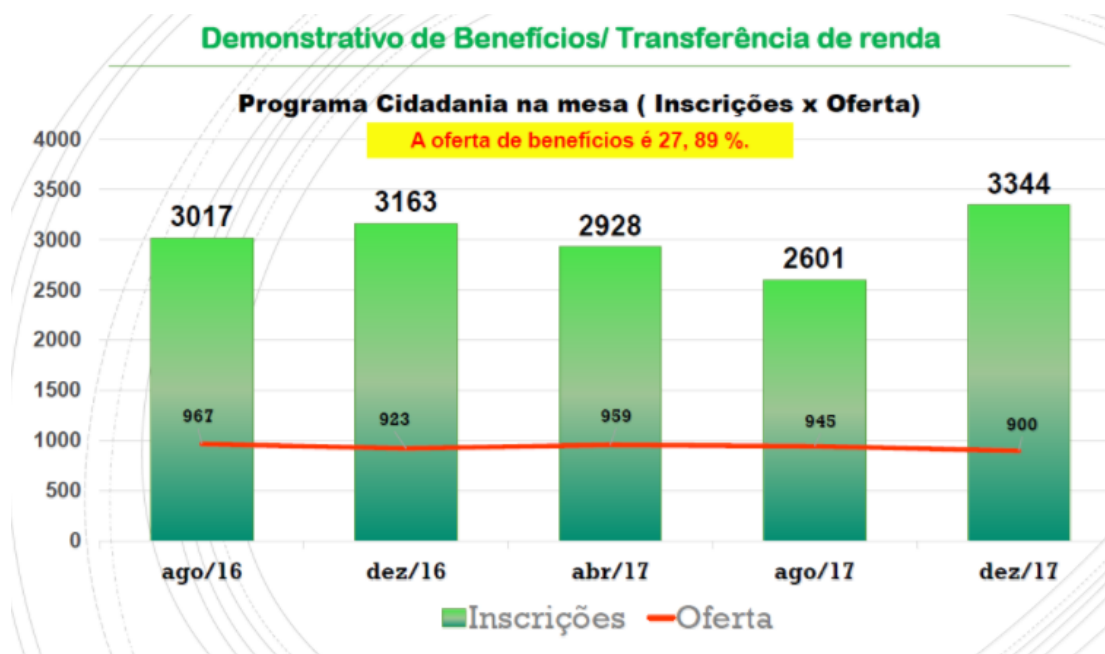
É de se observar que em apenas um ano houve o aumento no valor absoluto no registro de vulnerabilidade por insegurança alimentar (2.340), o que valente a 50,9% em relação a 2015. O salto quantitativo pode se dar por diversos fatores, que não serão investigados neste estudo, mas demonstra a importância de uma política de segurança alimentar e nutricional efetiva, com ações que garantam o atendimento do direito humano à alimentação, sob quaisquer circunstâncias conjunturais ou estruturais.

Trata-se de um dado extremamente importante para o CONSEA municipal e para o planejamento de ações pertinentes à política de segurança alimentar e nutricional. Sendo uma demanda muito complexa de se sanar apenas com um único programa como o PCM.



Neste contexto é relevante avaliar o volume do programa, segundo os dados da Divisão de Vigilância Socioassistencial - DVS, o PCM demonstra uma demanda muito superior à oferta, conforme pode ser verificado na figura abaixo.

**Figura 4 – Inscrições para o PCM por seleção**



Fonte: Divisão de Vigilância Socioassistencial

Tomando o último processo de seleção como base é possível observar que o programa não atende 30% da demanda municipal (percentual de 26,91% em dezembro de 2017). Lembrando que neste período o repasse da cesta verde já havia sido cancelado.

Estes dados demonstram a importância do PCM enquanto política pública, não exclusiva, de enfrentamento à fome, à insegurança alimentar e nutricional em Sorocaba. Expressa ainda a necessidade de um efetivo monitoramento e análise do impacto que o Programa pode atingir, demonstrando de antemão a inefetividade na cobertura da demanda.

Observar que mais de 75% das famílias solicitantes em situação de insegurança alimentar, permanecem sem atendimento público, visto que o município não tem implantado programas de segurança alimentar e nutricional é inaceitável e viola um direito humano fundamental.

A tabela de critérios de seleção apresentada anteriormente é outro indicativo de que o município não garante o direito humano à alimentação adequada, pois escalonar

as famílias que receberão ou não os repasses do PCM é imputar caráter seletivo a quem tem fome, o que coloca em xeque a efetividade do Estado em cumprir seu papel e a que levanta a questão da dimensão orçamentária do PCM para o município.

**Quadro 7 - Orçamentário do PCM – simulação de valores com referenciais de atendimento em 2016**

Ação	Nº de Famílias	Verba Municipal	Verba Federal	Total Anual
Vale-alimentação	1.100/mês	R\$ 1.487.336,40	-----	<b>R\$ 1.487.336,40</b>
Cesta verde	900/sem	R\$ 144.000,00	R\$ 1.192.000,00	<b>R\$ 1.336.000,00</b>
<b>Total do PCM</b>			<b>R\$2.823.336,40</b>	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela SIAS

Em 2015 o PIB de Sorocaba foi de R\$30.566.793.480 se calcularmos o impacto para a manutenção do PCM nos moldes em que era ofertado, porem sendo integralmente custeado pelo executivo municipal, teremos o equivalente a 0,009% do PIB investido no PCM para garantir sua manutenção.

**Quadro 8 - Simulação de custeio para atendimento à demanda total do PCM**

Ação	Nº de Famílias	Verba Municipal	Verba Federal	Total Anual
Vale-alimentação	3.344/mês	R\$ 4.614.720,00	-----	<b>R\$ 4.614.720,00</b>
Cesta verde	900/sem	R\$ 1.336.000,00	-----	<b>R\$ 1.336.000,00</b>
<b>Total do PCM</b>			<b>R\$5.950.720,00</b>	

Se for considerada a demanda reprimida referente a dezembro de 2017 para o vale-alimentação mais a manutenção da cesta verde no patamar atual, teremos o equivalente ao uso de 0,019% do PIB de Sorocaba investido na ampliação do atendimento à demanda com vista a atender o direito humano à alimentação adequada e combater a fome.

O combate à fome como pauta central da política de segurança alimentar e nutricional municipal não precisaria despender de recursos exclusivamente da política

de assistência social, mas numa ação intersetorial, pautada na SAN tomaria a atenção do papel do município em seu cumprimento. Não chegando ao percentual de 1% do PIB municipal e sem avaliar a possibilidade de redução de gastos na saúde curativa e perdas econômicas na esfera do trabalho decorrentes do adoecimento deste público. Se considerarmos o planejamento orçamentário municipal para 2018 que corresponde a R\$2.982.509.734,85, o percentual de recursos para execução do PCM com a demanda total simulada equivaleria a 0,19%.

Na assistência social o município investirá o equivalente a R\$ 47.309.396,00, perfazendo 1,59% de seu orçamento municipal, incluso o custeio do cartão alimentação. Atualmente o vale-alimentação (1.100 cartões a R\$115,00/mês) corresponde a 0,03% do orçamento da assistência social. Referidos cálculos merecem a atenção da gestão no sentido de realizar estudos aprofundados para a reativação integral e ampliação do PCM.

Apesar de que o efetivo exercício do direito humano à alimentação não deve ser condicionado é importante que programas, projetos e ações nesta área sejam avaliados, seus resultados e impactos sejam considerados para estudo de viabilidade, adequação, manutenção ou substituição das ações. Na gestão da política pública o monitoramento adequado pode demonstrar possíveis resultados de longo prazo e a interação com outras políticas públicas, que num cenário ideal, ações como o PCM possam impactar na saúde da população, o que pode vir a reduzir investimentos em saúde curativa.

No primeiro ano do PCM não ocorrera um monitoramento planejado e sistemático do programa, aplicava-se apenas um questionário sobre o atendimento da família com a cesta verde após o término de participação destas. Os dados foram tabulados pela gestão e cedidos pela conselheira do CONSEA municipal. O cartão alimentação e CSM não foram avaliados na primeira etapa.

Na pesquisa realizada com uma amostra de 101 famílias beneficiárias da cesta verde apenas 37,62% afirmaram que se alimentavam semanalmente com frutas, verduras e legumes antes de serem atendidas pelo programa. O equivalente a 62,37% se dividiu entre não consumir semanalmente, consumir de vez em quando ou nunca consumir. Ou seja, sem o PCM mais de 60% dos entrevistados não apresentam um consumo regular de frutas, verduras e legumes, o que compromete a chamada alimentação adequada, a que os seres humanos têm direito.

Com o atendimento pelo PCM, 59,4% dos entrevistados relataram consumir os referidos produtos diariamente, 25,74% afirmaram se alimentar com frutas, verduras e

legumes três vezes por semana e apenas 14,85% referiu consumo apenas uma vez por semana.

Quando consultados sobre possíveis melhoras na saúde da família, em termos de funcionamento do organismo 82,17% dos entrevistados afirmaram ter verificado alguma mudança positiva decorrente do acesso a cesta verde. Considerando que a questão permitia a escolha de mais de uma alternativa, a pesquisa recebeu o total de 186 respostas, sendo identificado por vezes mais de um benefício de saúde relatado pelos participantes como pode ser verificado na tabela abaixo

#### **Quadro 9 - Melhoria na saúde apontadas pelas famílias beneficiárias entrevistadas**

Nº Absoluto	Percentual	Detalhamento das Respostas
57	30,64%	bem-estar
59	31,72%	melhorou o funcionamento do intestino
20	10,75%	consegui controlar melhor a pressão arterial
18	9,67%	consegui controlar melhor o diabetes
17	9,13%	consegui perder peso
15	8,06%	consegui ganhar peso

Fonte: CONSEA, síntese da pesquisa, 2015

O jornal sorocabano Cruzeiro do Sul em matéria sobre o PCM<sup>22</sup>, entrevistou mulheres atendidas pelo programa, com informações que corroboram os dados da pesquisa acima. Sra. Maria A. Gomes que concedeu entrevista afirmou ter perdido dez quilos em quase cinco meses de participação no PCM, segundo ela apenas por ter uma alimentação mais saudável, “Sou hipertensa e tenho artrose. Só de emagrecer estes quilos já me sinto bem melhor” (Sra. Gomes para o Jornal).

É preciso que seja realizado o acompanhamento sistemático para monitorar o impacto do programa, sendo corroborado por relatos como o da entrevistada, dando um melhor dimensionamento da política pública.

### **3.5 A Análise do Programa Cidadania na Mesa**

---

<sup>22</sup> Matéria “Alimentação Saudável será tema de curso”, publicado em 22/08/2015, Jornal Cruzeiro do Sul, caderno B1, disponível em <http://paginasmemoria.cruzeirosul.inf.br/paginas/2015/08/22/20150822033880merb0100cruz.pdf> acessado 2m 23/01/2018

### 3.5.1 Considerações da Gestão sobre o PCM

A partir da coleta de dados foram levantados aspectos que podem impactar significativamente no Programa enquanto via de oportunização da garantia de direitos sociais, em especial o direito à alimentação. Dados que traduzidos em informação dão substância para a análise do processo de gestão pública e para a reflexão sobre a importância da regulamentação do PCM enquanto política pública, não restrita a concepção de política de governo, mas que também expressam alguns traços dela.

Das entrevistas surgiram aspectos importantes sobre a operacionalização do PCM, bem como sobre a visão das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional. Os gestores (Secretários) entrevistados apresentaram posições e domínio sobre o PCM bem distintos uns dos outros. De dezembro de 2016 a outubro de 2017 a Secretaria que opera a política de assistência social contou com quatro secretários distintos (sendo dois homens e duas mulheres) que atuaram de 40 dias a 4 anos na referida secretaria, como já esclarecido anteriormente. Foram abordadas questões como a finalidade do programa, a motivação para substituição da cesta básica por vale-alimentação, o valor do vale-alimentação, planos ou não para a retomada da CV e do CSM, a relação entre o PCM e as políticas de assistência social e segurança alimentar e nutricional, bem como a visão destes sobre a operacionalização ou não de direitos pelo o PCM.

Os secretários apontaram divergências em relação a motivação da substituição da cesta básica para o vale-alimentação. O Secretário 4 declarou desconhecer as motivações, mas acredita que a mudança tenha sido “opção de gestão sob a ótica administrativa”. O Secretário 3 atribuiu a uma facilitação de processos (administrativos e operacionais), entende que facilitou a distribuição e a entrega.

A falta de conhecimento sobre os processos poderia ser resultante do curto período de tempo que alguns gestores ficaram no cargo, porém foi verificado nas falas que o tempo não necessariamente demonstrou ser um fator determinante para a apropriação e domínio sobre o assunto. Isso pode ser constatada na fala do Secretária 2, que apesar de permanecer no cargo tempo superior ao Secretário 4, apresentou uma motivação mais controversa sobre a mudança da forma de atendimento, refere que a mesma foi resultado de uma determinação do governo federal, resultante da gestão petista.

Foi o ministério, lá no governo federal, ministério da Fome que resolveu inovar. Para manter este cartão alimentação paga-se para empresa confecciona um percentual, então ele fica muito mais caro que o Kit Alimentação. Essa também é uma outra razão que no meu ponto de vista o kit alimentação seria muito mais interessante. Com o valor que se paga cada Vale, cada cartão alimentação poderia se adquirir muito mais coisas e o governo acaba desembolsando um valor e que manter o cartão. Não tomei conhecimento, mas foi uma decisão do governo do PT que a gente sabe que só onerou, o poder público. (Secretária 2)

Como visto no resgate histórico do PCM, o vale-alimentação surgiu a partir da avaliação e indicação da equipe técnica e que foi incorporada à gestão do governo anterior. Não existe nos dias atuais nenhuma legislação, norma técnica ou instrução normativa federal que determine a conversão do investimento municipal em vales ou cartões alimentação. Ou mesmo, o repasse financeiro específico para o município no sentido de se executar obrigatoriamente um programa ou ação como o vale-alimentação. A Secretária 2 ainda demonstra uma análise não focada apenas no aspecto de gestão do governo federal, mas centrada no partido, o que denota uma tendência ao que vem ocorrendo no cenário político atual, a intensa responsabilização partidária em detrimento da gestão pública.

Além de considerar que a alteração traz muito mais pontos negativos que positivos e se mostrar contrário a continuidade do PCM nos moldes atuais.

E eu penso que o cartão alimentação dá uma liberdade para pessoa adquirir o que ela quiser, mas ao mesmo tempo pode-se adquirir qualquer outra coisa, cigarro, aguardente né. Substância psicoativa porque você vai no supermercado muita gente pode até olha, me dá aí uma nota de arroz e feijão, mas eu compro pinga. Eu ainda preferiria que as pessoas recebessem o Kit Alimentação, para quem tem crianças na família que fosse em alimentos adequados para as crianças, um leite em pó com aquelas vitaminas, aquelas farinhas, a multimistura para fortalecer as crianças que nascem com problemas. Eu sou adepta ao Kit Alimentação apesar da facilidade e da modernidade do cartão alimentação. (Secretária 2)

Nesse ponto há um equívoco que parece estar arraigado no imaginário das pessoas em relação às políticas públicas sociais, mais intensamente na assistência social, a ideia de que a população de baixa renda padeça de uma série de vicissitudes e um caráter desonesto. Aqui a Secretária 2 imputa má fé ao beneficiário, sem citar ou apresentar dados de controle dessas ocorrências. Ainda que em caso específico, a fala conota uma generalização. E o mais importante, imputa desvios operacionais que não são responsabilidade das famílias, mas do poder público que controlar e fiscalizar a

execução, posto que os comércios e a empresa operadora precisam prestar contas ao município e cabe à gestão efetuar o controle.

Um detalhe importante é que a legislação estabelece a proibição de se adquirir cigarros ou bebida alcoólica com o uso do cartão. O que não permite que o beneficiário adquira e proibi que o comércio forneça. Quanto à lógica da substituição da forma de repasse para coibir o uso dessas substâncias, bem como o uso de drogas denota certa inocência do gestor. O vale-alimentação não possibilita o acesso direto ao dinheiro, é preciso adquirir o produto. Ainda que burlassem com a alteração de nota fiscal, o que seria difícil uma vez que pode afetar o controle de estoque do estabelecimento e este pode responder, pois tem a responsabilidade de emitir a relação de compras para a empresa administradora, mercados não vendem drogas ilícitas. A lógica de disponibilizar um kit alimentação, além de não atender o perfil das famílias ainda não garante que para o consumo de produtos ilícitos o indivíduo faça trocas, como também poderia fazer com o vale-alimentação. Aqui não se trata mais da lógica de efetividade do poder público em garantir o direito à alimentação, mas sim a efetividade em apresentar uma política antidrogas e de redução de danos, se considerarmos o ponto trazido pela Secretária 2.

Não se pode usar o acesso à alimentação como estratégia para combater a dependência química.

Neste ponto a Secretaria 2 não está sozinha, o Secretário 3 também traz apontamento no sentido da forma de repasse e do controle.

Talvez tenha tido um prejuízo na forma de atendimento da real necessidade dessas pessoas. Porque você tinha certeza de que aquele produto que continha, tinha na cesta básica tava sendo consumido porque você estava entregando o produto. E agora não, você ta entregando um recurso financeiro pra pessoa adquirir a cesta básica. Mas eu não tenho absoluta certeza se ela ta adquirindo aquele montante em recurso financeiro que estou repassando pra ela em produtos que compõem a cesta básica. Por mais que a gente faça fiscalização, por mais que acompanhe nos projetos assistenciais é uma possibilidade que existe. (Secretario 3)

Aqui fica evidente um olhar conservador de controle sobre a execução da política pública para a população de baixa renda, pensar por ela e controlar o que ela consome. Neste ponto a Secretária 1 diverge de pensamento.

Eu penso que o primeiro direito é à alimentação né. O direito à segurança alimentar e eu penso q é, como volto a dizer de certa forma, é também respeitando o direito de escolha né. Eu acho que a gente tem o hábito de tratar a população mais vulnerável como se ela tivesse que aceitar as coisas

do jeito x porque é o jeito que a gente acha correto né. A gente recebia várias coisas assim "mas ah, e se comprar chocolate?" Se ela achar que em vez de comer arroz ou ao invés de comer, tomar café, de tomar leite, ela quer comer chocolate não deixa de ser um direito que ela tem. (Secretária 1)

E prossegue ressaltando a crítica a cultura de controle e tutela pública.

Eu acho que a gente quebra um pouco o vício que a gente tem como técnica de tutelar demais. A gente acha que tem o direito de ter controle sobre a vida alheia. Enquanto na vida da gente a gente faz o que a gente bem entende muitas vezes contrário a outras questões. Mas como ele está recebendo um benefício muitas vezes a gente acha que ele tem que estar de acordo com aquilo que a gente acha correto. Então eu acho que a gente procurou respeitar esse direito de escolha de autonomia. (Secretário 1)

Importante colocação, resgata a ideia do direito e o princípio de impessoalidade na gestão.

Para o Secretário 4 o que falta é ser mais criterioso na seleção das famílias, embora ele tenha pontuado que considera que o programa contribua para o exercício do direito à alimentação adequada. Para ele o PCM é um benefício eventual: "(...) como benefício eventual, é preciso melhorar os critérios de acesso ao mesmo. Aliás, os benefícios eventuais necessitam de revisão geral no município pois ainda carregam uma forte vertente de assistencialismo." (Secretário 4)

Para o Secretário 3 o PCM é uma forma de concretizar o direito à alimentação, apesar da forma controlada com que aponta sua operacionalização.

Direito humano à alimentação, acho isso de extrema importância, porque é um direito básico, né. O PCM é uma forma da gente concretizar isso. É lógico que eu vejo o PCM da mesma forma de amarrar como outros projetos, ele pode concatenar muito bem com diversos projetos assistenciais. E com projetos de qualidade de vida. (Secretário 3)

Sobre a suspensão das ações do PCM eles apontam

Contudo, apenas como mera impressão, entendo que a interrupção de ações do programa deve-se mesmo a opções de governo. O governo do Prefeito Crespo forjou uma leitura que afastou as ações do PCM das políticas de assistência social e, teoricamente, as incluiria nas ações de abastecimento. Ao meu ver, isso não faz o menor sentido. (...) Não tenho elementos para responder quanto ao "culinária saudável", já quanto a "cesta verde" tenho convicção de que só basta vontade política.(...) tenho **plena convicção de que recursos para a retomada do projeto havia e estavam parados por uma opção política, por não contemplar as prioridades do governo** na gestão anterior a nossa. Por incompetência administrativa acho difícil, já que os profissionais daquela secretaria são em sua grande maioria muito bons. (Secretário 4, grifo nosso)



Aqui o Secretário 4 nos apresenta um dado extremamente relevante. Indica que a suspensão da cesta verde não se deu essencialmente pela suspensão do repasse federal, mas por opção de governo, posto que, segundo ele, haviam recursos disponíveis para sua manutenção ou retomada.

O PCM foi implantado pela gestão anterior a citada pelo Secretário, pertencente a outro partido político, de oposição e não chegou a ser regulamentado integralmente em lei municipal. Como já apresentado apenas o vale-alimentação apresenta referida regulamentação. O que se pode observar é que as necessidades da população não foram profundamente estudadas, adotou-se uma política de governo em detrimento da política pública (SECCHI, 2016), privando a população do acesso a uma alimentação mais saudável e a segurança dos trabalhadores rurais familiares à garantia do escoamento de sua produção.

Os Secretários que atuaram em 2017 relataram terem tomado medidas diversas (montagem de projetos para envio à Brasília, elaboração de termo de referência para contratação de serviço, contato com a Secretaria de Abastecimento, reunião como o Banco de Alimentos) para retomar o fornecimento da cesta verde, mas ela permanece inativa até o momento.

Os secretários foram indagados no que se refere ao valor do vale-alimentação que é destinado às famílias. Em dezembro de 2017 o DIEESE calculou que o salário mínimo necessário para atender os preceitos constitucionais de dignidade deveria ser o equivalente a R\$3.585,05, no entanto o valor naquele período era de R\$937,00 e deste valor era calculado que 42,52% <sup>23</sup>do salário líquido era comprometido com o custeio da cesta básica. Considerando que a cesta básica em São Paulo fora calculada em R\$ 424,36, os Secretários foram chamados a dar sua opinião sobre o valor do vale-alimentação, que em tese deve possibilitar o acesso a produtos de higiene e limpeza, além dos alimentos.

É um despautério, é muito desproporcional, é uma brincadeira de muito mau gosto do governo com as pessoas, é iludir, é uma ilusão, ne é uma crítica muito falsa, né. Eu sou absolutamente contra o cartão alimentação, embora ele dê essa nação de falsa liberdade de escolha nesse valor. Então é inaceitável, inaceitável. (Secretária 2)

A crítica da Secretária 2 é veemente quanto a insuficiência do valor, mas continua a desconsiderar que o custeio e a decisão sobre o valor são exclusivamente

---

<sup>23</sup> DIEESE. Nota a imprensa: Valor da cesta básica diminui em todas as capitais em 2017. Publicado em 05/01/2018. In: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2017/201712cestabasica.pdf>

uma decisão do poder público municipal. Quando ela cita “governo” está se referindo a esfera federal em sua fala.

Secretário 4 acredita que uma alternativa para ampliação do valor é a revisão dos critérios de todos os benefícios eventuais. “O valor é baixo, contudo, sem uma revisão dos critérios não só do cartão, mas de todos os benefícios eventuais e aqui destaco o aluguel social e a lei de gêmeos, não é possível se pensar em valores mais próximos do ideal.” E lembra “A fonte de recursos para o pagamento desses benefícios é a mesma, sem trabalhar o todo, não se alcança um formato mais justo.” (Secretário 4)

Os Secretários de modo geral pensam como estratégia a ampliação de verba federal ou a intensificação de critérios de seleção mais restritivos, sem considerar que o custeio de uma ação que se encaixa no eixo da segurança alimentar e nutricional precisa de fontes de recurso próprias, não somente vinculadas à assistência social.

Para o Secretário 3 o valor do cartão-alimentação é de fato insuficiente, mas a prioridade seria o aumento do número de beneficiários e não aumento do valor real de compra para quem é atendido hoje.

Esse cartão que é ofertado hoje ele é 100% subsidiado pelo município, né. Se eu tivesse uma parceria com a União ou com o Governo do Estado poderia estar ampliando o valor (...). Mas também tem o outro lado, eu acho que também é importante manter esse valor ou até aprimorar esse valor, mas também buscar atender um número maior de pessoas. (...) O que talvez seja melhor? (...) Hoje eu preciso de muito mais do 1.100 cartões. (Secretário 3)

Os secretários não conseguem perceber que com o baixo valor que é repasso no vale-alimentação permanece sobre o núcleo familiar o encargo de prover a própria alimentação, basta comparece com o valor da cesta básica registrado pelo DIEESE em São Paulo, ou seja, um programa que vislumbra atender para além da alimentação, a demanda por produtos de higiene e limpeza, na sua configuração atual sequer garante efetivamente o direito humano à alimentação adequada.

De se observar que as diversas perspectivas de olhar dos gestores sobre a administração e sobre o PCM demonstram o quão as diretrizes do programa podem mudar, ampliando-se ou restringindo-se, ou seja, afetando sua operacionalização e influenciando seu impacto, que não pode ser medido sem os devidos processos de gestão construídos. Pode inclusive ser extinto uma vez que não existe exigência legal para mantê-lo em sua integralidade.

### **3.5.2 O PCM sob o ponto de vista dos técnicos**

A partir das informações levantadas nas entrevistas realizadas com a equipe técnica da SIAS, os dados foram agrupados em eixos de análise no que se referem aos aspectos positivos identificados no Programa a partir da fala das envolvidas, são eles: econômico, social e de gestão pública. Porém é importante destacar que as entrevistas ocorrem em maior parte no período de transição da gestão, quando ainda não se sentira tão intensamente o impacto das diversas mudanças de secretários e de equipe técnica no interior da Secretaria.

Os dados analisados subsidiaram a elaboração do quadro sintético que demonstra os aspectos positivos relevantes.

**Quadro 10 – Síntese dos Aspectos Avaliativos do PCM Sob a Visão dos Técnicos**

Ação	Econômica	Gestão Pública	Social
Cartão Alimentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aquecimento do comércio local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Repasse do cartão elimina a necessidade do repasse de vale-transporte que era utilizado para retirar a cesta básica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dignidade na oferta do benefício</li> <li>✓ Empoderamento e autonomia das famílias na escolha dos produtos</li> <li>✓ Famílias podem adquirir alimentos variados e produtos de higiene.</li> </ul>
Cesta Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incentivo à agricultura familiar, ao pequeno produtor e à produção de orgânicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Articulação entre as políticas públicas de assistência social e saúde</li> <li>✓ Possibilidade de impactar positivamente nas condições de saúde da população</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Melhora nas condições saúde e bem-estar das famílias atendidas</li> <li>✓ Consumo de Alimentos saudáveis</li> </ul>
Culinária Saudável	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incentivo ao aproveitamento integral dos alimentos e relação com a economia doméstica e diminuição do desperdício</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estimula à convivência e fortalecimento de vínculos através das ações</li> <li>✓ Parceria com a ETEC</li> <li>✓ Articulação entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico, assistência social, saúde e educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acesso a informação sobre valores nutricionais dos alimentos e os benefícios para saúde</li> <li>✓ Incentivo ao consumo de alimentos saudáveis de forma gostosa como realização de diversas receitas</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas com membros da equipe técnica da SIAS, 2017

No aspecto econômico do cartão alimentação, o aquecimento da economia local foi o ponto positivo unânime entre as entrevistadas. Isso se dá em virtude de que anteriormente a dimensão alimentar era atendida através do fornecimento de cesta básica adquirida por processo licitatório do qual podiam participar empresas de qualquer parte do país. O fornecimento da cesta básica chegou a ser feito por empresa do estado de Minas Gerais, o que pressupõe a remessa do lucro para o local de origem da sede da referida empresa.

No sistema de concessão de cartões há o imperativo de cadastrar o comércio local, seja ele de grande ou pequeno porte, de uma rede mercadista ou familiar, o que indiretamente também contribuir para o consumo local e para a manutenção de empregos. Atualmente é injetado no comércio o equivalente a R\$126.500,00 mensais repassados somente aos cartões cuja concessão é regular, não estando contabilizado aqui o valor dos cartões para atendimento às situações emergenciais que também estão previstas no Programa. O PCM lança no comércio municipal o valor superior a R\$1.400.000,00 por ano.

Outro fator importante é a economia de recursos gerada pelo cartão no que se refere à gestão pública, uma vez que o fornecimento de cesta básica gerava o deslocamento das famílias para retirada da mesma no ponto de distribuição, que ficava na região central. Esse deslocamento na maioria dos casos era garantido pelo poder público através do fornecimento de passe social para uso do transporte público coletivo, o que onerava os cofres públicos.

No campo social foi onde as entrevistadas apontaram o maior número de benefícios que afetam a subjetividade do indivíduo sem, contudo, ser passível de quantificação no molde em que é gestado atualmente. São valores que estão atrelados à vivência do direito, à perspectiva da dignidade da pessoa humana, dado que o recurso possibilita a autonomia do indivíduo na escolha daquilo que melhor atende sua necessidade, reduzindo talvez a disparidade no acesso a produtos variados, cujo interesse é despertado pela sociedade de consumo. Bem como, permite uma aproximação no atendimento da demanda segundo o perfil da família, posto que os produtos da cesta básica ora poderiam ser insuficientes para um certo perfil de composição familiar, seja em número de membros ou em características variadas como perfil de saúde do núcleo; ora poderiam vir em excesso ou com produtos que não contemplavam a necessidade nutricional dos integrantes. O formato atual possibilita um

protagonismo e o exercício da escolha, ainda que limitada por uma série de determinações societárias e conjunturais.

O acesso à informação sobre a alimentação saudável e a orientação para o preparo de alimentos também é apontada como um fator primordial por seu potencial a longo prazo de impacto na saúde dos participantes, que tanto vale para a dimensão social no que se relaciona à qualidade de vida, quanto para o eixo da gestão pública, uma vez que mudanças nos hábitos alimentares e acesso à alimentação saudável contribuem para a dimensão da saúde preventiva, que poderá auxiliar na redução com gastos públicos na saúde curativa.

**Quadro 11 – Apontamentos dos Técnicos Entrevistados sobre Dificuldades e Melhorias Necessárias**

Ação	Dificultadores Elencados
Cartão Alimentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor baixo em relação a necessidade das famílias atendidas</li> <li>• Quantidade de cartões disponibilizados é insuficiente em relação a procura</li> <li>• Tempo de espera para confecção dos cartões entre a solicitação e entrega do benefício precisa ser reduzido</li> <li>• Problema quanto a geração de muitos cartões</li> </ul>
Cesta Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca diversidade de alimentos</li> <li>• Necessidade de mais pontos de distribuição</li> <li>• Dependência do PAA Federal</li> <li>• Dependência de orçamento municipal para custeio da logística, bem como do próprio produto</li> <li>• Inexistência de um PAA de âmbito municipal – com verbas locais</li> </ul>

<b>Culinária Saudável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto custo de manutenção da carreta utilizada para as aulas</li> <li>• Impossibilidade em garantir a continuidade e realização simultânea em todas as unidades para a participação de todas as famílias atendidas</li> <li>• Depredação da carreta</li> </ul>
<b>Aspectos gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de ampliação do número de pessoas atendidas</li> <li>• Regulamentação do Programa via lei municipal</li> <li>• Necessidade de ampliação de parcerias com outras Secretarias</li> <li>• Descontinuidade de ações do PCM</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas com os beneficiários do PCM, 2017

Importante registrar que os profissionais entrevistados deixam claro que reconhecem no PCM como uma forma de garantir o direito humano à alimentação via política pública, bem como a compreensão do princípio da dignidade humana.

Para mim, a finalidade do PCM, da maneira como foi pensado inicialmente é a garantia do direito à alimentação adequada e saudável. O repasse do Cartão Alimentação proporcionou autonomia e na minha visão, mais dignidade às famílias na escolha dos alimentos em comparação à cesta básica. A Cesta Verde propiciava incentivo ao consumo de alimentos *in natura* do pequeno produtor rural, favorecendo também a agricultura familiar, ao passo que a Culinária Saudável, proporcionava o fornecimento de informações relevantes para o aproveitamento integral dos alimentos, sobre a importância da nutrição, através de ações que integravam a comunidade. (Técnica da proteção especial)

O controle social em relação ao PCM é tímido. Segundo a conselheira, o CONSEA Sorocaba acompanhava apenas os relatórios dos alimentos provenientes do PAA, de contratos que ainda estavam vigentes. Lembrando que o controle social neste processo é importante para garantir a qualidade do Programa, a justa aplicação dos recursos e que não ocorra uma transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil, fragilizando o exercício do direito, como já demonstrado no pensamento de Iamamoto (2008) no segundo capítulo. O controle social por parte do Conselho poderia contribuir efetivamente para a indicação de continuidade de todas as ações do PCM, ainda que com verbas municipais.

Apesar do CONSEA estar ativo é importante que ele estabeleça uma sistemática de monitoramento de programas vinculados à segurança alimentar e nutricional para que possa cumprir com segurança seu papel consultivo e de controle social. Uma possibilidade que se refere ao PCM poderia ser a criação de um conselho ou comitê composto por beneficiários do programa, com caráter fiscalizador que possibilite a efetiva participação e controle social sobre o PCM. Uma estratégia que pode coibir práticas arbitrárias ou centralizadora dos gestores municipais, protegendo os beneficiários do programa e gerando o empoderamento dos usuários do PCM.

Retomando à importância da regulamentação, registramos aqui a visão dos técnicos:

Está em andamento uma iniciativa do CONSEA Sorocaba, de apontar as prioridades para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional que deve estar previsto no Plano Plurianual do Município. Dentre as propostas que serão sugeridas está a ampliação do repasse do Cartão Alimentação e o retorno da Cesta Verde por meio da criação de um PAA Municipal. Seria benéfico para a população atendida que o repasse do PCM estivesse previsto em Lei específica e contemplado no orçamento do município para a garantia do repasse de forma continuada. (Técnica da proteção especial)

Os profissionais visualizam potencial para ampliação do programa indicado na possibilidade de abertura de novas parcerias locais.

Como Especialista no tratamento da obesidade, penso que seria fundamental o retorno do repasse da Cesta Verde e das aulas de culinária no incentivo à alimentação saudável para a prevenção da obesidade e de doenças associadas. A parceria com a Secretaria de Esportes também seria muito benéfica. (Técnica da proteção especial)

### **3.5.3 A Dimensão Ambiental do PCM**

Interessante observar que na exposição feita pelos entrevistados da equipe técnica, os mesmos não apontaram os benefícios e impactos na esfera ambiental, que era expectativa, uma vez que podem ser atribuídos ao Programa e que podem estar diretamente correlacionadas com as demais esferas. A troca de cesta básica por cartão alimentação apresenta um interessante fator positivo ao meio ambiente, posto que há a possibilidade de redução da pegada ecológica decorrente da emissão de carbono, posto que não há necessidade de gerar deslocamento de produtos de outro estado do país para atender as famílias. O deslocamento que hoje se processa para abastecimento das



redes mercadistas locais já atende as famílias. Bem como não há necessidade das viagens, seja com veículo próprio ou emprestado (para aqueles que não usavam o transporte coletivo) para retirar a cesta básica no ponto de distribuição. Com os 204 comércios cadastrados a distância e o deslocamento da residência do beneficiário está menor.

Com a aquisição de produtos da cesta verde junto aos pequenos agricultores locais a possibilidade do escoamento da produção possibilita a redução ou não ocorrência de desperdício pela garantia de seu escoamento. Destacando ainda que através do PAA a produção de alimentos apresentará um caráter mais sustentável, o que beneficia o meio ambiente. Além de que, de modo indireto, o produtor que mantém suas condições de trabalho e renda adequada dificilmente irá migrar para área urbana, ampliando os grandes centros e impactando no meio ambiente. A cesta verde é ainda uma grande estratégia para favorecer a alimentação adequada e saudável, sob a perspectiva do direito humano.

Lamentavelmente, conforme já pontuado, o governo federal suspendeu o PAA para Sorocaba ainda em 2016. A interrupção prejudica o monitoramento do programa pela impossibilidade de avaliar seu impacto, em especial, no quadro de saúde dos beneficiários.

#### **3.5.4 O Olhar das Famílias Beneficiárias sobre o PCM**

Os representantes das famílias entrevistadas, assim como a equipe técnica, consideram melhor a forma de atendimento via cartão alimentação e destacam que, apesar da cesta básica permitir o maior acesso aos produtos em termos de volume, limitava as famílias em diversidade de produtos e na liberdade de escolha, como demonstram os depoimentos abaixo:

Sinceramente...ah eu acho que o cartão né. Você vai no mercado você compra o que você quer né. Se eu quero comprar só arroz eu compro, se eu quero comprar só feijão eu compro. A gente vê o que tá precisando né e compra. Os dois era bom, mas o cartão pra mim se tornou o melhor. É bem menos né (do que acessava com a cesta básica). Compra menos. Eu achava que vinha mais na cesta, só que...é porque vinha dez quilo de arroz, vinha quatro óleo, vinha mais coisa, bastante coisa mesmo, bastante coisa que eu nem me lembro agora. Era uma cesta boa mesmo que a gente retirava lá.  
(Beneficiária 1)

Beneficiária 1 deixa claro que a cesta básica ofertada anteriormente dispunha de uma quantidade maior de produtos, em relação ao que se pode adquirir com o recurso

disponibilizado no cartão alimentação. No entanto destaca o benefício advindo da liberdade de escolha para ela se sobrepõe à quantidade de produtos da cesta básica.

Ah eu acho bom o cartão...porque a gente vai no mercado, pega assim as coisas que tá precisando. Às vezes um leite pras menina, uma mistura né, um danone... um shampoo no cartão compra . Ah mais é o danone assim das menina que às vezes faltava né, então a gente pega assim umas coisinha que é mais...que elas gosta. Uma fruta né, que elas gosta muito de fruta (...) nossa comida assim quase ela não come, mas fruta não pode faltar. Ela adora fruta. (Beneficiária 2)

É porque a gente tem a opção de escolher né os produtos. E como eu tava falando pra senhora...podia aumentar um pouquinho, porque você vai no mercado e tá tudo mais caro por causa da inflação né que eles falam. Tá...pra nós tá difícil. Pra mim faltou. Faltou...pra mim a cesta ajudava bem, só que igual eu falei pra senhora, do cartão ainda tem como escolher né. (Beneficiária 3)

Beneficiária 2 assim como Beneficiária 3, destaca que o valor do cartão é insuficiente para atender quantitativamente as necessidades do núcleo familiar, justificando para tanto a alta da inflação. Beneficiária 2 por sua vez dá ênfase nos tipos de produto que adquire, reforçando a perspectiva diferencial de poder fazer suas próprias escolhas de consumo. Assim como a Beneficiária 3 e Beneficiário 4.

Compro arroz, feijão, caixa de leite, fralda pras crianças. E lá quando dá eu compro Danoninho pras crianças, porque é só cento e quinze de cartão. Quando dá em compro um Danoninho pra eles. (Beneficiária 3)

Compro mais produto de higiene, shampoo, condicionador, Hipoglós. Antes do cartão (consumia) era mais o que vinha na cesta mesmo. (Beneficiário 4)

Nesse sentido Beneficiária 6 cria estratégias próprias para fazer o recurso render um pouco.

Então né o cartão ajuda bastante. De terça feira mesmo quando é...no mercado é oferta né, é o dia das verduras que a gente aproveita pra comprar (Beneficiária 6)

Cabe destacar que com o cartão, os beneficiários não ficam limitados apenas a aquisição de alimentos, mas podem adquirir qualquer produto de sua necessidade como dito pelos próprios entrevistados, excetuando-se bebida alcoólica ou cigarros, conforme a lei municipal. Isso permite a aquisição de produtos de higiene, limpeza, gás de cozinha para preparo dos alimentos e até vestuário, se o comércio disponibilizar.

Porém essa autonomia é relativa, fica limitada a necessidade humana de subsistência, uma vez que o valor do cartão alimentação é baixo em relação às

demandas familiares. Beneficiária 3 e beneficiário 4 demonstram essa autonomia restrita em suas escolhas de consumo.

Sempre o mais barato que eu puder pegar. O que dá pra pegar e sempre o mais barato. Eu pego o que eu preciso né, não tem como pegar e escolher. Sempre o mais barato e o mais necessário. O mais barato e o mais necessário, o que mais precisa mesmo né? (Beneficiária 3)

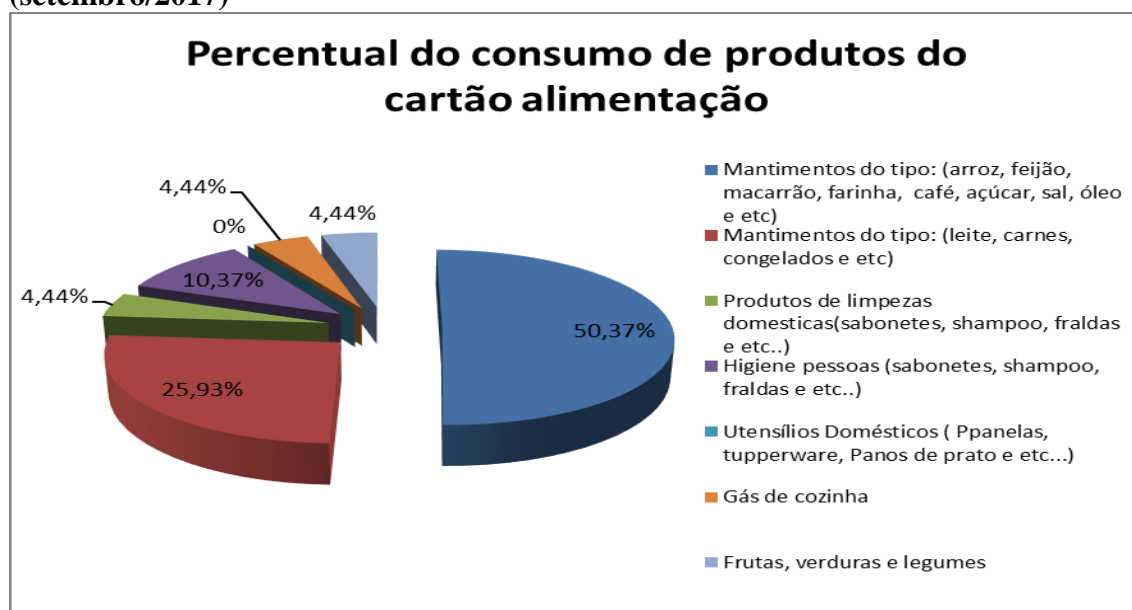
Vou mais pelo preço né. Geralmente as coisas boas, mas mais barato prá dá pra comprar tudo o que realmente preciso, entendeu? (Beneficiário 4)

O critério de menor preço foi o fator mais ponderado na hora da escolha da aquisição dos produtos, em detrimento de marca ou qualidade.

Cabe destacar que, como diz a popular frase: “nem só de pão vive o homem”, a existência humana perpassa uma complexidade de relações, de subjetividades, de desejos e necessidades, sobretudo quando pensamos em sua inserção na chamada sociedade de consumo, na qual Bauman (2008) alerta que em sua liquidez as próprias pessoas estão se convertendo em mercadorias. Contudo, no caso do cartão alimentação, o consumo é de fato predominantemente alimentar, como demonstrado no depoimento e no gráfico abaixo, em que o alimento corresponde a mais de 75% do valor gasto pelas famílias.

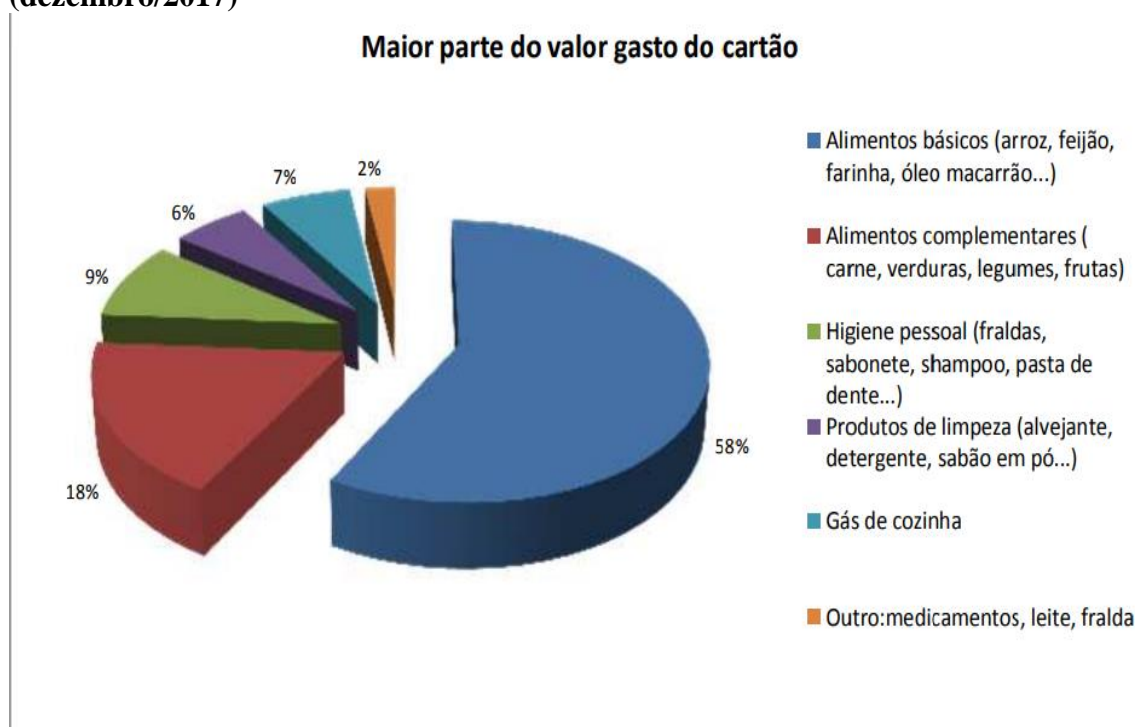
Ai menina, se eu falar a verdade pra você...o que eu mais compro mais é arroz, feijão, óleo, açúcar, café...se sobrar um pouquinho eu compro um pouquinho de carne. Se não sobrar...às vezes eu tenho até que inteirar né, porque não sobra. (Beneficiária 1)

**Figura 5 – Percentual de Produtos Consumidos pelas 900 famílias atendidas (setembro/2017)**



Fonte: Divisão de Vigilância Socioassistencial, SIAS.

**Figura 6 – Percentual de Produtos Consumidos pelas 900 famílias atendidas (dezembro/2017)**



Fonte: Divisão de Vigilância Socioassistencial, SIAS.

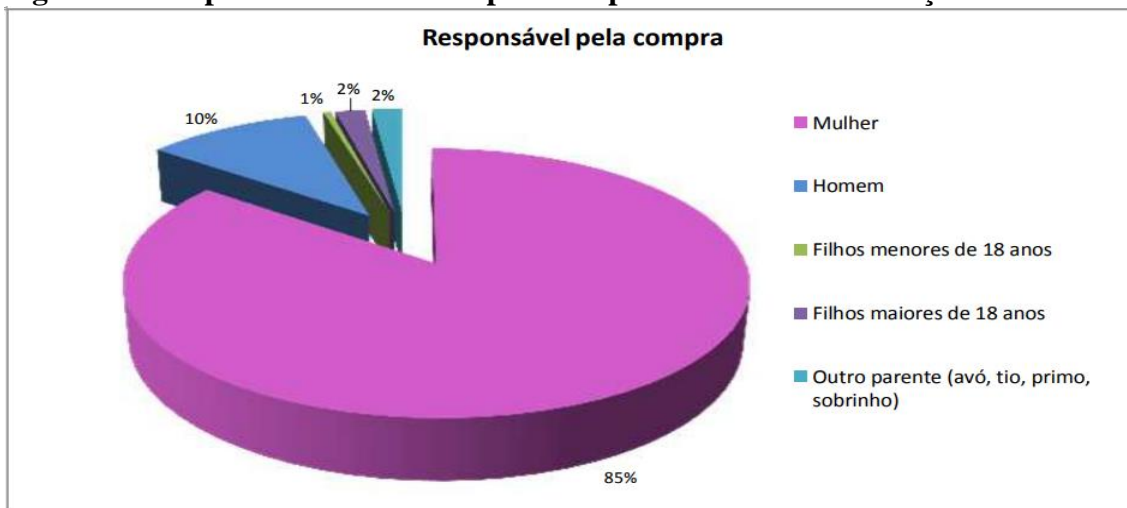
É possível observar num comparativo que houve um aumento no consumo de alimentos básicos de setembro para dezembro/2017. A pesquisa realizada demonstrou ainda que entre os alimentos básicos mais consumidos estão o arroz (34%), feijão (22%) e macarrão (11%). Na categoria de alimentos complementares, a qual 18% dos entrevistados informou consumir, ficou da seguinte maneira em relação aos produtos adquiridos: carne (32%), ovos (22%), verduras (16%) e legumes (10%). Dentro da categoria produtos de limpeza os produtos mais consumidos de acordo com os beneficiários são: sabão em pó (50%) e água sanitária/sabão em pedra (13%). O equivalente a 10% dos entrevistados relatou não utilizar o benefício para produtos dessa categoria, o que significa um percentual reduzido que não consome, ainda que em pequena medida, produtos de limpeza com o recurso recebido. Já na categoria higiene pessoal os produtos mais consumidos de acordo com os beneficiários são: sabonete (34%) e fraldas (24%). 10% dos entrevistados relatam utilizar para compra de papel higiênico e desodorante. Nesta categoria cai para 4% o percentual de beneficiários pesquisados que relataram não utilizar o recurso para essa finalidade. Dentro da categoria utensílios domésticos, 93% dos entrevistados relatam não utilizar o benefício para produtos dessa categoria. 1% relatou utilizar para compra de chupeta, copo ou filtro de barro.

Dos entrevistados 7% dos beneficiários relataram utilizar o benefício para compra de gás de cozinha, demonstrando um aumento em relação a figura anterior que girava em torno de 4,4% dos beneficiários. Referido consumo pode impactar significativamente o acesso dos beneficiários aos produtos alimentares se considerarmos o alto custo do botijão de gás. Em dezembro de 2017 estava em torno de R\$70,00, reflexo dos aumentos recorrentes (oito reajustes no ano) aplicados pelo governo ao longo do ano.<sup>24</sup>

Curioso, mas não surpreendente é o dado referente a informação sobre quem fica responsável por realizar a aquisição dos produtos, nele fica expresso que 85% das mulheres ficam com o encargo de tal ação. O fato de não gerar surpresa reside no reconhecimento do protagonismo e na própria responsabilização estatal (no que se refere ao planejamento de políticas públicas) das mulheres em relação aos seus núcleos familiares. No caso do vale-alimentação a própria legislação municipal acaba por imputar essa responsabilização à mulher, como por ser visto na Lei 10.717/2014 que institui o vale, no art. 9, parágrafo único:

O Cartão Alimentação será fornecido em nome do cidadão ou responsável pela família, de preferência a mulher e, na sua ausência, o responsável, assim definido na pactuação com a família, o qual deverá ter idade mínima de 18 (dezoito) anos. (Redação dada pela Lei nº 10.836/2014)

**Figura 7 - Responsável da Família pela compra com Vale-alimentação**



Fonte: DVS

Em apenas 10% dos lares pesquisados a incumbência recai sobre o homem. Em 5% dos casos a responsabilidade é partilhada com outros membros da família, incluindo

<sup>24</sup> Vide matéria jornalística veiculada em 06/12/2017, no portal G1 – Campinas e região, “Após novo anúncio de aumento, preço do gás de cozinha sobe em Campinas”. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/apos-novo-anuncio-de-aumento-preco-do-gas-de-cozinha-sobe-em-campinas.ghtml>, acessado em 10/01/2018.

menores de 18 anos. Cabe destacar que o cartão alimentação é nominal, porém os dados elaborados pela vigilância não deixam claro se nestes casos o responsável pela compra é de fato o titular do cartão. O que é certo é que pelo menos 1% desses beneficiários disponibilizam seus cartões para terceiros realizarem a compra, posto que as famílias indicaram que seus filhos menores de idade fazem a compra, mas é sabido que o programa não emite cartões para menores de 18 anos.

Desse dado é possível perceber outra irregularidade na operacionalização do Programa, os comércios cadastrados estão sendo displicentes, posto que estão efetivando vendas para menores de idade (não sendo possível precisar se outros compradores também) que não possuem a titularidade do cartão.

Em relação ao valor repassado é avaliado como insuficiente tanto pelos técnicos quanto pelos beneficiários, estes últimos indicaram que no mínimo o valor deveria chegar a R\$150,00.

A cesta verde também demonstra as opiniões se dividem e apontam aspectos positivos, bem como pontos que demandavam de aprimoramento.

No começo quando começou essa cesta verde nossa...vinha muita coisa! Nossa vinha muita abobrinha, pepino...não sei se era o tempo né...não sei, vinha muita coisa. Mas daí foi diminuindo. Cada vez foi diminuindo mais, às vezes vinha assim as coisa assim...muito assim...sabe, bem...não dava quase nem pra usar direito. As coisa assim bem mais velha sabe, murcha (Beneficiária 2)

Nara aponta para a inconstância no volume de produtos na CV, relatando que gradualmente foi ocorrendo um escasseamento no volume fornecido, bem como uma queda na qualidade dos produtos, que chegou a prejudicar o consumo. Para Sra. Beneficiária 1 esta não fora uma experiência pela qual passou, porém refere que ter tomado conhecimento de pessoas que vivenciaram a experiência descrita por Beneficiária 2. O mesmo é pontuado por Beneficiária 5 que refere uma boa experiência com a cesta verde.

Pra mim não. Pra mim...eu nunca joguei nada fora. A gente faz sopa, a gente...eu necessito de muito legumes porque eu tenho diabetes, então... Pra mim foi muito bom. Pena que é só três mês né, mas...foi bom. (Beneficiária 1).

Pra mim tava bom. Do jeito que eles tinha...tava colocando pra mim tava bom. Na minha cesta sim. Que eu já vi gente reclamando, mas pra mim não. Tive sorte também. (Beneficiária 5)

Sobre os benefícios da cesta verde, Beneficiário 4 aponta ainda a possibilidade de economizar pelo acesso aos referidos produtos via cesta verde e o prejuízo sofrido após a suspensão do repasse. Prejuízo esse corroborado pela Beneficiária 3.

Era bom, ajudava bem. Legumes é caro né. Não precisava comprar legumes, (o cartão) ficava só pras outras coisas. Diminui a quantidade... as vezes compra, às vezes não compra. (Beneficiário 4)

A gente deixou de consumir algumas coisinhas (...) aí não tinha como mais. (Beneficiária 3)

Quanto à logística de retirada da cesta verde Beneficiária 3 fez um apontamento sobre a necessidade de ampliação do horário.

Algumas vezes eu deixei de retirar porque não tinha condições de ir buscar. Por causa de chuva, perdia a hora por causa de criança que ia pra escola, por causa do horário eu acabava sem querer perdendo. Às vezes eu tinha que faltar porque era chuva, não tinha como eu vim com a nenê pequena, (...). Tinha época na quadrinha que era bom, tinha cobertura. (...) Então, eu acho que deveria ser um pouquinho mais cedo, porque eu tinha que levar eles pra escola de tarde, era uma hora aqui, duas horas, aí tinha que deixar as criança na escola pra vim correndo pra cá porque a fila aqui também era enorme. Então tinha que ser rápido. (..) só pra gente vim duas horas pra pegar. Terminando quem pegou, pego, quem não pegou não pega mais. Tinha que vim rápido (Beneficiária 3)

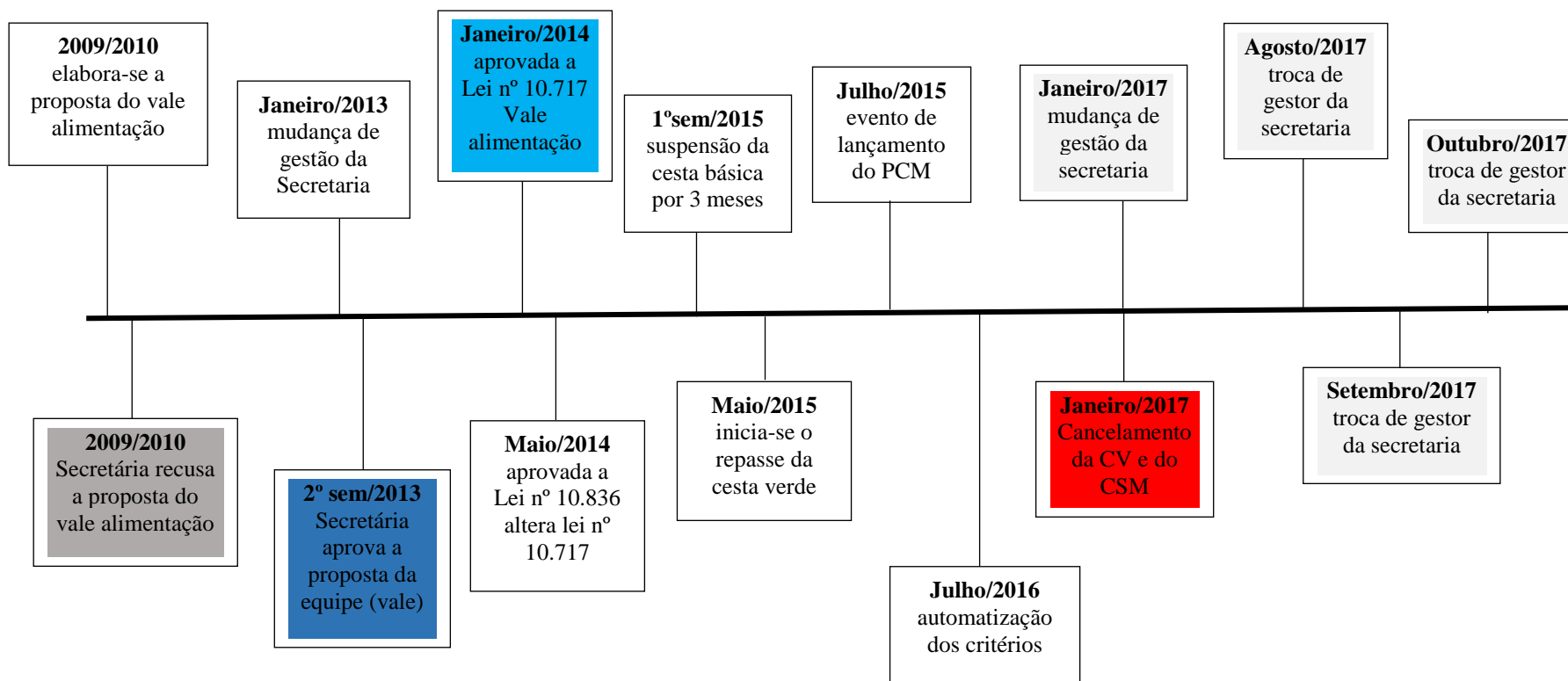
Em relação ao culinária saudável em movimento foi apontado pelos entrevistados que fatores pessoais impossibilitaram a participação nas oficinas, como problemas de saúde que inviabilizam o deslocamento até o CRAS, necessidade de cuidar de familiar criança ou deficiente, pois não tinham com quem deixa-las. Para os últimos casos uma alternativa viável seria a oferta de atividades de convivência simultaneamente às oficinas, oportunizando assim a participação do representante familiar.

Os relatos expressos pelos entrevistados demonstram diversos pontos passíveis de análise e replanejamento, de modo a melhorar a eficácia e a eficiência do PCM.

### **3. 6 - Questões essenciais ao debate sobre a gestão do PCM**

O PCM representa uma inovação em termos de gestão da política pública em Sorocaba. Apresenta uma forma de operacionalização diferenciada e que aparentemente não é unânime entre os gestores que assumiram a SIAS no último ano.

**Figura 8 - Linha do tempo referente à construção do PCM**



Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2018



Pensando nas discordâncias em relação a visão dos gestores, apesar da boa aceitação pontuada pelos beneficiários e técnicos, construímos a linha do tempo de implantação do PCM para contribuir na visualização dos embates e desdobramentos desde sua ideação até o momento.

Nota-se na primeira etapa que apesar da contextualização da equipe técnica houve resistência da gestão em pensar novos processos de atendimento à demanda da população Sorocaba. No referido período, apesar do CONSEA estar regulamentado, o mesmo não estava em funcionamento, as demandas decorrentes da insegurança alimentar desaguavam na assistência social em grande volume.

De 2009 a 2013 não houve avanços no sentido de retomar a reflexão do atendimento por alimentação na assistência, nem mesmo um movimento em prol da política de segurança alimentar e nutricional no município. Em 2013, a gestão da secretaria mostrou-se mais receptiva as propostas advindas da equipe técnica. Começa ainda uma nova jornada para a assistência social que iria contribuir para desencadear a retomada das discussões sobre o SISAN.

Em função do perfil da gestora da então SEDES, a proposta de adoção do vale-alimentação é ampliada. A Secretária Municipal que possuía formação na área de saúde vislumbrou a possibilidade de criar um programa mais abrangente e que apresentasse características significativas da SAN. Porém é importante refletir que toda essa disponibilidade política gerou um fluxo intenso pela implantação que não primou pelo diálogo consistente com a sociedade, bem como uma discussão profunda sobre SAN com as demais secretarias afins, gerando assim uma total transferência para a SEDES em realizar um programa que desse conta da insegurança alimentar do município.

O PCM não foi regulamentado e do modo como foi implementado, sem a participação efetiva da população, o mesmo ficou vulnerável durante a troca de governo. Sem pressão popular, dois eixos foram descontinuados. Na linha do tempo é possível ver ainda o intenso fluxo de troca de gestores, o que num governo em conflito gera prejuízos significativos no atendimento da população, na continuidade dos serviços e na garantia de direitos. A seguir foram elaborados alguns pontos referentes ao PCM e PSAN em relação à dimensão municipal e à SIAS, visando contribuir com o andamento de algumas reflexões.

<b>Quadro 12 - Analítico Com Indicativos Sobre a Gestão Do PCM e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional</b>				
MUNICIPAL (PREFEITURA)			INTERCESSÃO ENTRE A DIMENSÃO MUNICIPAL E A SECRETARIA	SECRETARIA – SIAS
PROGRAMA CIDADANIA NA MESA	Pautas para análise	Manutenção do PCM na SIAS ou revisão para integração na SAN via SEABAN?	Fragilização na articulação entre as Secretarias  Criação de um Comitê para controle social do PCM  Análise do impacto para a agricultura familiar com o cancelamento da CV	Uso de servidores da SIAS para operar o PCM na integralidade
	Entraves	Insuficiência de recursos orçamentários para operar o PCM	Falha na execução das transições entre os Secretários  Insuficiência de recursos humanos para operar o PCM	Insuficiência no registro de dados do PCM  Falta de sistematização no processo de monitoramento
	Adequações necessárias	Análise do impacto financeiro para reativação integral com verbas municipais	Formalizar o PCM via lei municipal  Capitalizar recursos para reativar ações anteriormente canceladas	Não comprometer o uso do espaço dos CRAS para realização do CSM  Ampliação do educativo para refletir sobre consumo e cidadania
POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E	Pautas para análise	A participação da comunidade está ocorrendo de modo amplo?	Levantamento das ações e programas municipais que se enquadram no eixo	Avaliar o papel da Assistência Social na integração com a SAN
	Entraves	Não atendimento integral do DHAA	Promover uma descentralização das ações de SAN da SIAS	
	Adequações necessárias	Efetivação do Plano Municipal de SAN		

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2018

Se considerarmos os princípios da administração pública é importante na análise do PCM e da PSAN que o município tenha o foco nos princípios da eficiência e publicidade, duas dimensões que estão fragilizadas na gestão do programa e da política. Os pontos registrados no quadro são apenas algumas das possibilidades que podem ser consideradas pela administração municipal. Ainda há muito o que pesquisar, o tempo de funcionamento curto do PCM e sua interrupção parcial abrupta precisam ser refletidas e que num futuro próximo a população possa estar apropriada e fazer parte no processo de gestão.

#### IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O respeito aos direitos humanos é imprescindível para o exercício pleno da dignidade da pessoa humana. O que torna essencial compreender como torna-lo uma vivência cotidiana, posto que o mesmo é resultado de um longo processo histórico de lutas e reivindicações. Uma das formas consideradas para esse exercício foi sua concretização via políticas públicas, em especial as de cunho social.

Ao vislumbrar esse trabalho três direitos fundamentais sobressaíram ao interesse de pesquisa, o direito ao trabalho, o direito a saúde e o direito à alimentação, posto que possuem relação intrínseca entre si e a dignidade da pessoa humana. Para tanto foi preciso um aprofundamento no que tange os conceitos de direitos humanos e políticas públicas, buscando compreender o modo como referidas políticas operam, produzindo para efeitos de pesquisa um recorte nas políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional que estão diretamente ligadas ao objeto pesquisado.

Apesar da tríade de direitos observada (trabalho, saúde e alimentação), a pesquisa foi centrada no direito à alimentação, direito este fundamental para o exercício dos demais. O objeto de estudo escolhido para análise foi o programa municipal “Cidadania na Mesa” - PCM, implantado no ano de 2015, advindo de uma construção histórica anterior a este período, reflexo parcial do trabalho da equipe técnica. Trata-se de um programa operado no seio da política de assistência social, mas que em sua essência reflete suas raízes na política de segurança alimentar e nutricional, resultado do grande volume de demanda municipal decorrente da insegurança alimentar registrada.

Para análise do PCM, partiu-se da hipótese de que a garantia legal na política pública é fundamental para a efetivação e continuidade da vivência do direito. Acontece que no decorrer da pesquisa ocorreu o cancelamento de duas ações vinculadas ao PCM: o culinária saudável em movimento e a cesta verde, antes mesmo da pesquisa ser finalizada.

Em parte, o cancelamento foi consequência da falta de regulamentação legal via câmara, uma vez que o programa se configurava numa iniciativa de governo e não como política social regulamentada.

A descontinuidade técnica e política na troca da gestão também foi um fator de enfraquecimento do programa, pois a gestão atual pouco conhecia sobre o programa, não se mostrando bem informada sobre seu impacto. Em partes isso se dá também pela

falta de controle social (conselho, participação popular/ pressão popular) e pela ausência de monitoramento do programa que viabilizasse a análise de impacto na gestão pública, isto associado ao curto período de execução do PCM.

Considerando o combate à fome algumas questões se mostraram pertinentes para o estudo. Chonchol destaca que “em uma economia de mercado, a fome e a subalimentação não podem ser superadas se o conjunto dos consumidores não dispuser de rendimentos suficientes para garantir a satisfação de suas necessidades essenciais para sua vida”(2008, p. 83). Considerando a atual situação do país, que passa por uma crise amplamente coberta pela mídia e que se expressa em uma taxa de desemprego a 12,2% (IBGE, 2017 – trimestre agosto a outubro), conforme a Pesquisa de Amostra de Domicílio – PNAD, demonstra que, na insuficiência de postos de trabalho não será possível combater efetivamente a fome e a subalimentação, assim as políticas públicas se configuram em estratégias essenciais no enfrentamento dessa extrema desigualdade na vivência do direito à alimentação, por consequência a expressão do direito à vida e à saúde.

Na perspectiva do rendimento como fonte de subsistência, o autor aponta ainda que no caso do rendimento agrícola o desafio de produzir num sistema que os grandes agricultores podem “atingir o mercado em condições favoráveis”, pois “dispõe de mais terras, de financiamento para produção” (CHONCHOL, 2008, p. 84), leva os pequenos produtores familiares a uma condição de marginalização, o que por sua vez “agrava a segurança alimentar nos campos” (IDEM, p. 84). Este é um ponto essencial a ser considerado na análise do PCM, uma vez que a propositura legal da aquisição de alimentos do seguimento de agricultores familiares, no que diz respeito à cesta verde, poderia contribuir para a manutenção, o desenvolvimento e vasão da produção de pequenos agricultores locais, incentivando sua permanência no campo, além de que a produção local familiar gera uma pegada ecológica de menor impacto em detrimento da produção agrícola em larga escala.

Quanto ao eixo ‘culinária saudável em movimento’ é possível considerar que este pode promover “novas atitudes e comportamentos face ao consumo na nossa sociedade” e “estimular a mudança de valores individuais e coletivos” (JACOBI, 2008, p.101). Pode propiciar uma mudança nos hábitos de consumo alimentar, pois “a melhor escolha da comida é aquela produzida localmente e a pior é a que vem empacotada, de longe, e que produz muito mais lixo (produtos industrializados) e mais custos sociais e ambientais.” (DIPLOMATIQUE, 2008, p. 11). Demonstrando o potencial de ampliação do trabalho que pode ser realizado neste eixo, valorizando uma parceria intensa entre a saúde e a assistência social, não se excluindo

outras parcerias com Secretarias ou projetos que ampliem a qualidade de vida dos participantes.

O vale-alimentação, por sua vez, foi muito bem aceito pelos beneficiários que aprovaram a flexibilidade que ele oportuniza ao permitir que a família escolha os produtos alimentícios, de higiene ou de limpeza que desejam consumir. Desveste a prestação do serviço do caráter limitante e impositivo de produtos a serem consumidos por cada família, como ocorria com a cesta básica. A equipe técnica também pontuou aspectos positivos do vale, além dos registrados pelos beneficiários, a automatização do processo de seleção e o próprio repasse do recurso via cartão está em eles, pois retira da equipe técnica o ônus de interromper o processo de trabalho inerente à política assistencial para operar o escalonamento da demanda e coordenar o que antes era o repasse da cesta básica. Destaque ainda para a identificação do vale-alimentação como uma forma mais digna de atender a demanda por alimentação que anteriormente se dava pelo repasse da cesta básica em frente as unidades de CRAS, mediante uma fila que expunha para os demais moradores do bairro a necessidade daquela família atendida.

Entre os secretários o vale-alimentação não foi uma unanimidade, despontou aspectos conservadores no atendimento à população de baixa renda, em situação de insegurança alimentar e a inclinação para o exercício do controle sobre o atendimento da referida demanda, uma vez que foi pontuada a necessidade de controle sobre aquilo que a família, no exercício de sua autonomia, escolhe como prioridade de consumo.

Muitos são os aspectos que demandam de aprimoramento na gestão do PCM, por isso promover uma análise do mesmo é fundamental, pois ao se debruçar sobre seu funcionamento e sua efetividade, pode contribuir, de certo modo, para o que o Programa incorpore o que Sposati chama de “nova institucionalidade para a gestão de políticas sociais voltadas para a cidadania” (2008, p. 71), especialmente no que se refere a

Introduzir nova capacidade de gestão que incorpore estruturas plurais, policentrais, participativas, territorializadas; (...) Incorporação do princípio de unidade que absorve e estimula a heterogeneidade necessária ao alcance da equidade para cidadãos, famílias, territórios. Isto é, supõe a adoção da flexibilidade de gestão para as diversas realidades e potencialidades;  
Capacidade de coalização e articulação intersetorial e interinstitucional entre governos, políticas, estatal e privado, nacional e internacional, interpoderes (Executivo, Legislativo, Judiciário). (SPOSATI, 2008, p. 71)

Enfim, a reflexão sobre o PCM pode contribuir para dar notoriedade e reforçar a necessidade de que ele seja imbuído de uma configuração pública permanente, superando a

personalidade transitória, pois a legitimação da política social pública deve estar no centro das ações do Estado e por este motivo programas como o PCM devem ser convertidos em políticas sociais e não apenas incluídos nos planos de governo, que por si só não garantem a continuidade da ação em períodos transitórios. A instituição legal do Programa garante ainda que, caso uma política social seja vista como ônus por determinado governo, ela não poderá ser anulada no todo ou em partes sem o devido procedimento legislativo, trazendo assim um resguardo ao PCM.

Porém sem esquecer que se trata de uma ação pertencente à política de segurança alimentar e nutricional e por esta razão precisa ser repensar nos moldes atuais, uma vez que é totalmente executada no âmbito da política de assistência social no município e, por consequência, dotada de um caráter seletivista no acesso. Onde há fome não deve haver seleção, não se pode escolher quem pode comer e quem não pode, sob o risco de ferir o direito humano à alimentação, o direito humano à vida!

## V - REFERÊNCIAS

- ALENCAR, C. (Org.). Direitos Mais Humanos. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- ALMEIDA, A. C. Brasil: A metodologia do programa de Atenção Integral à Família. In: Metodologias de Trabalho Social. São Paulo: IEE/PUC – SP, 2008.
- BARROS, M. S.C.; COSTA, V.M.H.M. A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil. In: Revista Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 23(1):795-806, 2016.
- BAUMAN, Z. Vida para o Consumo: a transformação das pessoas em mercadorias. Rio de Janeiro: Zahar. Tradução Carlos Alberto Medeiros, 2008.
- BELIK, W. A medida da pobreza. In: Fome Zero – textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BETTO, F. A Fome Como Questão Política. In: Fome Zero – textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BOFF, L. Sustentabilidade: O que é – O que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- BOVOLENTA, G. A. Benefício eventual e assistência social: uma emergência – uma proteção social? Jundiaí : Paco, 2017.
- BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
- \_\_\_\_\_. Capacita SUAS: Configurando os eixos de mudança. Brasília, DF: MDS, 2008. Volume I.
- \_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica NOB/SUAS, 2005. Disponível em <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>, acessado em 05/12/2016.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, DF: Senado, 1988.
- BRAZ, M.; NETTO, J.P. Economia Política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2009.
- BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. In: Revista Ciênc. Saúde Coletiva, vol.14, no.3, Rio de Janeiro, May/June, 2009.
- BURITY, V. et al. Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRANDH, 2010. 204p.
- CABRAL, Maria do Socorro Reis. As Políticas Brasileiras de Seguridade Social. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 03. CEAD/UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância. Brasília: DF, 1999



- CARVALHO, M. do C. B. de. Marcos Legais e Organizadores do CRAS. In: CRAS Marcos Legais. São Paulo, 2009. v. 1
- CASTILHO, R. Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2015. 3ª ed.
- CASTRO, J. Geografia da fome. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CHONCHOL, J. A Soberania Alimentar. In: Reflexões sobre o Consumo Responsável. São Paulo; Instituto Paulo Freire, 2008 (Le Monde Diplomatique Brasil)
- COMPARATO, F. K. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 10.
- CONSEA. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.
- COS COSTA, C. MALUF, R. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional. São Paulo, Pólis, 2001. 60 p. (Publicações Pólis, 38)
- COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. São Paulo: SP, ENAP, 2008.
- \_\_\_\_\_. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.
- CUSTÓDIO, A. V.; SILVA, C.R.C. A Intersetorialidade Nas Políticas Sociais Públicas. XI Seminário Nacional Demanda Sociais e Políticas Publicas na Sociedade Contemporânea. 2015.
- CUSTÓDIO, M. B. et. al. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. In: Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.dh
- DALLARI, D. Direitos humanos e cidadania. São Paulo, Editora Moderna, 1998.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos. <[Http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm](http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm). > ONU, Nova York, 1948.
- DEGENSZAJN, R. R.; SANTOS, W. A; MARCO, P. S. De. Processos de Articulação na Perspectiva Socioterritorial. In: Metodologias de Trabalho Social. São Paulo: IEE/PUC – SP, 2008.
- DI GIOVANNI, G. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP; UNICAMP, 1998.
- DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. DUARTE, J. BARROS, A. São Paulo: Atlas, 2008.
- EVANGELISTA, M. da C. O Serviço De Alimentação Da Previdência Social (Saps): Trabalhadores E Políticas Públicas De Alimentação (1940-1967), 2010, XIV Encontro Regional da ANPUH – Rio de Janeiro.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza E Desenvolvimento Das Políticas Sociais No Brasil. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 03. CEAD/UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância. Brasília: DF, 1999

FREITAS, M. do C. S. PENA, P. G. L. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. Rev. Nutr., Campinas, 2007, 20(1):69-81, jan./fev.

GATTI, B. A. Grupo Focal na Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

GOMES, K. Gestão no Serviço Social. [Livro eletrônico]. Curitiba: Intersaberes, 2017. 1ªed. (Série Formação Profissional em Serviço Social)

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M.L.(Org.).Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ:Vozes, 2015.

HUBERMAN, L. A História da Riqueza do Homem. Tradução de Walternsir Dutra. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 1986, 21ª edição.

IAMAMOTO, M. V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. Estimativa populacional. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>. Acesso em 01/09/2017.

\_\_\_\_\_.Dados Parciais CENSO 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=355220&search=saopaulo|sorocaba|infograficos:-evolucao-populacional-e-piramide-etaria>> Acesso em:15/10/2016.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. Disponível em: m, acessado em 08/12/2016.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. ENAP/ UFRGS (EAD), 2008

JACOBI, P. Desafios para a prática do consumo alimentar. In: Reflexões sobre o Consumo Responsável. São Paulo; Instituto Paulo Freire, 2008 (Le Monde Diplomatique Brasil)

KOGA, D. Vulnerabilidade e Proteção Social Básica na Agenda do CRAS. In: CRAS: Marcos Legais. São Paulo Capacita CRAS, Vol. 01. São Paulo: SEADS/ Vanzolini, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos de Metodologia Científica. 7. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

DIPLOMATIQUE, LE MONDE. Reflexões sobre o Consumo Responsável. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Le Monde Diplomatique Brasil; V.3) – editorial

MARTINELLI, M. L. Serviço Social: identidade e alienação. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. (org). Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1994. (Série Núcleo de Pesquisa:1).

MARX, K. O Capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Livro I

- MAZZA, A. Manual de direito administrativo. 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.
- MINAYO. M.C. De S. Ciência, Técnica e Arte: O desafio da pesquisa social. In: Pesquisa social: Teoria, Método e Criatividade (M.C.S. Minayo, orgs.), Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- MUJICA. <http://www.lr21.com.uy/politica/1092902-mujica-los-que-comen-bien-piensen-que-se-gasta-demasiado-en-politica-social>
- NOZABIELLI, S. R. Entre Permanências e Mudanças - A Gestão Municipal da Política de Assistência Social na Região de Sorocaba (SP), PUC: SÃO PAULO, 2008 (tese).
- ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.  
[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf). Acessado 24/09/2017
- Pacto Internacional sobre os Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>, acessado em 25/11/2016.
- PEREIRA, P. A.P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006, 3ª ed.
- PINHEIRO, A. R. de O. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 15(2): 1-15, 2008
- PIOVESAN, F. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2016, 9ª ed. Ver. ampl. e atual.  
\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional – São Paulo: Saraiva, 2013, 14. ed. rev. e atual.
- REZENDE, M. J. de. As Desigualdades no Brasil: uma forma de violência insuperável? In: Direitos Humanos e educação: outras palavras, outras práticas. Schilling, F. (Org.) São Paulo: Cortez, 2011, 29-61p.
- ROUSSEAU, J-J. Do Contrato Social. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010, 4ª reimpressão.
- RUIZ, J. L. de S. Direitos Humanos e Concepções Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2014.
- SÃO PAULO CAPACITA CRAS. O CRAS no contexto dos municípios paulistas: panorama e experiências. São Paulo: SEADS/ Vanzolini, 2009
- SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 2ªed.
- SILVA, J. G. Segurança alimentar: uma construção comunitária. In: Fome Zero – textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SILVA, M. O. da.; YAZBEK, M. C. ; GIOVANNI, G. dí. A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Corte, 2014. 7ªed.

SILVA, M. O. da S. (Coord.) Programa de Transferência de renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. In: Rev. Katálisis. Florianópolis. v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010.

SIMÕES, C. Teoria e crítica dos direitos sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito, São Paulo: Cortez, 2013.

SOROCABA. Lei Municipal nº 10.717/2014, institui o Cartão Alimentação.

SPOSATI, A. Implementação de programas sociais: conflitos e tensões metodológicas na América Latina. In: Metodologia do Trabalho Social. ARREGUI, C.C. BLANES, D.N. Orgs. IEE/PUC-SP, 2008, 320p.

\_\_\_\_\_. Especificidade E Intersetorialidade Da Política De Assistência Social. Revista Serviço Social & Sociedade, n. 77, São Paulo: Cortez, mar. 2004. p. 30-53.

\_\_\_\_\_. A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2003.

TRINDADE, J. D. de L. História Social dos Direitos Humanos. São Paulo: Petrópolis, 2002.

ZIEGLER, J. Destruição em massa: geopolítica da fome. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 2013.

## VI- ANEXOS



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - CAMPUS DE  
SOROCABA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA  
GESTÃO AMBIENTAL**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA - Técnicos**

**Tema da Pesquisa:** O PROGRAMA CIDADANIA NA MESA - PCM E A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

**Data da entrevista:** \_\_\_\_\_

**Dados sobre o perfil do(a) entrevistado(a):**

**Nome:** \_\_\_\_\_

a) Escolaridade/Formação: \_\_\_\_\_ b) Cargo/Função: \_\_\_\_\_

c) Tempo de serviço na Prefeitura: \_\_\_ d) Tempo de atuação na Secretaria: \_\_\_\_\_

e) Tempo de vinculação com o PCM: \_\_\_\_\_

f) Qual sua relação com o PCM?

**g) Dados gerais da pesquisa:**

- 1) Você poderia descrever o histórico do Programa, comentando cada uma das ações que o compõem: cesta verde, culinária saudável e o cartão alimentação.
- 2) Para você, qual é a principal finalidade do PCM?
- 3) Você sabe por que foi feita a mudança do repasse de cesta básica para o cartão alimentação?
- 4) Você sabe se o PCM possui algum tipo de regulamentação municipal? Considere neste caso leis, decretos, portarias, instruções normativas ou mesmo parte integrante de algum plano municipal.
- 5) Você poderia descrever como o PCM é operacionalizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social.
- 6) Você sabe se o PCM é executado em parceria com os governos estadual e federal? Se sim, de que forma?
- 7) Você sabe se existem Secretarias parceiras do PCM? Se sim, quais e de que forma se dá essa parceria.
- 8) Você sabe se conta com participação ou apoio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional? Se sim, como?
- 9) Na sua opinião quais são as dificuldades/desafios de operacionalização do PCM? Se sim, quais?

- 10) Você poderia descrever os pontos positivos do PCM considerando cada uma das frentes que o compõem (cesta verde, culinária saudável e o cartão alimentação). Você poderia descrever os pontos negativos do PCM considerando cada uma das frentes que o compõem (cesta verde, culinária saudável e o cartão alimentação), apontando o que poderia melhorar.
- 11) Na sua opinião quanto ao custo benefício, você considera o programa viável? Justifique.
- 12) Considerando a demanda registrada em cada território, você sabe se o PCM atende o público demandante? Se não, favor esclarecer o motivo.
- 13) Você tem algum conhecimento da opinião das famílias beneficiadas sobre o PCM? Se sim, como elas o avaliam? Como você obteve essa informação?
- 14) Como você avalia os critérios de seleção dessas famílias?
- 15) Você tem conhecimento de quais são os hábitos de consumo das famílias beneficiárias do cartão alimentação? Que produtos adquirem, se é suficiente, como se organizam?
- 16) Você sabe se é realizado algum tipo de monitoramento e de avaliação no decorrer e ao final da participação das famílias no PCM?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - CAMPUS DE  
SOROCABA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA  
GESTÃO AMBIENTAL**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA - Gestores**

**Tema da Pesquisa:** O PROGRAMA CIDADANIA NA MESA - PCM E A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

**Data da entrevista:** \_\_\_\_\_

**Dados sobre o perfil do(a) entrevistado(a):**

**Nome:**

\_\_\_\_\_

a) Profissão: \_\_\_\_\_ b) Tempo de serviço na Prefeitura:

\_\_\_\_\_

a) Tempo de atuação na Secretaria: \_\_\_\_\_ b) Já atuou na gestão municipal em outra secretaria ou cargo?

**Dados gerais da pesquisa:**

- 1) Para você, qual é a principal finalidade do PCM?
- 2) Você acredita que o PCM sirva de subsídios para a garantia de algum tipo de direito?
- 3) Você sabe por que foi feita a mudança do repasse de cesta básica para o cartão alimentação?
- 4) Na sua opinião quais são as dificuldades/desafios de operacionalização do PCM? Se sim, quais?
- 5) Você poderia descrever os pontos positivos do PCM considerando cada uma das frentes que o compõem (cesta verde, culinária saudável e o cartão alimentação).
- 6) Você poderia descrever os pontos negativos do PCM considerando cada uma das frentes que o compõem (cesta verde, culinária saudável e o cartão alimentação), apontando o que poderia melhorar.
- 7) Considerando a demanda registrada em cada território, segundo o registro da DVS, a oferta do programa mantém uma demanda reprimida. Na sua opinião, como poderia ser sanada?
- 8) Quais são ou eram seus planos em relação ao PCM na sua gestão?
- 9) Você entende que o PCM se enquadra na política de assistência social ou na política de segurança alimentar e nutricional? Pq?

- 10) Como você avalia o valor do cartão alimentação, uma vez que o DIEESE calcula o equivalente a R\$428,13 (out/2017) para a cesta básica alimentar, o que não inclui produtos de higiene e limpeza, que também são produtos acessados via o cartão?
- 11) Considerando que o ‘culinária saudável em movimento’ e a ‘cesta verde’ estão inoperantes desde o fim de 2016, qual estratégia governamental seria viável para sua reativação?





**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - CAMPUS DE  
SOROCABA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NA  
GESTÃO AMBIENTAL**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA - Famílias**

**Tema da Pesquisa:** O PROGRAMA CIDADANIA NA MESA - PCM E A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

**Data da entrevista:** \_\_\_\_\_

**Dados sobre o perfil do(a) entrevistado(a):**

**Nome:** \_\_\_\_\_

b) Bairro de moradia: \_\_\_\_\_ CRAS de Referência: \_\_\_\_\_

c) Escolaridade/Formação: \_\_\_\_\_ N° de membros na família: \_\_\_\_\_ Qts possuem renda: \_

**Dados gerais da pesquisa:**

- 1) Como você tomou conhecimento sobre o Programa Cidadania na Mesa – PCM?
- 2) Você ou sua família foram contemplados com cesta básica fornecida pela prefeitura antes do início do Programa Cidadania na mesa?
- 3) Se sim, o que você achava da quantidade dos produtos e da qualidade da cesta básica?
- 4) Considera que é melhor receber a cesta básica ou o cartão alimentação? Por quê?
- 5) Com o cartão alimentação você consegue consumir como consumia quando recebia cesta básica? Explique.
- 6) Quais produtos você compra com o cartão alimentação?
- 7) O que você leva em consideração para escolher esses produtos que você compra.
- 8) Existem produtos que você não consumia e passou a consumir como o cartão alimentação?
- 9) O que você acha do valor do cartão alimentação?
- 10) Como você avalia os comércios cadastrados em relação ao preço, localização e atendimento.
- 11) Qual sua opinião sobre o cartão alimentação. Explique.
- 12) Como você avalia a cesta verde? (levantar informações sobre quantidade, variedade e qualidade dos produtos, bem como o atendimento)
- 13) Você efetuava a retirada semanal das cestas. Sim. Não. Por que?
- 14) O horário e o local de retirada da cesta verde atendiam sua necessidade? Sim. Não. Por quê?
- 15) Conhece outras famílias que são beneficiárias do PCM? Se sim, elas já comentaram o que acham do programa? O que elas costumam dizer?
- 16) Sua família participou da ação ‘culinária em movimento’. Sim. Não. Por que?
- 17) Participar do PCM gerou alguma mudança no dia-a-dia da família?

- 18) Qual sua opinião sobre o PCM? Explique. (pensar o tempo de permanência, atendimento, qualidade)
- 19) Tem alguma sugestão em relação ao PCM? Se sim, qual (is)?
- 20) Sua família recebe algum outro benefício, como bolsa-família, por exemplo.

## ***PROJETO VALE-ALIMENTAÇÃO***

***- Respeito à autonomia e as particularidades da família -***

### **JUSTIFICATIVA**

A ausência ou insuficiência de alimentos se constitui em uma das formas mais graves de violação de direito, que constitui um direito social essencial, previsto no art. 6º da Constituição Federal. No município de Sorocaba o acesso dos cidadãos aos serviços de Assistência Social cuja demanda é por alimentos, representa um número significativo do total geral de atendimentos, em especial o público atendido nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

Atualmente referida demanda tem sido suprida com o repasse de cesta básica alimentar, com produtos previamente estabelecidos adquiridas via licitação que, de modo geral, as empresas fornecedoras vencedoras não são pertencentes e inscritas no município, o que faz com que investimento no atendimento da demanda de alimentação não favoreça o aquecimento do mercado local.

A cesta básica repassada aos municípios apresenta conteúdo padrão que não contempla as especificidades de cada família, seja em conteúdo (produtos não utilizados pelo grupo familiar), seja em quantidade (volume de produtos como o arroz pode ser excessivo para um grupo familiar reduzido, ou insuficiente para um grupo familiar numeroso). Destaca-se que a cesta básica atual não dispõe de frutas, verduras, carnes e não contempla produtos de higiene e limpeza, fundamentais para a dignidade e para a qualidade de vida.

Diante das questões verificadas vem sendo discutida pelas equipes de trabalho dos CRAS, ao longo dos últimos três anos, a adoção de novas estratégias de atendimento, bem como, o levantando de experiências de diversos municípios que inovaram nas respostas a tal demanda. Isto posto, foi verificado que a adoção de uma nova metodologia de atendimento à demanda de alimentação vai de encontro com os objetivos e princípios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, em especial no art. 4º, inciso III – “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à

convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”, uma vez que, com a adoção da estratégia de implantação do Vale-Alimentação será oportunizado o exercício de um direito de modo mais autônomo, e exercitado o poder de escolha da família.

É preciso ressaltar que a implantação do Vale-Alimentação como uma forma de garantir o direito à alimentação e o acesso aos produtos essenciais de higiene e limpeza, além de *aquecer o comércio local e manter os recursos de investimento social no município*, efetivam duas das grandes seguranças que devem ser afiançadas pela política assistencial, que são:

- Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais – “Benefícios eventuais e transitórios que assegurem proteção social básica a pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências e de *situações de forte fragilidade pessoal e familiar*, especialmente mulheres chefes de família e seus filhos”;
- Segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social – “Provisões e ações profissionais e sociais que desenvolvam o protagonismo e a cidadania.” (KOGA, 2009, p. 36).

Considerando que os produtos que integram a cesta básica ao serem adquiridos no varejo têm um custo superior ao do atacado, o vale-alimentação deverá possibilitar o acesso pleno aos produtos essenciais levando-se em conta seu custo diferenciado no varejo. Para tanto, considerar-se-á como parâmetro de valor a ser estipulado para cada vale-alimentação o equivalente inicial de R\$ 80,00, em consonância com os valores repassados às famílias e indivíduos pelos Programas Governamentais de Transferência de Renda, a exemplo do Programa Renda Cidadã.

## OBJETIVOS

Assegurar a melhoria das condições de vida do grupo familiar, possibilitando a elevação da qualidade e acesso a alimentação adequada, ao fortalecimento da autonomia e do poder decisório do grupo familiar, efetivado pela concessão de benefício eventual, por meio de repasse de subsídio financeiro.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Garantir e potencializar o acesso à alimentação adequada e aos produtos de higiene e limpeza, de modo a gerar melhorias na qualidade de vida dos núcleos familiares participantes;
- Oportunizar o direito de escolha sobre os produtos necessários, como forma de respeitar as especificidades de cada grupo familiar, fortalecendo a decisão autônoma dos mesmos;
- Possibilitar o acompanhamento psicossocial e fortalecimento do vínculo entre os participantes e profissionais da Assistência Social responsáveis pelo projeto, bem como oportunizar a ampliação do acesso às demais políticas públicas através do compartilhamento das demandas;
- Contribuir para o aquecimento do comércio local, possibilitado pelo credenciamento de estabelecimentos, que fornecerão os produtos aos beneficiários mediante apresentação do vale-alimentação e de documento civil com foto do beneficiário;
- Consolidar através do vale-alimentação um dos processos necessários para a implantação e implementação de Programa de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal.

## PÚBLICO-ALVO

Indivíduos e famílias, em suas diversas composições, que vivenciem exposição a riscos ou vulnerabilidades pessoais e/ou sociais, preferencialmente com renda per capita de meio salário mínimo, bem como famílias integrantes do Programa de Atendimento Integral à Família - PAIF.

## METODOLOGIA

Os potenciais participantes do projeto serão identificados através dos atendimentos e acompanhamentos realizados nas unidades públicas de assistência social de proteção básica e especial. Aqueles que não possuem inscrição no Cadastro Único do Governo Federal receberão o imediato encaminhamento e orientação para sua inscrição, sendo esta uma ação primordial a ser realizada pelos profissionais de referência. As famílias selecionadas terão os documentos pessoais do titular do vale-alimentação coletados, bem como comprovante de endereço, com o posterior encaminhamento da ordem de emissão para a unidade ou serviço gerador do referido Vale. A entrega aos titulares será realizada na Unidade em que a família foi beneficiada e será disponibilizado conforme calendário previamente estabelecido. Mediante a geração e disponibilização do Vale-alimentação ao beneficiário, juntamente com

um documento de identificação com foto, o mesmo deverá se dirigir a um dos estabelecimentos conveniados e realizar a aquisição dos produtos necessários à família, sendo vedada a aquisição de bebidas alcoólicas, cigarros e afins. Os estabelecimentos comerciais serão credenciados pelo Órgão Gestor, através do Setor de Convênios em parceria com o Conselho Municipal de Assistência Social, mediante edital de chamamento, aberto apenas aos estabelecimentos formalizados. Os profissionais da Assistência Social responsáveis pela execução e acompanhamento dos beneficiários elaborarão em conjunto com a Gestão os fluxos e procedimentos a serem adotados para a excelência na execução do Projeto. Referidos profissionais procederão ainda à elaboração ou adequação (nos casos em que a família já possua o Plano) do Plano de Acompanhamento Familiar – PAF, em conjunto com a família beneficiária e posterior inclusão da família em Programa de Segurança Alimentar e Nutricional que venha a ser implantado no município. O PAF deverá prever, quando possível e necessário, a articulação com a rede de apoio sócio-familiar imprescindível ao atendimento e superação das condições sociais que contribuíram para a inclusão da família no projeto. O acompanhamento será sistemático e deverá contar com o engajamento dos membros da família no cumprimento das metas estabelecidas em conjunto no PAF. O período de permanência dos beneficiários no projeto será variável e considerará as potencialidades do núcleo familiar e as estratégias para a superação das condições de vulnerabilidade que geraram o benefício, sendo a permanência estabelecida mediante a avaliação técnica. Para os casos cuja demanda pelo Vale-alimentação seja considerada pela avaliação técnica como pontual e passageira em decorrência da situação identificada, será concedido vale-alimentação em caráter emergencial sem a obrigatoriedade da elaboração do PAF ou vinculação a outros serviços. A vigência do Vale-alimentação enquanto projeto estará atrelada a sua conversão em política pública devidamente regulamentada e integrada a um Plano e Programa de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal, a ser aprovado em Lei na Câmara do Município.

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O monitoramento e a avaliação serão realizados em duas frentes, sendo uma em conjunto com os beneficiários e outra em consonância com os profissionais envolvidos no processo de gestão. O monitoramento em conjunto com os beneficiários ocorrerá de modo contínuo através do acompanhamento pelo PAF, bem como trimestralmente através de uma pesquisa de amostragem por saturação que consiste em

(..) uma ferramenta conceitual frequentemente empregada nos relatórios de investigações qualitativas em diferentes áreas no campo da Saúde, entre outras. É usada para estabelecer ou fechar o tamanho final de uma amostra em estudo, interrompendo a captação de novos componente quando as respostas se mostram repetidas ou redundantes. (FONTANELLA, 2008)

A pesquisa objetiva monitorar o impacto do projeto no cotidiano das s em termos de qualidade de vida, bem como, verificar a efetividade do PAF no que se refere ao acesso aos serviços e as transformações da realidade sociofamiliar.

O monitoramento e a avaliação realizados junto com os beneficiários embasarão com dados o processo de monitoramento e avaliação por parte da Gestão, que prevê a participação dentre outros do Conselho Municipal de Assistência Social. Referida avaliação será realizada trimestralmente com a finalidade de verificar se os objetivos do Projeto estão sendo cumpridos com eficiência e eficácia, traçando novas estratégias de execução sempre que necessário para o bom andamento do Projeto.

#### RECURSOS FINANCEIROS

Valor por benefício	Qtd. mensal	Tempo de execução (meses)	Valor total do investimento
R\$ 80,00	1.000,00	09	<b>R\$ 720.000,00</b>

#### RECURSOS HUMANOS

O projeto não gerará ônus adicional com recursos humanos, uma vez que será executado pela equipe de profissionais lotada na Secretaria.

#### CRONOGRAMA

RESPONSÁVEL	AÇÕES	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9
Órgão Gestor	Envio do Projeto para análise jurídica e elaboração de Lei Específica	X								
Órgão Gestor	Apresentação do Projeto e da Proposta de Lei para o Conselho Municipal de Assistência Social	X								
CMAS e Orgão Gestor	Envio da proposta de Lei para votação na Câmara	X								

CMAS e Órgão Gestor	Inclusão do Projeto na Proposta Orçamentária de 2014		X							
Centros de Referência e Órgão Gestor	Elaboração dos fluxos e procedimentos em conjunto com os técnicos		X							
CMAS	Resolução regulamentando os fluxos e procedimentos		X							
Divisão de Convênios e CMAS	Credenciamento de estabelecimentos comerciais via edital de chamamento		X		X	X				
Centros de Referência	Seleção das famílias com potencial para participação no projeto			x						
Centros de Referência	Elaboração dos PAFs			x	x					
Órgão Gestor	Confecção dos Vales-alimentação		X							
Centros de Referência	Repasse dos Vales-alimentação			x	x	x	x	x	X	X
CMAS, Órgão Gestor, Divisão de Convênios e Centros de Referência	Monitoramento e avaliação do Projeto			x			x			X
Centros de Referência	Monitoramento dos PAFs				x	x	x	x	x	X

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL, LEI Nº 8742 – De 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica Da Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Política nacional de assistência social. 2004

FONTANELLA, BJB et al. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde:

Contribuições teóricas. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24 (1):17-27, jan, 2008

KOGA, Dirce. Vulnerabilidade e Proteção Social Básica na Agenda do CRAS. In: SÃO PAULO CAPACITA CRAS - O CRAS no contexto dos municípios paulistas: panorama e experiências. São Paulo: SEADS/ Vanzolini, 2009.

LONDRINA. LEI Nº 10.558 de 24 de OUTUBRO de 2008. Estabelece critérios para a provisão de benefícios eventuais no âmbito da política de assistência social no município de Londrina e da outras providências.

LONDRINA. DECRETO Nº 1007 de 12 de DEZEMBRO de 2008. Regulamenta o art. 16, da LEI nº 10.558 de 24 de OUTUBRO de 2008, dispõe sobre o Cupom Alimentação.



LEI Nº 10.717, DE 8 DE JANEIRO DE 2014.

DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO VALE ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Projeto de Lei nº 483/2013 - autoria do EXECUTIVO.

A Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica criado o Vale Alimentação no âmbito do Município de Sorocaba.

#### Capítulo I

##### DA DEFINIÇÃO E DOS OBJETIVOS

**Art. 2º** O Vale Alimentação constitui-se em um meio de repasse de subsídio financeiro, não monetário, como forma de acesso aos direitos básicos dos cidadãos, contribuindo para a melhoria de qualidade de vida, das relações familiares e comunitárias, bem como para a inserção nas políticas públicas de famílias e indivíduos, na perspectiva do desenvolvimento local.

Parágrafo Único. O Benefício visa viabilizar a ampliação do acesso como direito dos beneficiários aos serviços, bem como acesso a participação nos espaços públicos e deliberativos.

#### Capítulo II

##### DOS BENEFICIÁRIOS

**Art. 3º** O Vale Alimentação destina-se ao público da assistência social, ou seja, cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade, impossibilitados de arcar por conta própria o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

Parágrafo Único. No caso da família de beneficiários com idade abaixo de 18 anos, poderá ser concedido o Benefício do Vale Alimentação, tendo um responsável acima de 18 anos.

#### Capítulo III

##### DOS CRITÉRIOS DE INSERÇÃO

**Art. 4º** A inserção dos beneficiários ocorrerá de acordo com a avaliação técnica do assistente social, da Secretaria de Desenvolvimento Social, com base nos indicadores de vulnerabilidade constantes no Sistema de Informação e Avaliação, respeitando as seguintes condições:

I - Possuem renda per capita mensal de até meio salário mínimo nacional, sendo esta a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, incluindo-se os

rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda;

II - Estarem em condições de vida que levem à exposição a riscos pessoais e/ou sociais, constatadas pela equipe técnica dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e/ou Serviços da Proteção Social Especial, por meio de visitas, atendimentos, encaminhamentos e outros; e

III ~~—————~~ VETADO; (Revogado pela Lei nº 10.836/2014)

~~IV - O beneficiário que tiver filhos ou criança em idade escolar (ensino fundamental I, ensino fundamental II e ensino médio) sob sua responsabilidade deverá apresentar comprovação de frequência escolar que será feita mediante apresentação de documento emitido pela escola, na forma de legislação própria, em nome do aluno, onde consta o registro de frequência regular ou de atestado do estabelecimento de ensino, comprovando a regularidade da matrícula e frequência escolar do aluno. (Revogado pela Lei nº 10.836/2014)~~

**Art. 5º** O atendimento às pessoas ou famílias que necessitarem do referido Benefício será efetuado por meio das unidades dos CRAS.

§ 1º Todos os cidadãos e famílias inseridos no benefício do Vale Alimentação deverão ser incluídas no Cadastro Único do Governo Federal e registradas no Sistema de Informatização da Rede de Serviços Sócio assistenciais, as quais deverão apresentar os seguintes documentos:

I - Comprovante de residência que poderá se efetuar por meio de conta de luz ou água;

II - Documentos pessoais de todos os membros residentes no domicílio: CPF, carteira de identidade ou carteira de trabalho e título de eleitor; e

III - Comprovante de renda.

§ 2º Caso os cidadãos e famílias inseridas no benefício do Vale Alimentação possuam inscrição prévia no Cadastro Único do Governo Federal, a documentação a ser apresentada para o atendimento será:

I - Comprovante de residência, que poderá se efetuar por meio de conta de luz ou água; e

II - Documentos pessoais do responsável legal, tais como: CPF, carteira de identidade ou carteira de trabalho e título de eleitor.

**Art. 6º** A inclusão das famílias no Vale Alimentação deverá ser realizada por profissional do Serviço Social que compõe a equipe técnica dos CRAS, considerando a avaliação da situação de vulnerabilidade social.

Parágrafo Único. Em casos de necessidade de priorizar, dentre os cidadãos e famílias em condições de acesso ao benefício, caberá ao profissional a que se refere o caput avaliar sob os seguintes aspectos:

I - Presença de indicadores de vulnerabilidade que apontem para maior risco social; e

II - Identificação e aplicação rigorosa dos níveis de vulnerabilidade indicados pelo IRSAS.

#### Capítulo IV

DO VALOR DO BENEFÍCIO

**Art. 7º** O valor do Vale Alimentação será de R\$ 100,00 (cem reais), concedido conforme o art. 3º, desta Lei.

#### Capítulo V

DO PERÍODO DE PERMANÊNCIA

**Art. 8º** Uma vez inserido no Vale Alimentação, a permanência do cidadão e da família respeitará a avaliação técnica, considerando as possibilidades de superação da condição de vulnerabilidade em relação ao desenvolvimento das potencialidades do beneficiário.

#### Capítulo VI

DA FORMA DE CONCESSÃO

~~**Art. 9º** A forma de concessão do Cupom de Alimentação será a que segue:  
I - \_\_\_\_\_ VETADO; \_\_\_\_\_ e  
II - O cupom será fornecido em nome do cidadão ou responsável pela família, de preferência a mulher e, na sua ausência, o responsável definido na pactuação com a família, o qual deve ter idade mínima de \_\_\_\_\_ 18 \_\_\_\_\_ anos.~~

**Art. 9º** O Vale Alimentação será concedido na forma de cartão nominal, com número de série, carregado mensalmente pela organização parceira, e repassado ao beneficiário nas unidades do CRAS, após avaliação técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Parágrafo Único. O Cartão Alimentação será fornecido em nome do cidadão ou responsável pela família, de preferência a mulher e, na sua ausência, o responsável, assim definido na pactuação com a família, o qual deverá ter idade mínima de 18 (dezoito) anos. (Redação dada pela Lei nº [10.836/2014](#))

**Art. 10** O Vale Alimentação poderá ser concedido cumulativamente com outro benefício sócio assistencial, como forma de complementação, a partir da avaliação técnica do nível de vulnerabilidade.

#### Capítulo VII

DA CO-RESPONSABILIDADE DOS BENEFICIÁRIOS

**Art. 11** Para o alcance dos objetivos do Vale Alimentação é fundamental o reconhecimento por parte dos beneficiários, responsáveis e/ou representantes sobre a contribuição que o benefício pode proporcionar na busca da melhoria da qualidade de vida e, portanto, da necessidade de seu engajamento nas ações que visem sua promoção e inserção em serviços e programas com essa finalidade.

**Art. 12** O beneficiário deverá cumprir rigorosamente o Plano de Acompanhamento da Família que será elaborado pelo assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o qual

estabelecerá a pactuação quanto aos serviços de apoio sócio familiar necessários para o seu atendimento.

§ 1º O Plano de Acompanhamento deverá contemplar a inserção dos beneficiários nas políticas públicas, de acordo com o nível de vulnerabilidade.

§ 2º Caberá a cada Secretaria responsável pelas várias áreas de Políticas Públicas a viabilização de condições que favoreçam a inserção dos beneficiários em suas provisões.

§ 3º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior as Políticas Públicas deverão atuar de forma integrada.

**Art. 13** O beneficiário deverá apresentar o Vale Alimentação nos mercados credenciados pela organização parceira para aquisição de itens variados como alimentos, material de higiene pessoal e outros, dando preferência a produtos que compõem a cesta básica.

Parágrafo Único. É expressamente proibida a utilização do Vale Alimentação para aquisição de bebidas alcoólicas, cigarros e afins.

**Art. 14** O Vale Alimentação é intransferível.

Parágrafo Único. O beneficiário deverá zelar pela guarda e utilização do Cartão, e responsabiliza-se pela perda do mesmo.

## Capítulo VIII

DAS

COMPETÊNCIAS

**Art. 15** A operacionalização direta do Vale Alimentação envolve a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a organização parceira conveniada, e será fiscalizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 1º Compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social:  
I - Realizar a gestão do Benefício mediante:

- a) Cadastro dos cidadãos e famílias
- b) Concessão dos benefícios de acordo com os critérios inseridos no Prontuário Eletrônico do Sistema de Informação - IRSAS e avaliação técnica;
- c) ~~Responsabilização pela entrega dos cupons, por meio dos CRAS, conforme cronograma estabelecido;~~
- c) responsabilização pela entrega dos cartões, por meio dos CRAS, conforme cronograma estabelecido; (Redação dada pela Lei nº [10.836/2014](#))
- d) Elaboração, junto ao beneficiário, do plano de acompanhamento sócio familiar; e
- e) Apresentação de Relatório Mensal qualitativo e quantitativo do Benefício Eventual do Cupom de Alimentação à organização parceira.

II - Prestar contas ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, quanto à gestão e

operacionalização do benefício;

III - Enviar relatório trimestral à Câmara Municipal de Sorocaba contendo a relação dos beneficiários com seus respectivos endereços para eventuais ações de fiscalização.

§ 2º Compete à Organização Parceira:

~~I - Confeccionar, mensalmente, o Vale Alimentação conforme a meta prevista no Termo de Convênio celebrado com a Prefeitura Municipal de Sorocaba;~~

I - confeccionar os Cartões Alimentação em quantidade e conforme meta prevista no Termo de Convênio celebrado com a Prefeitura Municipal de Sorocaba; (Redação dada pela Lei nº [10.836/2014](#))

~~II - Disponibilizar, mensalmente, para os CRAS, os Vales a serem distribuídos aos seus beneficiários;~~

II - carregar mensalmente os Cartões Alimentação, conforme solicitação e após avaliação técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social; (Redação dada pela Lei nº [10.836/2014](#))

~~III - Credenciar os mercados para recebimento do Cupom Alimentação, considerando a acessibilidade dos beneficiários nos territórios;~~

III - credenciar os mercados para recebimento do Vale Alimentação, considerando a acessibilidade dos beneficiários nos territórios; (Redação dada pela Lei nº [10.836/2014](#))

IV - Celebrar, com os mercados, o Termo de Contrato para recebimento do Vale Alimentação;

V - Acompanhar sistematicamente junto aos mercados o cumprimento do Termo de Contrato.

VI - Descredenciar os mercados que não cumprirem com o Termo de Contrato;

VII - Realizar a prestação de contas conforme o Termo de Convênio celebrado com a Prefeitura Municipal de Sorocaba; e

VIII - Efetuar conferência mensal das notas fiscais de compras do beneficiário para verificação de irregularidades.

§ 3º Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I - Deliberar quanto ao repasse direto de recurso financeiro do Fundo Municipal de Assistência Social à organização parceira não governamental;

~~II - Realizar o acompanhamento, controle e fiscalização da operacionalização do Benefício Eventual do Cupom de Alimentação;~~

II - realizar o acompanhamento, controle e fiscalização da operacionalização do Benefício Eventual do Vale Alimentação; (Redação dada pela Lei nº [10.836/2014](#))

III - Avaliar, de acordo com o Sistema de Monitoramento e Avaliação, o cumprimento dos compromissos assumidos junto ao Poder Público na operacionalização do Vale Alimentação; e

IV - Deliberar quanto às eventuais alterações no valor do benefício em conformidade com o § 1º do art. 22 da LOAS - [Lei Orgânica](#) da Assistência Social e disponibilidade orçamentária.

**Art. 16** As despesas necessárias para execução desta Lei serão suportadas pela rubrica 08.244.4001.2213 do Orçamento da Administração Direta.

**Art. 17** Esta Lei entra em vigor em 1º de Janeiro de 2014.

Palácio dos Tropeiros, em 8 de Janeiro de 2014, 359º da Fundação de Sorocaba.

ANTONIO CARLOS PANNUNZIO  
Prefeito Municipal

ANESIO APARECIDO LIMA  
Secretário de Negócios Jurídicos

JOÃO LEANDRO DA COSTA FILHO  
Secretário de Governo e Segurança Comunitária  
Publicada na Divisão de Controle de Documentos e Atos Oficiais, na data supra.  
SOLANGE APARECIDA GEREVINI LLAMAS  
Chefe da Divisão de Controle de Documentos e Atos Oficiais

LEI Nº 10.836, DE 21 DE MAIO DE 2014.

REVOGA OS INCISOS III E IV DO ART. 4º E ALTERA OUTROS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 10.717, DE 8 DE JANEIRO DE 2014, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Projeto de Lei nº 170/2014 - autoria do EXECUTIVO.

A Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam revogados os incisos III e IV do Art. 4º, da Lei nº 10.717, de 8 de Janeiro de 2014, que dispõe sobre a instituição do Vale Alimentação no Município de Sorocaba.

Art. 2º O Art. 9º da Lei nº 10.717, de 8 de Janeiro de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º O Vale Alimentação será concedido na forma de cartão nominal, com número de série, carregado mensalmente pela organização parceira, e repassado ao beneficiário nas unidades do CRAS, após avaliação técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Parágrafo Único - O Cartão Alimentação será fornecido em nome do cidadão ou responsável pela família, de preferência a mulher e, na sua ausência, o responsável, assim definido na pactuação com a família, o qual deverá ter idade mínima de 18 (dezoito) anos." (NR)

Art. 3º A Alínea "c" do Inciso I, do § 1º do Art. 15, da Lei nº 10.717, de 8 de Janeiro de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15 ...

§ 1º ...

I - ...

c) responsabilização pela entrega dos cartões, por meio dos CRAS, conforme cronograma estabelecido;" (NR)

Art. 4º Os incisos I, II e III do § 2º do Art. 15, da Lei nº 10.717, de 8 de Janeiro de 2014, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15 ...

§ 2º ...

I - confeccionar os Cartões Alimentação em quantidade e conforme meta prevista no Termo de Convênio celebrado com a Prefeitura Municipal de Sorocaba;

II - carregar mensalmente os Cartões Alimentação, conforme solicitação e após avaliação técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social;

III - credenciar os mercados para recebimento do Vale Alimentação, considerando a acessibilidade dos beneficiários nos territórios;" (NR)

Art. 5º O Inciso II, do § 3º do Art. 15, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15 ...

§ 3º ...

II - realizar o acompanhamento, controle e fiscalização da operacionalização do Benefício Eventual do Vale Alimentação;" (NR)

Art. 6º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, correrão por conta de verbas próprias consignadas no orçamento.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Tropeiros, em 21 de Maio de 2014, 359º da Fundação de Sorocaba.

ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

Prefeito Municipal

MAURÍCIO JORGE DE FREITAS

Secretário de Negócios Jurídicos

JOÃO LEANDRO DA COSTA FILHO

Secretário de Governo e Segurança Comunitária

Publicado na Divisão de Controle de Documentos e Atos Oficiais, na data supra.

VIVIANE DA MOTTA BERTO

Chefe da Divisão de Controle de Documentos e Atos Oficiais