

**Universidade Estadual de Campinas - Unicamp**

**Instituto de Economia - IE**

**A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional  
no Brasil: seus limites e desafios**

Maya Takagi

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para a obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada (área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente), sob a orientação do Professor Doutor Walter Belik

Campinas

Fevereiro de 2006

UNIDADE BC  
Nº CHAMADA \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
V \_\_\_\_\_ EX \_\_\_\_\_  
TOMBO BC/ 68263  
PROC 16.123-06  
C \_\_\_\_\_ D X  
PREÇO 11,00  
DATA 09/05/06  
Nº CPD \_\_\_\_\_

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

T139i

Takagi, Maya.

A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil : seus limites e desafios / Maya Takagi. – Campinas, SP: [s.n.], 2006.

Orientador: Walter Belik.

Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Economia.

1. Segurança alimentar – Brasil. 2. Política alimentar. 3. Nutrição – Aspectos políticos. I. Belik, Walter. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para Rafael

**Banca:**

Prof. Walter Belik (orientador)

Prof. José Graziano da Silva (Unicamp/IE)

Prof. Eduardo Fagnani (Unicamp/IE)

Profa. Ana Maria Segall Corrêa (Unicamp/FCM)

Profa. Lavínia Davis Rangel Pessanha (IBGE e UFF)

**Suplentes:**

Prof. Cláudio Salvadori Dedecca (Unicamp/IE)

Prof. Pedro Ramos (Unicamp/IE)

## Resumo

Esta tese analisa a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a partir de 2003, com o Programa Fome Zero do Governo Federal, do ponto de vista da garantia a todo o cidadão do acesso à alimentação de qualidade como um direito social básico, e que envolve na sua concepção políticas permanentes que atacam as causas da fome, envolvendo assim diversas áreas de governo, como a saúde, a produção agrícola, o abastecimento alimentar, a geração de emprego e renda, a educação alimentar, a segurança e qualidade dos alimentos, bem como as ações diretas de ampliação do acesso aos alimentos, como a transferência direta de renda.

Abordou-se os aspectos conceituais distintivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em relação às outras políticas, como as de combate à pobreza, e sua relação com as políticas sociais e econômicas como um todo.

O estudo mostra que a sua implantação, a partir de 2003, alcançou avanços conceituais importantes e resultados positivos, ainda que iniciais, como a melhoria da renda e a diminuição da pobreza, a recuperação dos estoques públicos de alimentos e a estabilidade da oferta e dos preços dos alimentos.

No entanto, identificou-se o surgimento de vários limites que levaram a uma descontinuidade e que colocam em xeque os avanços alcançados. Entre estes limites estão: o fato de que o acesso à alimentação é pouco percebido como um direito humano; o excesso do apelo social e político do combate à fome de forma emergencial, em detrimento da busca da segurança alimentar, de caráter permanente; a inexistência de estatísticas permanentes de mensuração da insegurança alimentar; a falta de desenho claro para a política social como um todo; e a excessiva e progressiva setorialização e verticalização das políticas públicas, dificultando a implantação de políticas multisetoriais como é necessário no caso da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Por fim, levantou-se os desafios para sua implantação de forma permanente no país.

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador e amigo, Walter Belik, pela paciência, compreensão, confiança e contribuições que concretizaram este trabalho.

Ao chefe, amigo e principal responsável pela reorientação do tema e escopo desta tese, José Graziano da Silva, pelo encorajamento, estímulo e colaboração permanentes.

Com estas duas pessoas, iniciei, em 2000, meu envolvimento mais direto no tema da segurança alimentar e nutricional. Na época, ninguém imaginava que, três anos depois, o Projeto Fome Zero, que estávamos construindo com tanta dedicação, se tornaria a principal bandeira do governo eleito e alteraria o rumo de todas as nossas vidas e de muitas pessoas no país.

Aos professores Eduardo Fagnani e a Cláudio Dedecca do IE/Unicamp, pelos excelentes comentários e contribuições fundamentais na Banca de Qualificação para consolidação desta tese.

Aos alunos, professores e funcionários do Instituto de Economia, que me proporcionaram uma alegre, frutífera e saudosa convivência e a oportunidade de aprofundar meus conhecimentos visando a construção de um país mais justo.

A todos aqueles que contribuíram para a concretização deste trabalho: Mauro Del Grossi, pela dedicada tabulação dos dados das PNADs; todos os entrevistados, que tiveram a paciência e o espírito de colaboração ao disponibilizar seu escasso tempo, dados e textos (Adriana Aranha, Ana Beatriz, Chico Menezes, José Graziano da Silva, Michele Oliveira, Nathalie Beghin, Renato Maluf, Ronaldo Coutinho Garcia, Rosani Cunha e Silvio Porto); Otavio Balsadi, companheiro de todas as horas, que dividiu o “peso” da carga das demais atividades “da vida” e contribuiu com o levantamento de textos, dados, inclusão de conteúdos e pela revisão final do texto; Cida, por cuidar tão bem do Rafael, fazendo com que o tempo que não pude dedicar a ele para finalizar este trabalho não fosse penosamente sentido.

À toda equipe do Fome Zero.

A todos os amigos que, de longe ou de perto, torceram por mim nesta etapa.

À Fapesp, pelo financiamento do primeiro ano do curso de Doutorado.

## Sumário

<i>Introdução</i> .....	1
<i>Capítulo 1: Construindo a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil</i> .....	11
1.1 Os Antecedentes da sua Formulação: a construção da noção de segurança alimentar e nutricional do ponto de vista do acesso aos alimentos de qualidade .....	11
1.1.1 Desenvolvimento da Noção de Segurança Alimentar no Âmbito Internacional...11	
1.1.2 Desenvolvimento da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional do Ponto de Vista do Acesso aos Alimentos de Qualidade no Âmbito Nacional .....	16
1.2 Políticas Ligadas à Alimentação Pré-Existentes no Brasil.....	27
1.2.1 A Predominância das Políticas de Abastecimento (1918-1970) .....	28
1.2.2 As Políticas Centralizadas de Assistência Alimentar (1970 a 1990) .....	31
1.2.3 Desestruturação: rumo à focalização e ao localismo (1990 a 2002).....	37
1.3 Conclusão .....	51
<i>Capítulo 2. Implantando a Nova Política de Segurança Alimentar e Nutricional</i> .....	53
2.1 A Formulação do Projeto Fome Zero .....	53
2.1.1 Os Conceitos, as Origens e as Influências de sua Formulação enquanto Programa de Governo .....	61
2.1.2 As Polêmicas .....	79
2.2. A Implantação do Programa Fome Zero: as principais frentes de atuação .....	94
2.2.1 A Implantação de Políticas Públicas em 2003.....	97
2.2.1.1 A Ação Emergencial no Semi-Árido e o Modelo dos Pequenos Municípios.97	
2.2.1.2 Ação Emergencial junto às Comunidades Específicas.....	104
2.2.1.3 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar .....	105
2.2.1.4 Ações Integradas com Outros Órgãos do Governo .....	108
2.2.1.5 Políticas Locais .....	113
2.2.2 A Construção da Política de SAN .....	114
2.2.3 A Mobilização Social.....	116
2.2.4 Os Problemas na Implantação das Ações .....	119
2.2.5 A Continuidade das Ações em 2004 e 2005 .....	120

2.3. Avanços Conceituais e Práticos .....	125
2.3.1. Evolução dos Indicadores de Segurança Alimentar em 2003 e 2005 .....	125
2.3.1.1 Indicadores de Disponibilidade de alimentos .....	126
2.3.1.2 Indicadores Ligados à Renda .....	131
2.3.1.3 Indicadores Nutricionais.....	139
2.3.2 Segurança Alimentar “Territorial” e a Expansão no Semi-Árido .....	140
2.3.3 A Gestão Participativa.....	146
2.3.4 O Fortalecimento de Grupos Específicos (indígenas quilombolas, agricultura familiar) .....	150
2.4 Conclusões.....	152
<i>Capítulo 3: As Contra-Marchas e as Perspectivas para a Consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil .....</i>	<i>155</i>
3.1 As Contra-marchas em Andamento.....	159
3.2 As Idéias em Disputa: combate à pobreza, combate à fome ou garantia da segurança alimentar? .....	166
3.2.1 Fome Zero: Ação Emergencial ou Estrutural? .....	166
3.2.2 Conflitos Intersetoriais: a difícil concretização da articulação interministerial .	167
3.2.3 Política de SAN ou Política de Combate à Pobreza: a quem cabe a coordenação? .....	173
3.2.4 Política Pública ou Ação Social Voluntária? Como compatibilizar?.....	177
3.4 Conclusões.....	187
<i>Conclusões Finais.....</i>	<i>191</i>
<i>Bibliografia .....</i>	<i>199</i>
<i>Anexo 1 .....</i>	<i>207</i>
<i>Glossário de Termos Utilizados:.....</i>	<i>208</i>



## Relação de Tabelas e Gráficos

<b>Tabela 1:</b> Municípios Capacitados e Comitês Gestores Formados em 2003.....	Pg 102
<b>Tabela 2:</b> Ações do Programa Fome Zero com Maiores Volumes de Recursos 2002-2005.....	Pg. 123
<b>Tabela 3:</b> Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Recursos aplicados e agricultores beneficiados – 2003 a 2005.....	Pg. 125
<b>Tabela 4:</b> Principais Indicadores Econômicos do Período 2002-2005 .....	Pg. 126
<b>Tabela 5:</b> Balanço de Oferta e Demanda de Alimentos, Brasil 2002-2005.....	Pg. 127
<b>Tabela 6:</b> Quantidade de Leite Cru ou Resfriado Adquirido, Brasil e Região Nordeste, 2001-2005.....	Pg. 128
<b>Tabela 7:</b> Estoques Finais de Alimentos da Conab por Instrumentos, Brasil, 1994-2005.....	Pg. 128
<b>Tabela 8:</b> Estoques Finais de Alimentos da Conab por Produtos e Instrumentos Brasil, 1994-2005.....	Pg. 129
<b>Tabela 9:</b> Variação Mensal Acumulada do INPC e IPCA, Brasil, 1999-2005.....	Pg 130
<b>Tabela 10:</b> Famílias Pobres e Não-Pobres. 2002-2004.....	Pg. 132
<b>Tabela 11:</b> Número de Pessoas Pobres e Não Pobres. 2002-2004.....	Pg. 132
<b>Tabela 12:</b> Composição da Renda Familiar das Famílias. 2004.....	Pg. 133
<b>Tabela 13:</b> Participação das Transferências de Rendas entre as Famílias Pobres. 2002/04.....	Pg. 134
<b>Tabela 14:</b> Simulações de Impactos das Transferências de Renda sobre a Pobreza.....	Pg. 137
<b>Gráfico 1:</b> Proporção de Crianças Menores de 1 ano Desnutridas 1999-2005.....	Pg. 139
<b>Gráfico 2:</b> Aprovação do Governo na Área de Combate à Fome e à Pobreza.....	Pg. 158

## Introdução

A preocupação com o combate à fome no país persiste desde o final do pós-segunda guerra, tendo como marco a criação da FAO – Food and Agriculture Organization – como organismo internacional para o desenvolvimento da agricultura e alimentação. O primeiro presidente do Conselho desta organização foi o médico brasileiro Josué de Castro, responsável pela implantação de diversas políticas voltadas para a alimentação nas décadas de 50 e 60, sendo o mesmo uma referência internacional na interpretação política do problema da fome no mundo.

Outro marco para a recolocação da centralidade do problema da fome foi a inédita mobilização massiva, com a formação de milhares de comitês de arrecadação e doação de alimentos, no início da década de 90, por meio da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, mais conhecida como Campanha do Betinho, em referência ao sociólogo Herbert de Souza, que a liderou. Esta ocorreu, praticamente, como seguimento da Campanha pela Ética na Política, que culminou com o primeiro *impeachment* de um Presidente da República no país, e também promoveu uma intensa mobilização da população.

Como decorrência desta mobilização, ocorreu a implantação da primeira estrutura voltada para a segurança alimentar no país<sup>1</sup>: o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, em 1993. E, com ele, a elaboração do primeiro Mapa da Fome, que identificou a existência de 31,7 milhões de pessoas abaixo da linha de indigência ou 21,9% da população (Peliano, 1993), e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Em 2002, quase dez anos depois, Luiz Inácio Lula da Silva, ex-metalúrgico e sindicalista, é eleito Presidente da República, apresentando, em sua campanha, o combate à fome como uma de suas maiores prioridades, posto que sua existência em um país que convive com fartura de alimentos era inaceitável.

Seu governo está implantando o que ficou mundialmente conhecido como Programa Fome Zero, cuja origem foi o projeto elaborado dois anos antes da eleição, sob coordenação do

---

<sup>1</sup> Até então, as instituições criadas, como o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), na década de 70, tinham como foco a assistência alimentar e/ou o fornecimento de alimentos de diversas formas, mas sem considerar o conceito da segurança alimentar e nutricional.

Instituto Cidadania, ONG dirigida pelo próprio Lula na época, cujo propósito era propor uma política de segurança alimentar e nutricional para o país. Neste, estimava-se que a população vulnerável à fome ou em situação de insegurança alimentar (conceito distinto do utilizado no Mapa da Fome<sup>2</sup>), era de 44 milhões de pessoas, ou 27,8% da população (Instituto Cidadania, 2001).

Com o Programa Fome Zero, o combate à fome por meio da promoção da segurança alimentar e nutricional alcançou um status de ação de governo, e não mais apenas de ação voluntária da sociedade civil. Paralelamente, seu desenvolvimento se daria por meio da consolidação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>3</sup>, assim como apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, em 1991, ao então Presidente Itamar Franco. Para isto, foi criada uma estrutura executiva própria, o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), vinculado à Presidência da República, com orçamento inicial considerável (R\$ 1,8 bilhão, em 2003), e foi recriado o Consea, logo no primeiro dia do governo, em janeiro de 2003.

Estas ações concretas, aliadas à repercussão que o desenho inicial do Projeto Fome Zero havia alcançado, fizeram com que o Programa alcançasse grande visibilidade e aceitação nacional e internacional. Por trás desta prioridade, estava a convicção de que é possível erradicar a fome no país a partir da conjugação adequada entre ações emergenciais e da articulação coordenada das ações estruturais, voltadas para o desenvolvimento e a geração de emprego.

Desde o seu anúncio no primeiro discurso do recém eleito Presidente da República, a prioridade dada ao combate à fome obteve grande aprovação popular, conforme mostravam as pesquisas de opinião. Segundo pesquisa do Instituto Datafolha, de 9 de abril de 2003, a preocupação da população com o problema da fome aumentou de 6%, em setembro de

---

<sup>2</sup> No Mapa da Fome utilizou-se o conceito de indigência, a partir do critério da estrutura de consumo. Definiu-se uma cesta básica de alimentos, de acordo com a estrutura de consumo e os preços regionais. A partir do custo desta cesta, considerou-se indigente a população cuja renda familiar *per capita* não alcançasse o valor desta cesta alimentar, e como pobres, as pessoas que não tinham a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos (moradia, transporte, etc). No Projeto Fome Zero, utilizou-se a linha de pobreza de US\$ 1 *per capita* por dia, indicada pelo Banco Mundial, por considerá-la uma renda abaixo da qual a família viveria sob condições de vulnerabilidade à fome. Esta Linha de Pobreza representava uma renda mensal de R\$ 78,00 por pessoa.

2002, para 22%, em abril de 2003, tornando-se a segunda principal preocupação dos brasileiros, depois do desemprego. A mesma pesquisa mostrou que a melhor avaliação do governo Lula nos 100 primeiros dias foi para as ações relativas ao combate à fome e à miséria. Além disso, 69% da população aprovava as ações de combate à fome e à pobreza. As sucessivas pesquisas de opinião da CNT-Sensus sobre a atuação do Governo Federal também colocavam as ações de combate à fome como as mais bem avaliadas. Mesmo com todas as críticas que sofreu desde o início do governo, as políticas de combate à fome e à pobreza continuaram muito bem avaliadas.

Paralelamente, esta política sofreu ataques permanentes de críticos. A mídia, imbuída de seu papel de cobrar as promessas de campanha, especialmente da primeira meta colocada pelo Presidente, tratava da lentidão do Programa logo no início do mandato. A oposição utilizava esta marca como alvo principal de seus ataques políticos, referentes à “incapacidade administrativa” do novo governo. Os acadêmicos “estruturalistas” criticavam a proposta por considerarem-na assistencialista, apontando que o projeto principal do Partido dos Trabalhadores no governo deveria ser a distribuição de renda e a geração de emprego, que seriam obtidos, em um primeiro momento, a partir de uma mudança profunda na política macroeconômica. Pelo lado dos “militantes” da área de segurança alimentar e nutricional, especialmente daqueles mais fortemente ligados ao terceiro setor, criticava-se a excessiva ênfase às ações emergenciais de combate à fome<sup>4</sup> em detrimento (ou prejuízo) da construção da política de segurança alimentar e nutricional, que era a prioridade do recém criado MESA.

Após três anos da gestão 2003-2006, o governo avalia que avançou na meta do Presidente e o Fome Zero continua entre as prioridades de governo. Segundo o Balanço de 2 anos e 10 meses do Programa, “O Fome Zero está promovendo o direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, do estímulo à formação de cooperativas, da criação de infra-estrutura, da geração de empregos formais e do acesso à educação nutricional” (Governo Federal, 2005).

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que Fome Zero é o nome popular para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme título e subtítulo do projeto original elaborado pelo Instituto Cidadania, qual seja: Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.

No primeiro ano de gestão, a atuação do MESA, principal órgão à frente do Programa Fome Zero no governo, dividiu-se em três ações principais: 1) a implantação de ações emergenciais, frente ao diagnóstico de uma severa seca que assolava o semi-árido nordestino, região prioritária por concentrar 50% da população vulnerável à fome, segundo o levantamento do Instituto Cidadania, que formulou o Projeto Fome Zero; 2) a construção da política de segurança alimentar e nutricional, que seria iniciada com a rearticulação do Consea, associada à formulação de políticas específicas; e 3) a articulação das ações estruturais da política de segurança alimentar e nutricional, que estariam sob gestão de vários outros Ministérios<sup>5</sup>.

Na prática, as ações que mais demandaram esforços do Ministério no primeiro ano foram as emergenciais e a articulação das ações voluntárias da sociedade que queriam participar do programa de várias formas. Esta mobilização social configurou-se em uma quarta frente de ação, que foi aquela que acabou tomando muito esforço do governo, muito espaço na mídia e acabou por chamar excessivamente a atenção de formadores de opinião, criando um imaginário incompleto e errôneo daquilo que seria o Programa Fome Zero do Governo Federal<sup>6</sup>. No entanto, o governo avaliava que manter a sociedade mobilizada, consciente do problema da fome no país garantia civilidade e cidadania. Mas essa seria a parte mais difícil de coordenar, devido ao excesso de interlocuções, iniciativas, lideranças e visões sobre o problema da fome e suas soluções.

Neste primeiro ano, o documento de balanço das realizações no âmbito do Programa Fome Zero<sup>7</sup> destaca os avanços na implantação de ações específicas, como o Programa Cartão Alimentação no semi-árido nordestino e na Região Norte, a retomada da distribuição de alimentos para populações em situação de emergência, incluindo comunidades específicas como indígenas e quilombolas, e a ampliação da alimentação escolar junto às crianças de 0 a 6 anos de idade. As cestas, diferentemente dos programas passados, incorporavam produtos oriundos da agricultura familiar (no final de 2003, já representavam cerca de um

---

<sup>4</sup> Isto era reforçado pela própria preocupação e falas do Presidente da República, que reforçava a meta de acabar com a fome, e pelo próprio nome como ficou conhecido o programa: Fome Zero, além da visão comum de que o mesmo seria uma grande mobilização social e um grande mutirão de doações de alimentos.

<sup>5</sup> Conforme Cartilha do Programa: Política de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA, 2003).

<sup>6</sup> Haja vista a crise que se anunciou pela não divulgação da conta-corrente para doações voluntárias, por motivos de precaução.

<sup>7</sup> “Principais Ações Implementadas pelo Programa Fome Zero”, de 15 de janeiro de 2004.

terço do total repassado) e eram distribuídos pelas próprias organizações (das famílias acampadas e de comunidades quilombolas e indígenas), diminuindo drasticamente o uso clientelista das mesmas. Conjuntamente, houve a implantação de ações específicas e estruturantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar e o apoio à construção de cisternas, entre várias outras ações.

Em outra frente, o documento argumenta que houve avanços na formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de forma participativa, a partir da recriação do Consea, de 27 conselhos estaduais e de dezenas de conselhos municipais, e da realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004, como um evento de grande sucesso com 1.300 participantes, que resultou nas diretrizes para elaboração da Política Nacional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de resolução da Conferência, foi elaborado Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que conferirá um caráter permanente para a política e que foi encaminhado ao Congresso Nacional em outubro de 2005.

No entanto, as ações estruturais de geração de emprego e renda não obtiveram resultados positivos frente a uma política macroeconômica restritiva e a uma conjuntura recessiva, em 2003. Além disso, as ações estruturais articuladas com diversos ministérios não tiveram visibilidade, o que acabou por reforçar, junto à população, a errônea impressão de que o Programa Fome Zero restringia-se apenas às ações emergenciais ou assistenciais.

Em janeiro de 2004, após um ano de criação, o MESA foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo Ministério criado – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que também incorporou mais dois órgãos recém-criados em 2003: o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa-Família, programa unificado de transferência de renda que incorporou o Programa Cartão Alimentação do Programa Fome Zero, além dos programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás, de vários ministérios. A justificativa do governo foi no sentido de uma maior racionalidade da administração federal. No entanto, o Programa Fome Zero perdeu visibilidade após esta fusão, prevalecendo o Bolsa-Família como programa de transferência de renda condicionada na agenda social. O governo buscou retomar a imagem do Fome Zero

somente no final de 2005, por meio de nova campanha publicitária pela televisão, diante da alta popularidade que o programa ainda alcançava.

Paralelamente, o envolvimento da sociedade com o problema da fome permaneceu, embora com menos vigor, por meio de campanhas de arrecadação e doação de alimentos, voluntárias ou coordenadas por instituições como a Igreja (CNBB) ou ações civis (Ação da Cidadania, continuidade da Campanha do Betinho).

A partir deste cenário, a importância da análise da evolução das políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional no país não está, simplesmente, na avaliação de um programa de um governo, o que exigirá estudos futuros, já que sua implantação ainda está em andamento. Reside, sim, na consideração dos avanços alcançados e nos conflitos e desafios enfrentados pelo Brasil na formulação e na tentativa de implantação desta política ao longo dos anos e na avaliação de seu significado para o país. A análise histórica, seguida pela análise mais detalhada dos três primeiros anos da gestão atual do Governo Federal, trazem elementos suficientes para o estudo do processo de formulação e de implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país.

Este estudo também pode contribuir para a formulação e implantação de uma política da mesma natureza em outros países, especialmente para aqueles que ainda não superaram as mazelas do subdesenvolvimento e onde ações de combate à fome são prementes. Vale mencionar que a prioridade adotada pelo Brasil está servindo de estímulo para vários outros países implantarem suas políticas, frente aos compromissos e incentivos morais levantados pelas Organização das Nações Unidas com as campanhas de redução da fome (Cúpula Mundial da Alimentação – FAO) e da pobreza (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio). Outro fato de destaque é o protagonismo do Presidente Lula nas reuniões nas Nações Unidas, ao defender a prioridade absoluta para estes temas, sendo o principal proponente do fundo internacional de combate à fome, na reunião da ONU de 2003. Na América Latina, há alguns exemplos de iniciativas semelhantes, também ligados aos resultados eleitorais. A Argentina, após a eleição do atual presidente, ligado à esquerda, teve o Projeto Fome Zero brasileiro como referência para o seu plano de combate à fome. Recentemente, o presidente eleito do Uruguai, também da esquerda, manifestou o combate à fome como uma de suas prioridades. O Chile, o Peru, a Colômbia, a Bolívia e a Venezuela também têm investido

em propostas de combate à fome e de segurança alimentar. Mas, segundo a própria FAO, são pouquíssimos os países subdesenvolvidos que possuem políticas de segurança alimentar e nutricional implantadas. Alguns estão em fase de implantação e carecem de subsídios.

Vale mencionar, ainda, que as organizações internacionais, como FAO, Cepal e PNUD, citam frequentemente o Brasil como um exemplo a ser seguido no seu plano de combate à fome. Menções elogiando a concepção do programa brasileiro foram feitas em diversos relatórios anuais: no relatório da FAO sobre a Situação da Insegurança Alimentar no Mundo (SOFI) de 2004; no relatório da Cepal - Panorama Social da América Latina 2002-2003, de 2004 e no relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, do PNUD, de 2005.

O compromisso com a meta de diminuição da fome pela metade até 2015, definida pela Cúpula Mundial da Alimentação e reforçada, recentemente, pela definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas é um fator impulsionador para a implantação de políticas consistentes de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Por isso, não é exagero dizer que o “mundo está olhando para o Brasil” e para os resultados do Programa Fome Zero.

Partindo destas considerações, esta tese visa analisar a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil a partir de 2003, com o Programa Fome Zero do Governo Federal, ressaltando os limites e desafios para sua implantação de fato no país. O foco da análise da segurança alimentar e nutricional (SAN) abordado centra-se no ponto de vista da garantia a todo o cidadão do acesso à alimentação de qualidade como um direito social básico. Outros componentes da SAN como o padrão de qualidade da alimentação e do consumo alimentar, associado ao padrão de produção industrial e novas tecnologias e questão da obesidade serão marginalmente abordados.

O problema que norteará esta tese é: entendendo a Política de Segurança Alimentar e Nutricional como aquela que garante a todo o cidadão o acesso à alimentação de qualidade como um direito social básico, e que envolve na sua concepção políticas permanentes que atacam as causas da fome, envolvendo assim diversas áreas de governo, como a saúde, a produção agrícola, o abastecimento alimentar, a geração de emprego e renda e a educação



alimentar, bem como as ações diretas de ampliação do acesso aos alimentos, como a transferência direta de renda, ela é distinta das políticas sociais ligadas à alimentação adotadas no país anteriormente aos anos 2000?

A hipótese é de que sim, ela é distinta porque, pela primeira vez, buscou-se incorporar a noção do direito humano à alimentação nas políticas públicas, implantando-se ações específicas de segurança alimentar ao mesmo tempo em que se buscou articular políticas intersetorialmente, com gestão participativa da sociedade. A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, apelidada de Programa Fome Zero, rompeu com a tradição de criação de inúmeras políticas compensatórias isoladas, com sobreposição de público e oscilação de alocação de recursos, a partir de uma concepção planejada e integrada entre os órgãos do governos nos três níveis. Esta concepção, no entanto, tem o risco de sofrer retrocessos e necessita ser consolidada no país, em um processo de longa maturação.

Na comprovação da hipótese, trabalhar-se-á com os conflitos, as dificuldades e os avanços conceituais e práticos obtidos na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com a preocupação de servir também como fonte de avaliação para experiências em outros países.

O método de trabalho utilizado nesta tese está baseado em três vertentes:

a) uso de fontes secundárias: revisão de literatura; documentos do Projeto Fome Zero; documentos do Governo Federal; documentos do Consea; dados de fontes secundárias (IBGE, Conab, Ministério da Saúde, MDS).

b) entrevistas com atores-chave e lideranças ligadas à equipe técnica do I Consea, ao Programa Comunidade Solidária na gestão 1995-1998, à Presidência do atual Consea, ao extinto MESA, à Assessoria Especial da Presidência da República, ao Gabinete do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Programa Bolsa-Família, à área de nutrição do Ministério da Saúde e à Conab.

c) acúmulo pessoal como colaboradora na elaboração do Projeto Fome Zero no Instituto Cidadania e assessora técnica do Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2003).

Além desta introdução, esta tese está estruturada em 3 capítulos, mais as conclusões finais. O capítulo 1 trata da parte histórica da construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e da sua aplicação no Brasil e do histórico das políticas ligadas à alimentação de 1918 a 2002. O capítulo 2, de maior densidade, apresenta a concepção, a implantação e os avanços conceituais e práticos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - o Programa Fome Zero do Governo Federal, a partir de 2003. O capítulo 3 trata das contramarchas da implantação desta Política, ocasionado por idéias em disputa entre fome, pobreza e segurança alimentar e nutricional, e das perspectivas da sua consolidação no país.

## **Capítulo 1: Construindo a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**

Os antecedentes da formulação e implantação da política de segurança alimentar no Brasil serão abordados sob dois aspectos: a construção do conceito, nos âmbitos internacional e nacional; e a elaboração de um panorama dos padrões de políticas ligadas à alimentação pré-existentes, desde o início do século XX até os anos 2000.

### **1.1 Os Antecedentes da sua Formulação: a construção da noção de segurança alimentar e nutricional do ponto de vista do acesso aos alimentos de qualidade**

#### **1.1.1 Desenvolvimento da Noção de Segurança Alimentar no Âmbito Internacional**

A preocupação da humanidade e dos governos com a disponibilidade de alimentos para a população de seus países sempre foi uma constante. No século passado, assumiu contornos mais precisos na busca por uma política permanente em função das guerras e das carestias ocasionadas pela mesma. O fim da Segunda Guerra Mundial representou um marco na busca por mecanismos mais abrangentes no sentido de garantir o bem estar da humanidade. Assim, ao mesmo tempo em que se discutia a constituição da Organização das Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional, em Hot Springs, em 1943, surgiu também uma proposta de montagem de uma organização multigovernamental para o incentivo à agricultura e à alimentação (Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001).

A proposta foi concretizada com a criação da FAO – Food and Agriculture Organization, como organismo internacional para o desenvolvimento da agricultura e da alimentação, em 1945, em Quebec, no Canadá. No documento preparatório da I Conferência da organização, elaborado em 1945<sup>8</sup>, constam as principais concepções do momento que subsidiaram a sua criação. O conceito utilizado na época, influenciado pela democracia liberal norte-americana, é o da “libertação da necessidade” (*freedom from want*). Um mundo em reconstrução não poderia conviver com a carência dos indivíduos. A democracia liberal defendia que o homem que passa necessidades não é um homem livre (Dean, 2005). Portanto, para a FAO, libertação da necessidade significava superar a fome e a realização das necessidades básicas para uma vida digna. A FAO nascia, desta forma, “da necessidade para a paz assim como para a libertação da necessidade - os dois são interdependentes”.

Para alcançar a libertação da fome, defendia que era necessário disseminar o conhecimento sobre os melhores métodos de produção, processamento e distribuição e o melhor uso dos alimentos.

Em 1952, o brasileiro Josué de Castro, médico, geógrafo, antropólogo e autor de diversos trabalhos sobre o tema da fome, assumiu a presidência do Conselho da FAO, permanecendo à frente da organização por três anos.

A noção do alimento como poderosa arma política entre os países surgiu pela primeira vez naquele pós-guerra, frente aos riscos ocasionados pela destruição em massa de campos de produção de alimentos. A alimentação adquiriu um significado estratégico de segurança nacional, impondo a necessidade a cada país de assegurar por conta própria o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consome, inaugurando um conjunto de políticas específicas, entre as quais a formação de estoques de alimentos (Maluf e Menezes, 2001).

No início da década de 1970, uma forte crise alimentar veio reforçar esta noção. Em meio a um crescimento acelerado da produção agrícola mundial, houve duas grandes quebras da produção de alimentos, em 1972 e 1974, devido a problemas climáticos, nas principais áreas produtoras. Isto ocasionou uma forte diminuição nos estoques de cereais. Os estoques mundiais de trigo caíram de 50 milhões de toneladas, em 1971, para 27 milhões, em 1973, atingindo o menor valor em 20 anos (FAO, 2000). No mesmo período, duas fortes secas atingiram a África. A primeira ocasionou a morte por fome de cerca de 100 mil pessoas nos países da África Subsaariana. A outra seca atingiu a Etiópia e matou, também por fome, entre 50 mil e 200 mil pessoas, sem que a ajuda alimentar pudesse chegar a tempo. Paralelamente, o mundo viveu a crise do petróleo, que provocou uma abrupta alta dos preços dos combustíveis, fertilizantes e pesticidas, agravando a crise alimentar.

Esta crise alimentar provocou a realização da Primeira Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO e pelas Nações Unidas, em 1974. Seus objetivos eram: realizar acordos de políticas e programas para aumentar a produção e a produtividade dos alimentos, especialmente nos países desenvolvidos; ampliar o consumo e a distribuição de alimentos; debater a formação de um sistema de segurança alimentar mundial mais efetivo,

---

<sup>8</sup> As partes foram transcritas de MacMillan (2005), p. 1.

que considerasse os estoques de alimentos, as políticas de ajuda alimentar de emergência, e um sistema de comércio internacional mais ordenado (FAO, 2000).

Estas preocupações, juntamente com a grave situação conjuntural, fortaleceram a noção inicial de que a questão alimentar de um país estava estritamente ligada à sua capacidade de produção agrícola, idéia predominante na Primeira Conferência Mundial.

Vale mencionar que a visão mundial predominante no momento, da falta de alimentos ou da ameaça da mesma, deu o suporte ideológico e político necessário para a adoção e disseminação do modelo agrícola de emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), sementes melhoradas e máquinas agrícolas, que ficou conhecido como Revolução Verde. Segundo a FAO (2000), entende-se por Revolução Verde um aumento brutal da produção das principais culturas, como milho, arroz e trigo, principalmente durante as décadas de 1960 e 1970. A Revolução Verde contribuiu para que, nos últimos 50 anos, o crescimento da produção agrícola global aumentasse em 1,6 vezes a produção total de 1950. A desigualdade também aumentou brutalmente, pois a distância entre o sistema mais produtivo e o menos produtivo aumentou em 20 vezes nestes 50 anos (FAO, 2000).

Para Maxwell e Slater (2003), a noção predominante nos anos 1970 e 1980 estava mais ligada ao conceito de política alimentar, ou mais propriamente, política de assistência alimentar, com ênfase nos aspectos ligados à oferta de alimentos e menos à demanda (ou à sua interdependência) e precede a disseminação do conceito de segurança alimentar. Segundo os autores, um dos primeiros exemplos de política adotada com a visão da assistência alimentar foi o Plano de Combate à Fome no Mundo, da União Européia, em 1981.

No entanto, o que se constatou, mesmo com um aumento fenomenal na produção mundial de alimentos, foi a manutenção de condições agudas de fome e desnutrição de grande parte da população mundial.

Com isso, a mudança desta visão para uma ênfase no aspecto da demanda foi rápida e, segundo Maxwell e Slater (2003), teve forte influência de Amartya Sen, com seu conceito de *entitlement*<sup>9</sup>, elaborado em 1981.

---

<sup>9</sup> Não há tradução no português para a palavra. No livro Desenvolvimento como Liberdade, de Sen (2000), o tradutor a batiza como “intitlamento”.

Os “intitamentos” de Sen podem assumir a forma de acesso a bens ou recursos, por meio de canais legais de aquisição: recursos para coletar ou produzir alimentos; recursos que permitem a troca (propriedades, dinheiro, força de trabalho) por alimentos; e o recebimento de doações de alimentos ou de recursos para acessá-los. Este conceito amplia, portanto, as formas de acesso à alimentação por parte dos indivíduos, além do simples aumento da oferta dos mesmos.

Segundo Sen (1990), a fome deve ser vista como um fenômeno econômico no sentido amplo – incluindo produção, distribuição e utilização de alimentos – e não apenas como reflexo de problemas de produção de alimentos. O autor diferencia os dois tipos de fome e suas causas: a fome (*hunger*) que ocorre de forma recorrente é, fortemente, um resultado de acessos inadequados a “intitamentos” de forma contínua; e a fome repentina (*famine*) o resultado de acesso inadequado geralmente de forma desastrosa e abrupta.

Mas, bem antes dos “intitamentos” de Sen, Josué de Castro já afirmava, em 1968, que “a fome é um produto de estruturas econômicas defeituosas (...) não é um problema de limitação da produção por coerção de forças naturais. É antes, um problema de distribuição”<sup>10</sup>.

Suas obras, especialmente a Geografia da Fome, passaram a ser traduzidas em vários países, e demonstraram ao mundo que a fome do Brasil (e também dos demais países) não era causada por fatores naturais, mas devido à desigualdade social.

Dentro deste contexto, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar a noção de acesso aos alimentos, ao lado da noção de oferta suficiente de alimentos. Em 1982, a FAO apresenta a definição originada na 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, de que “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam [...]”. Este conceito permanece até os dias de hoje.

Mais recentemente, agrega-se a este conceito, a preocupação com a qualidade dos alimentos (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica) e sua sanidade (não-contaminação biológica, física ou química). Esta noção de alimento seguro foi fortalecida na Conferência

---

<sup>10</sup> Trecho do artigo: A explosão demográfica e a fome no mundo”. Publicado na revista *Civiltà delle Machine*. Conforme: [www.josuedecastro.com.br/port/indice.html](http://www.josuedecastro.com.br/port/indice.html). Acesso em 31/01/2006.

Internacional de Nutrição, promovida em 1992 pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde – OMS (Maluf e Menezes, 2001).

Em 1996, mais de dez anos após a I Conferência, a FAO constatou que os objetivos de erradicar a fome no mundo estavam longe de serem alcançados. As estimativas indicavam que, se nada fosse feito, ainda haveria 680 milhões de pessoas famintas no mundo ao redor do ano 2010, mais de 250 milhões na África Subsaariana (FAO, 2005<sup>11</sup>).

Assim, em novembro daquele ano foi organizada a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, reunindo representantes de 185 países e da Comunidade Européia, com o objetivo de renovar o compromisso global de eliminar a fome e a subnutrição e atingir a segurança alimentar para todas as pessoas, envolvendo os níveis hierárquicos políticos mais elevados de cada país.

Na ocasião, 112 chefes de Estado e de governos e outros 70 representantes de alto escalão, incluindo o Brasil, assinaram a Declaração de Roma, comprometendo-se a envidar todos os esforços para erradicar a fome em todos os países, com a meta inicial de reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até 2015.

No início de 2002, a FAO organizou uma nova conferência visando fazer um balanço dos progressos do compromisso com os países signatários, feito nos cinco anos anteriores. Com o nome Cúpula + 5, os técnicos demonstraram nessa conferência realizada em Roma, que a meta fixada para 2015 estaria muito distante de ser atingida, pois a trajetória das políticas de combate à fome não apresentava resultados significativos. Na ocasião, as estimativas mostravam a existência de 816 milhões de pessoas que não consumiam o suficiente segundo os padrões de nutrição. A principal causa para esse fracasso estava no pouco interesse dos próprios mandatários em patrocinar a causa do combate à fome. O pequeno apoio aparecia refletido na presença praticamente nula de autoridades em um evento daquela importância. O diagnóstico geral era de que não havia a chamada *vontade política* por parte dos governos para eliminar o problema.

No âmbito das Nações Unidas, também se criou, em 2000, outra instituição paralela à FAO, que é a Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação na Comissão de Direitos

---

<sup>11</sup> [www.fao.org/wfs](http://www.fao.org/wfs): Monitoring progress since the World Food Summit, acesso realizado em outubro de 2005.

Humanos. Esta Comissão, responsável por acompanhar o cumprimento dos direitos humanos das Nações Unidas, criou uma série de relatorias, sendo o direito à alimentação, constante no Comentário geral número 12 (“O Direito a uma Alimentação Adequada”), fiscalizado por esta relatoria. Esta iniciativa agrega e fortalece um fator fundamental na formulação da noção de segurança alimentar e nutricional, que é a noção da alimentação como um direito nato de todos, e não apenas como política compensatória, noção hoje ainda pouco incorporada nos países.

No mesmo ano lançou-se, no âmbito das Nações Unidas, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que trata, basicamente, de um compromisso de todas as nações de melhorar a situação sócio-econômica de seus povos. O primeiro objetivo do Milênio é reduzir a fome pela metade até 2015 e a miséria pela metade até 2025. As Nações Unidas incorporaram e reforçaram, assim, a meta da FAO.

### **1.1.2 Desenvolvimento da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional do Ponto de Vista do Acesso aos Alimentos de Qualidade no Âmbito Nacional**

No Brasil, a preocupação com o problema da fome e da miséria teve seu lugar desde o período colonial. Os clássicos trabalhos da historiadora Maria Yedda Linhares<sup>12</sup> demonstraram que o país viveu crises crônicas de falta de alimentos, desde o período colonial até a década de 1970, e adotou diversas medidas para solucioná-las. A partir de seu estudo, pode-se afirmar que, no século XX, especialmente a partir da criação do Comissariado de Alimentação Pública, em 1918, até a década de 1970, a história política do Brasil confunde-se com a história política do abastecimento, tal a quantidade de leis, medidas e órgãos públicos criados para tentar solucionar o que a autora chamou de “crise crônica de abastecimento alimentar” no país.

No entanto, neste período, o foco principal da preocupação pública era com a escassez, os preços e o escoamento dos alimentos, atingindo todas as camadas da população. O termo combate à fome não constava das preocupações das instituições criadas, mas sim a carestia.

A partir da década de 1940, o tema da fome passou a assumir importância no cenário nacional e internacional. Pode-se atribuir grande parte desta mudança ao pioneirismo de Josué de Castro, não apenas como autor de livros de reconhecimento nacional e



internacional com ênfase no caráter político da fome<sup>13</sup>, mas também como gestor público, formulador e executor de políticas públicas na área alimentar nas décadas de 40, 50 e 60. Josué de Castro teve reconhecimento internacional ao denunciar a persistência da fome no mundo moderno como um fator político, de grande responsabilidade dos governos.

Naquele período, as ações de abastecimento eram ligadas, na sua maioria, a instituições vinculadas à área da agricultura. Como exemplo, pode-se citar que algumas das principais estruturas criadas no período estiveram ligadas ao Ministério da Agricultura, como a Comissão do Abastecimento, em 1939, e também a superestrutura criada na década de 1960 a partir da Sunab – Superintendência Nacional do Abastecimento, que coordenava a Cobal (Companhia Brasileira de Alimentos), a Cibrazen (Companhia Brasileira de Armazenagem) e a CFP – Comissão de Financiamento da Produção, que passou a estar vinculada ao Ministério da Agricultura a partir de 1967.

A partir da década de 1980, com o equacionamento da capacidade produtiva da agricultura e do abastecimento urbano a partir do modelo das grandes redes privadas de supermercados, passou a adquirir grande relevância a perda do poder aquisitivo dos salários, e seu poder explicativo sobre a fome ampliou-se (Graziano da Silva, 1996). Segundo o autor, o salário mínimo, que em maio de 1980 representava 35% do valor necessário para assegurar a sobrevivência de uma família, caiu para menos de 18%, em 1991, atingindo nos anos 1988/89, valores próximos a 10%.

Desta forma, o tema da segurança alimentar foi aos poucos assumindo seu lugar diante da necessidade do equacionamento do problema da fome, para além da noção exclusiva do abastecimento. Avalia-se que a introdução do conceito do tema da segurança alimentar no país tenha sido em 1985, a partir de um documento para uma política de abastecimento no Ministério da Agricultura<sup>14</sup> (Maluf, Menezes e Valente, 1996). Na época, o tema foi

---

<sup>12</sup> História do Abastecimento: uma problemática em questão (1530-1918) e História Política do Abastecimento (1918-1974), ambos de 1979.

<sup>13</sup> Vale citar dois trabalhos dele com grande repercussão no período: *"As Condições de Vida da Classe Operária no Recife: estudo econômico de sua alimentação"*, de 1935, no qual o médico reúne argumentos que fortaleceriam a emergente luta pela criação do salário mínimo, bem como pelo reconhecimento dos direitos dos trabalhadores, e o livro *"A Geografia da Fome"*, lançado em 1946.

<sup>14</sup> Documento: Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome. Ministério da Agricultura/Seplan, 1985.

introduzido pelo grupo que formatou a proposta<sup>15</sup>, tendo como panorama o início da disseminação do tema na América Latina, capitaneado pela FAO e pela Cepal. Segundo o documento, não é possível enfrentar a questão alimentar como algo específico do setor agrícola.

Naquele momento, a concepção utilizada era próxima daquela adotada pela FAO, que colocava ênfase na auto-suficiência alimentar nacional, mas já apontava como causa da falta de acesso aos alimentos a insuficiência de renda. No documento, consta que “a segurança alimentar se concretiza em dois objetivos: a) atender às necessidades alimentares da população; b) atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos”. (MA/Seplan, 1985, p:8).

Para a coordenação da Política de Abastecimento, foi proposta a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, como um fórum de decisões, presidido diretamente pelo Presidente da República e cujo secretário-executivo seria o Ministro da Agricultura. A proposta era de um conselho com caráter bastante operativo, voltado para formular planos nacionais por temas, como preços, abastecimento, agroindústria, cesta básica, entre outros, e com participação de membros do setor produtivo, trabalhadores e consumidores. Apesar de não ter tido resultado prático, as idéias contidas neste documento foram retomadas posteriormente.

No mesmo ano, ocorreu a Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na qual se afirmou a compreensão de que a alimentação é um direito básico. Na ocasião, foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN, vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN, vinculado ao Ministério do Planejamento, ambos com participação de representantes da sociedade civil. A identificação da incapacidade do acesso aos alimentos por parte significativa da população brasileira frente à pobreza e ao desemprego, como uma de suas causas principais, ganhava destaque no diagnóstico da situação de insegurança alimentar do país (Instituto Cidadania, 2001).

---

<sup>15</sup> O protagonista da proposta foi o então Secretário de Planejamento Agrícola do Ministério da Agricultura, Ronaldo Coutinho Garcia, que reuniu diversos especialistas da área agrícola e agrária. O Ministro da Agricultura era Pedro Simon.

Na primeira metade da década de 1990, uma série de outras iniciativas serviu como marco para construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Em 1990, na cidade de São Paulo, ocorreu o Seminário “Fome – Desafio dos Anos 90”, organizado pela Prefeitura de São Paulo, na gestão da ex-prefeita Luiza Erundina. Naquele momento, o enfoque dos gestores de Prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores eram as ações de abastecimento alimentar no âmbito municipal, como os programas de estímulo à produção e ao consumo local de alimentos, como hortas comunitárias, grupos de compras, a gestão de programas de comercialização a preços reduzidos como feiras do produtor, sacolões, varejões e centrais de comercialização. No entanto, para as causas mais estruturais da fome eram identificadas políticas mais amplas de ampliação e distribuição da renda e do emprego. Neste aspecto, começa a ganhar maior adesão o tema da Segurança Alimentar como conceito que amplia o horizonte no debate da fome.

A formulação de uma proposta de caráter de política nacional ocorreu com o lançamento do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, em 1991, por meio do Governo Paralelo<sup>16</sup>. Este documento, de autoria de Luiz Inácio Lula da Silva e José Gomes da Silva, surgiu por iniciativa do grupo que atuou na campanha perdedora para a Presidência da República, que sentiu necessidade de formular políticas nacionais em diversos temas. O tema da Segurança Alimentar surgia com a preocupação de levantar políticas para o acesso aos alimentos, completando a outra face da moeda que era a das políticas agrícolas e agrárias, voltadas para a oferta, coordenados também por José Gomes da Silva. O relator da proposta foi o professor Renato Maluf, na época gestor municipal, que também atuou na proposta do Ministério da Agricultura, de 1985. As idéias básicas daquele documento foram, então resgatadas.

A proposta contida no documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, do Governo Paralelo, era: “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. Para isso, a disponibilidade agregada nacional de alimentos deveria ser suficiente, estável, autônoma, sustentável e equitativamente distribuída. A ênfase do documento estava mais voltada para as ações de abastecimento. A proposta de estrutura institucional recuperava a proposta de

---

<sup>16</sup> O Governo Paralelo, coordenado pelo grupo que atuou na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989, foi criado para acompanhar e fiscalizar a gestão do Presidente eleito Fernando Collor de Mello.

1985: formação de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar, ligada à Presidência da República, e de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República, voltado para a integração dos diversos setores governamentais, com participação de representantes dos segmentos sociais e das esferas de governos estaduais e municipais. Ao Conselho caberia definir a Política Nacional de Segurança Alimentar, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos e assegurar os recursos necessários.

Em seguida, o lançamento da iniciativa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (1992-1993) como um movimento social, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza e que alcançou uma enorme amplitude, expressando-se na formação de milhares de comitês de solidariedade, incentivou a ação governamental e o envolvimento da sociedade civil na meta de combater a fome.

Segundo Gohn (1995), em dois anos de atuação, a Ação da Cidadania organizou 3.000 comitês para a coleta e a distribuição de alimentos e roupas, a maioria deles por meio de empresas públicas como o Banco do Brasil. Toda esta mobilização deu origem e forma ao Programa de Combate à Fome e à Miséria durante o período do Governo Itamar Franco (1993-1994).

Como resultado da mobilização e do documento entregue ao então Presidente Itamar Franco, o Governo Federal, em parceria com a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, criou, em maio de 1993, o Consea, que foi integrado por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil, em grande parte indicados pelo Movimento Pela Ética na Política, para coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização.

Segundo o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – as dez prioridades”, da Presidência do Consea, “haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna. A segurança alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear, articular, horizontal e verticalmente,

todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade” (p: 3e 4).

Segundo Pessanha (2002), a expressão segurança alimentar assumiu um conteúdo abrangente, quase sinônimo de política social. No documento que sistematizou os eixos e prioridades da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar destacam-se três eixos principais de atuação: ampliar as condições de acesso à alimentação por meio da geração de empregos e distribuição de renda, especialmente com a reforma agrária; aumentar a disponibilidade de alimentos e reduzir o custo dos alimentos; assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos vulneráveis, como gestantes, nutrizes, crianças, e assegurar qualidade dos alimentos e estimular práticas alimentares e de vida saudáveis (Consea,1994).

A criação do Consea contribuiu para incluir, de forma efetiva, a segurança alimentar na agenda política brasileira, mas também imprimiu um caráter de parceria sociedade-governo devido à formação de uma representação civil direta que imprimia legitimidade a este tema no governo (IPEA, 1994).

Segundo Valente (2001), dois grandes avanços estão ligados à criação do Consea:

- a) o combate à fome e à miséria passou a ser visto como um problema de governo e uma questão estratégica, ficando sua coordenação diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República;
- b) implantou-se uma coordenação das ações governamentais de forma intersetorial, nos diferentes níveis de governo, com as ações da sociedade civil no sentido de reduzir duplicidades, superposições e de atingir os objetivos propostos.

Na gestão seguinte, do governo Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi extinto logo no início do mandato, substituído por outro Conselho, o Comunidade Solidária, de caráter consultivo e com ênfase na coordenação de ações de combate à pobreza e à miséria, e mantendo a parceria entre sociedade civil e Estado. A segurança alimentar como eixo estratégico de governo foi deixada para segundo plano, embora se mantivessem iniciativas isoladas no governo.

A partir deste momento, embora nunca tenha saído da pauta de problemas nacionais, nem da pauta de reivindicações dos movimentos sociais, houve um arrefecimento da discussão sobre o problema da fome e do debate sobre a segurança alimentar no país. Neste contexto, os setores organizados da sociedade civil engajados na luta contra a fome e pela segurança alimentar buscaram novos espaços para prosseguir em suas ações (Valente, 2001).

Uma oportunidade de articulação foi a preparação brasileira para a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, em 1996. Nessa ocasião, constituiu-se um grupo de trabalho, composto de representantes dos ministérios e da sociedade civil (incluindo o setor empresarial), para elaborar o documento oficial brasileiro. Na realização da Cúpula, a participação da delegação da sociedade civil foi bastante ativa e este grupo deu origem, em novembro de 1998, ao Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, com cerca de 40 representantes de organizações e entidades da sociedade civil, visando promover a articulação das ações da sociedade brasileira no combate à fome e à miséria.

No início dos anos 2000, o tema da fome voltou à pauta nacional. O agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias no país, especialmente nas grandes cidades, aprofundada com a crise econômica e o aumento do desemprego no final da década de 90, foram o pano de fundo desta retomada.

Na época, os números utilizados pelo Governo Federal indicavam que havia no país 54,4 milhões de pessoas que não possuíam renda suficiente para os gastos básicos como alimentação, vestuário, moradia e saúde, dos quais cerca de 24 milhões de pessoas não tinham renda suficiente sequer para se alimentar adequadamente (Rocha, 2000b). Além disso, verificava-se uma crescente vulnerabilidade do país em relação à segurança alimentar diante das constantes oscilações de preços dos alimentos, crescente dependência de alimentos importados e diminuição dos estoques públicos de produtos agrícolas. Em 2001, o Governo Federal tinha em estoque 2,3 milhões de toneladas de alimentos e fibras, concentrados nas regiões Centro-Sul, representando apenas 2,5% da safra total de grãos (Instituto Cidadania, 2001).

Em 2001, fruto da preparação de um papel mais propositivo e concreto para o Instituto Cidadania, ONG dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva, a retomada do tema da segurança alimentar como política pública era colocada como uma das grandes prioridades.

O Instituto Cidadania foi a ONG originada pelo extinto Governo Paralelo, após as eleições de 1994, para manter um grupo articulado de intelectuais que apoiou o candidato Lula, mas com um caráter mais executivo, voltado para elaboração de consultorias e de projetos de política pública, chamando atenção para temas estratégicos que exigiam um olhar mais atento dos governos, mas sem estar vinculado a uma estrutura partidária.

Seu primeiro projeto desenvolvido foi o Projeto Moradia que, contando com renomados especialistas na área, formulou uma política para habitação no país. O segundo projeto, com início em novembro de 2000, foi o Projeto Fome Zero, nome fantasia para a Política de Segurança Alimentar. Tratava-se de uma prioridade colocada pessoalmente por Lula<sup>17</sup>.

A elaboração dos projetos obedecia, geralmente, à mesma metodologia: escolhia-se um coordenador ou um grupo de coordenadores especialistas na área, que aglutinavam um conjunto maior de especialistas na sua elaboração. Os projetos, em suas versões originais deveriam ser debatidos publicamente em vários fóruns antes de serem finalizados e eram lançados em nível nacional, preferencialmente em Brasília, entregando-os para os governos federal, estaduais e municipais e para parlamentares.

O fator impulsionador para a retomada da proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional surgiu na campanha para a presidência de 1998, por ocasião de uma severa seca que atingiu o Nordeste, e a promessa, por parte do candidato Lula de elaborar uma proposta de erradicar a fome no país. Esta proposta foi retomada novamente nas Caravanas da Cidadania, ocorridas em 1999.

O Projeto Fome Zero foi elaborado ao longo do ano de 2001, por uma equipe de especialistas contratada pelo Instituto Cidadania e teria que ser elaborado e debatido em nível nacional. O coordenador nomeado para o projeto foi José Graziano da Silva, professor universitário, especialista na área e antigo colaborador de Lula.

Conforme citado anteriormente, esta não era a primeira proposta de política de segurança alimentar apresentada ao país por Lula. Em 1991, Lula e José Gomes da Silva, pai de José Graziano da Silva, formularam e apresentaram ao então presidente da República, a Política de Segurança Alimentar. Tratava-se, então, de colocar novamente na agenda nacional um

---

<sup>17</sup> Vários outros projetos lançados em nível nacional se seguiram ao Projeto Moradia e ao Projeto Fome Zero: de Segurança Pública, de Reforma Política e de Políticas para a Juventude.

tema que estava secundário na agenda política. E mostrar que, com vontade política, era possível erradicar a fome no país e garantir para toda a população o direito básico à alimentação adequada.

O texto preliminar foi elaborado a partir de contribuições de uma centena de especialistas durante mais de seis meses. Entre os colaboradores figuravam vários fundadores do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar. Foram realizados três grandes encontros em São Paulo, Fortaleza e Santo André, que reuniram ao todo mais de 1.000 participantes em debates que contribuíram para a versão preliminar da proposta (Instituto Cidadania, 2001).

A versão preliminar da proposta foi enviada, também, para entidades da sociedade civil, parlamentares, religiosos, sindicatos, empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propuseram modificações ao documento base. O resultado deste debate foi a reinserção do tema da Segurança Alimentar e Combate à Fome na agenda nacional.

Pretendia-se que o documento servisse de subsídio para a constituição de uma agenda permanente de discussão e de ações para buscar a garantia da Segurança Alimentar e a erradicação da fome no país, como prioridade pública e política.

Com a incorporação da noção do direito à alimentação, o conceito de segurança alimentar adotado no documento resultou em:

*“Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar.*

*É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas” (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).*



O Projeto foi lançado com grande destaque em Brasília, no Senado Federal, contando com a participação de inúmeras lideranças políticas dos movimentos sociais e empresariais<sup>18</sup> no Dia Mundial da Alimentação, em 12/10/2001 e permaneceu na agenda política do país desde então.

Vale a pena citar, ainda, em março de 2002, a divulgação, por parte do Governo Federal, do documento “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil”, preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre Direito à Alimentação. O documento apresenta um conjunto de realizações do governo, agrupada em quatro áreas: oferta e acesso aos alimentos, onde destaca a política de crédito agrícola, a importância da carga tributária; as políticas de emprego e renda, a reforma agrária e a transferência de renda; o atendimento a grupos vulneráveis; onde destaca o Projeto Alvorada<sup>19</sup> e o Comunidade Ativa; as políticas de nutrição e as políticas afirmativas de gênero; e a proteção social consubstanciada no acesso universal à saúde pública e à previdência social. No entanto, o resultado do documento é claramente uma somatória de ações e realizações independentes, que não se concretizam em uma política nacional de segurança alimentar.

No final de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito Presidente da República, apresentou como uma de suas maiores prioridades de governo o combate à fome. Já em seu primeiro discurso como presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou:

*“Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome. Um apelo à solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer. Para tanto, anuncio a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com verbas e poderes para iniciar, já em janeiro, o combate ao flagelo da fome. Estou seguro de que esse é, hoje, o clamor mais forte do conjunto da sociedade. Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei*

---

<sup>18</sup> Estiveram presentes governadores, líderes das bancadas dos partidos (PT, PL, PSB, PTB), diversos prefeitos, representantes de organizações internacionais como FAO, UNICEF, OIT e Banco Mundial, dos movimentos ligados à agricultura familiar (Contag - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura no Brasil, MST - Movimento dos Sem Terra e Fetrat-Sul - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – Região Sul) e do comércio, como ABRAS - Associação Brasileira dos Supermercados, SESC e FCESP - Federação do Comércio no Estado de São Paulo.

<sup>19</sup> Que se trata basicamente de uma estratégia de seleção de programas prioritários já existentes para serem ampliados nos municípios de menor desenvolvimento humano.

*realizado a missão de minha vida” (trecho do primeiro discurso do Presidente eleito, em 20/10/2002).*

Esta declaração trouxe grande impacto em todo o noticiário nacional e deu início ao que se chamou depois de “superexposição” do projeto<sup>20</sup>. Foi o início da implantação do Programa Fome Zero pelo Governo Federal, enquanto política pública. Este processo será abordado no Capítulo 2.

Com a implantação do Programa Fome Zero, também foi reinstalado o Consea, em janeiro de 2003, e foi realizado outro marco importante da implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional: a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004.

Na II Conferência, foram aprovados os seguintes princípios gerais que devem estar contemplados nas ações e políticas públicas ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

- a) adotar a ótica da promoção do direito humano à alimentação saudável, colocando a SAN como objetivo estratégico permanente associado à soberania alimentar;*
- b) assegurar o acesso universal permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio da geração de trabalho e renda e contemplando ações educativas;*
- c) buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social;*
- d) respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares;*
- e) promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente;*
- f) reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público.*

---

<sup>20</sup> Toda grande imprensa deu destaque à declaração do Presidente eleito: “Investindo contra a fome: Lula anuncia prioridade do governo e Secretaria de Emergência Social” (O Globo, 29/10/2002); “Combate à fome em primeiro lugar” (Correio Braziliense, 29/10/2002); “Lula prioriza fome, descarta mágica e acena ao mercado” (Folha de São Paulo, 29/10/2002); “Discurso define combate à fome como prioridade” (Valor, 29/10/2002); “Lula prioriza combate à fome (Jornal do Brasil, 29/10/2002).

## **1.2 Políticas Ligadas à Alimentação Pré-Existentes no Brasil**

Neste item busca-se apresentar uma breve retrospectiva das políticas ligadas ao combate à fome e à promoção da alimentação no país, a evolução das mesmas ao longo do tempo e também as influências na formulação da atual política de segurança alimentar e nutricional. Esta análise é importante para se avaliar o que mudou ou está em processo de mudanças em relação às políticas predominantes no passado.

Vale ressaltar que as estratégias das políticas alimentares e de combate à fome implantadas ao longo dos anos não estão dissociadas dos padrões mais gerais das chamadas políticas sociais no país, que englobam diversas áreas como previdência e assistência social, educação, saúde, geração de trabalho e renda, habitação, saneamento e transporte público. Este aspecto é analisado com bastante profundidade em Fagnani (2005). O autor divide a trajetória da política social brasileira em três momentos específicos: o primeiro, de 1964 a 1985, corresponde ao período da ditadura militar, caracterizado pela forte centralização e “modernização conservadora” das políticas sociais; o segundo, de 1985 a 1989, corresponde ao período da transição democrática, marcado por movimentos antagônicos de construção e desconstrução do Estado com características do Estado de Bem-Estar Social; e o terceiro momento, de 1990 a 2002, marcado por um ciclo de contra-reformas liberais, rumo à desestruturação do Estado de Bem-Estar Social que estava sendo conquistado no período anterior.

A análise da implantação das políticas específicas ligadas à alimentação é permeada por este arcabouço mais geral, e objetiva avaliar a trajetória das políticas de combate à fome ao longo dos anos.

As políticas voltadas para o combate à fome no Brasil não são recentes, sendo moldadas e influenciadas pelas fases de maior e menor intervenção pública. Pode-se identificar três momentos principais que configuram padrões predominantes distintos: o primeiro vai do início do século até a década de 70, predominando uma maior preocupação com o abastecimento de alimentos, ou seja, com o lado da oferta - capacidade de produção e escoamento dos alimentos para todas as regiões do país, e uma preocupação em conter as altas de preços ocasionadas pela falta dos mesmos ou pela especulação. Esta preocupação com o lado da oferta é influenciada pelo forte crescimento da população urbana no período

que vai de 1940 a 1970. Neste período, a população urbana multiplicou-se por quatro, a uma taxa anual de 4,8%, enquanto a população rural aumentou em 1,4 vezes, a uma taxa de 1,5% ao ano. Durante este período, rapidamente, a proporção de pessoas residindo nas áreas urbanas suplantou as áreas rurais, sendo que, em 1970, os primeiros já eram maioria no país. O abastecimento era, portanto, uma forte preocupação, pois o preço dos alimentos afetava os custos da mão-de-obra voltada para a crescente indústria nacional. Para dar conta do tema, foram criadas inúmeras estruturas e instituições públicas e privadas ao longo do período.

O segundo momento inicia-se a partir da década de 1970 até final dos anos 1980, quando entram em cena, conjuntamente, as políticas de assistência alimentar diretas, devido ao agravamento das condições sociais e a visibilidade maior do problema da fome. Embora as políticas de abastecimento permaneçam ativas, a multiplicação daquelas pode estar associada também ao reinício da fase de eleições diretas no país, na qual os políticos eleitos buscavam dar respostas, mesmo que insatisfatórias ou transitórias aos graves problemas sociais que assolavam o país.

Por fim, verifica-se um terceiro momento, a partir da década de 1990, como um período de desmonte das políticas alimentares centralizadas, com diminuição da atuação do Estado na área social. Neste mesmo período, como resposta ao agravamento da situação social, começam a tomar corpo as primeiras propostas de políticas de segurança alimentar e combate à fome, abrangendo as políticas de abastecimento e também as de assistência alimentar direta.

### **1.2.1 A Predominância das Políticas de Abastecimento (1918-1970)**

A primeira intervenção direta do Estado na distribuição de alimentos foi a criação do Comissariado de Alimentação Pública (CAP), por meio do Decreto nº. 13.069, de 12 de junho de 1918. O CAP foi criado em meio a uma crise de carestia que promoveu uma das maiores manifestações urbanas da época e tinha fortes poderes, valendo-se de um instrumento jurídico conjuntural, que estabeleceu estado de sítio devido à I Grande Guerra (Linhares e Silva, 1979). Entre outras funções, cabia ao CAP: verificar semanalmente o estoque de gêneros alimentícios e de primeira necessidade; levantar o custo de produção destes produtos e dos preços de aquisição dos produtores nos mercados; comprar os

gêneros referidos ou requisitá-los e desapropriá-los; estipular quantidades e preços para venda de alimentos; confeccionar quinzenalmente tabelas com os preços dos produtos de primeira necessidade com o objetivo de conter a especulação. Pelo seu caráter fortemente interventor na época, o CAP teve vida curta, e formas mais brandas de regular a oferta de alimentos foram adotadas desde então.

Os mecanismos de forte intervenção vão retornar nas décadas de 1930 a 1960, iniciando com a era Vargas, ocasionados por crises de carestia e aumento de preços. Neste período, consolidou-se uma política de abastecimento alimentar, cuja estrutura básica se mantém até os anos 1990.

As estruturas de intervenção foram iniciadas com a criação da Comissão de Abastecimento, em 1939, que tinha como objetivo regular tanto a produção como o comércio de alimentos, drogas, material de construção e combustíveis, a fim de segurar a alta de preços. A Comissão funcionava como um Ministério Extraordinário, com superpoderes, podendo comprar ou requisitar e vender esses produtos para a população.

Até a década de 80, basicamente pode-se dizer que a construção das políticas alimentares teve como foco principal o problema dos preços dos alimentos.

Como exceção a esta fase, em 1940, vale mencionar a criação do Programa de Alimentação de Trabalhadores, coordenado pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo Decreto-Lei 2.478, de 05/08/1940, e proposto por Josué de Castro. Trata-se da primeira menção a políticas públicas voltadas para a nutrição, ou seja, para o aspecto do consumo e não voltadas ao aspecto da oferta de alimentos. Sua criação esteve vinculada com a preocupação de melhorar a alimentação do trabalhador para aumentar sua resistência orgânica e capacidade de trabalho (Castro, 1977). Isto justificava seu vínculo ao Ministério do Trabalho. Ao SAPS cabia promover ações de educação alimentar e informações sobre a importância da alimentação, instalação e funcionamento de restaurantes para os trabalhadores e fornecimento de alimentos por parte das empresas em refeitórios.

Ao longo dos primeiros anos, o SAPS teve suas funções ampliadas para o fornecimento de gêneros de primeira necessidade a preço de custo, acrescidos de taxa de administração de 10%, para segurados das instituições de Previdência Social com família numerosa. Além

disso, em 1943, também passou a promover cursos técnicos e profissionais para formações em nutrição e profissionais de copa e cozinha e atividades afins (Castro, 1977). Sete anos após sua criação, o SAPS foi reestruturado e esvaziado, passando a ter funções bem mais modestas.

Nos anos 50, a preocupação maior do governo era com o problema da comercialização dos alimentos produzidos, buscando evitar-se a especulação de preços. Assim, foram criadas inúmeras estruturas voltadas para armazenagem e distribuição de alimentos, começando pela Cofap – Comissão Federal de Abastecimento e Preços, em 1951, que mais tarde abriu espaço para uma área de fiscalização (Sunab), armazenamento (Cibrazem), distribuição (Cobal) e administração de estoques reguladores (CFP). Nesse período, inicia-se a criação das Centrais Regionais de Abastecimento, que são estruturas físicas de recepção e comercialização de produtos alimentares no atacado, dando origem às Ceasas em vários Estados, resultando na criação de 47 entrepostos.

Frente ao agravamento da situação do abastecimento, em 1956, o Governo Federal criou a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos, ligada diretamente à Presidência da República, para promover o estabelecimento de um sistema coordenador de armazéns e silos, evitando o controle de estocagem por intermediários.

No início da década de 1960, o sistema de abastecimento foi profundamente alterado, a partir de uma série de leis delegadas emitidas no governo João Goulart em setembro de 1962. A Sunab - Superintendência Nacional de Abastecimento, criada pela Lei Delegada nº. 5, tinha amplos poderes e sua função era organizar o Plano Nacional de Abastecimento de Produtos Essenciais, o qual passou a incorporar também a política de crédito e fomento à produção.

Com o início do governo militar, em 1964, consolidou-se também a forma centralizada e autoritária do processo de decisão e de gestão das políticas públicas. Segundo Fagnani (1997) o caráter centralizador apresentou-se em todos os setores governamentais, incluindo a assistência, a saúde e a suplementação alimentar. Como características da intervenção do Estado nas políticas sociais no período autoritário, de 1964 a 1984, o autor cita: o caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional. Essas

características configuravam a estratégia de modernização conservadora da intervenção do Estado (Fagnani, 2005).

Seguindo este caráter centralizador, a partir da década de 1970, uma nova estrutura voltada para a distribuição direta de alimentos, por meio da venda a preços controlados, foi criada em todo o país: a rede Somar, que consistia em estabelecimentos varejistas e também de ônibus próprios em pontos de vendas móveis de alimentos.

Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001) avaliam que, apesar de todo este aparato montado ao longo dos 30 anos anteriores, o poder público foi ineficiente ao controlar preços, margens e modernizar a comercialização. No sistema de atacado, as Ceasas jamais funcionaram como espaços de aproximação de produtores e consumidores. Pelo contrário: tão logo estas se estabeleceram, o sistema passou a ser controlado por atacadistas privados que se consolidaram como um novo elo na cadeia de distribuição. Durante todo esse período, pouca coisa se alterou também no sistema de escoamento da produção, embalagens e mecanismos de formação de preços. Na prática, os agentes e os mercados tradicionais passaram a atuar nos novos espaços patrocinados pelo poder público, sem mudanças e maiores efeitos na oferta.

O problema do abastecimento dos centros urbanos, foi assim, sendo solucionado pelo setor supermercadista privado. No início da década de 1970, o modelo das grandes unidades de varejo diversificado, com integração entre grandes e médios produtores e agroindústrias de alimentos fornecendo diretamente seus produtos, já está consolidado. Segundo Cyrilo (1987), neste período, as atividades destes estabelecimentos já eram reconhecidas como um modo eficiente de distribuição urbana de gêneros alimentícios e utilidades do lar.

### **1.2.2 As Políticas Centralizadas de Assistência Alimentar (1970 a 1990)**

Segundo Torres Filho e Carvalho (1989), até meados dos anos 1970, a história dos programas de suplementação alimentar praticamente se confundia com a história da alimentação escolar, iniciada na década de 1930. Até este período, a merenda escolar, naquele momento denominada CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar, era sustentada exclusivamente pela doação de leite em pó da Organização das Nações Unidas e dos EUA.

A partir do início dos anos 1970, este modelo passou a ser questionado devido ao agravamento da situação social, frente ao “quadro generalizado da desnutrição” (idem, p: 361). Pesquisas alimentares foram realizadas, elucidando a ingestão energética insuficiente dos grupos sociais de baixa renda. Isto contribuiu para uma opção clara do Governo Federal de expandir a ação de suplementação alimentar, a partir da “multiplicação de programas que envolviam concepções, formas operacionais, populações-alvo e instituições diferentes” (idem, p: 362).

Este período de multiplicação das políticas de assistência alimentar, mas com recursos limitados, predomina durante o regime militar, até 1984. Neste período também é criado o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que é responsável por propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). O INAN, criado em 1972, representou um marco para as políticas públicas na área da assistência alimentar.

Foram implantados dois Pronans. O I Pronan (1973 a 1974) teve baixo impacto por problemas administrativos. Já o II Pronan (1976 a 1979), representou o primeiro modelo de política nacional na área (Carvalho da Silva, 1995).

O Programa deu ênfase, pela primeira vez, para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e ao apoio aos pequenos produtores rurais visando o aumento da renda do agricultor familiar (Peliano, 2001). Neste plano, propôs-se a criação de um mercado institucional por meio da unificação das compras de alimentos dos programas governamentais em uma única instituição, a Cobal - Companhia Brasileira de Abastecimento.

Outra inovação conceitual do II Pronan, formulado por técnicos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, foi o reconhecimento de que a melhoria das condições nutricionais da população depende do aumento e da melhor distribuição de renda, o que requeria um programa de desenvolvimento social com transformações (Torres Filho e Carvalho, 1989).

Foram criados, sob o II Pronan, dez programas e ações de alimentação e nutrição, além da merenda escolar, que passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar. O programa, antes restrito ao fornecimento de leite em pó para escolas de alguns Estados,



passou a atender os alunos com alimentos industrializados formulados (sopas, mingaus, bebidas lácteas, etc.). Em 1978, atendia a 9,4 milhões de crianças, ampliando para 30,9 milhões, em 1986.

Sob a coordenação do INAN foram criados programas como o Programa Nutrição e Saúde – PNS, o Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda-Proab, e o Programa de Racionalização da produção de Alimentos Básicos - Procab.

O PNS, criado em 1975, visava fornecer alimentos gratuitamente por meio de postos de saúde a grupos biologicamente vulneráveis (gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses) e de baixa renda. Os alimentos distribuídos eram básicos e *in natura*: feijão, arroz, açúcar, leite em pó, fubá e farinha de mandioca, comprados pela Cobal. Esta política ampliou-se fundamentalmente na década de 80, quando chegou a atender 9,3 milhões de pessoas. Em 1985, passou a se denominar Programa de Suplementação Alimentar - PSA.

O Proab foi criado em 1979, e visava abastecer pequenos varejistas, em áreas pobres, com alimentos básicos a preços reduzidos, como limite da margem de lucro. O INAN era o coordenador e financiador do programa e a Cobal cadastrava os varejistas e vendia, como setor atacadista monopolista do programa, os produtos aos varejistas, que deveriam vender a preços tabelados. O subsídio era pago à Cobal pelo INAN. O Programa iniciou com 60 mil beneficiários e 120 varejistas, em 1979, passando a 2,8 milhões de beneficiários e 4 mil varejistas cadastrados, em 1986 (Peliano, 1991).

O Procab, criado em 1977, atuava por meio da compra de alimentos básicos diretamente de pequenos produtores pela Cobal, que eram canalizados aos programas do Inan. O programa funcionou nos estados do Nordeste, mas teve uma baixa cobertura, adquirindo 2,2 mil toneladas de alimentos, em 1985.

Vários outros programas foram criados sob o Pronan, mas a cargo de outros Ministérios, citados a seguir.

O Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, foi criado em 1977, pelo Ministério do Trabalho. O Programa fornece incentivo fiscal (redução de até 4% no Imposto de Renda devido) e isenção fiscal de encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida, para empresas que fornecem alimentação por meio de vales-refeição, cestas básicas, ou refeitórios aos seus trabalhadores. A proposta foi estender os benefícios da decisão

governamental de ampliar os programas de suplementação alimentar para a mão-de-obra ligada ao mercado formal de trabalho (Torres Filho e Carvalho, 1989).

Em 1977 surgiu também o Programa de Complementação Alimentar – PCA, da Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>21</sup>, que visava atender, com distribuição gratuita de três alimentos formulados exclusivos – base para preparação de sopas, vitaminas e mingaus, o mesmo público do PNS. No entanto, a cobertura deste programa era muito menor, atendendo a uma média de 450 mil beneficiários.

Visando fortalecer cadeias de supermercados que praticavam preços mais reduzidos foi criada a Rede Somar de Abastecimento pela Cobal, em 1978, que foi complementada a seguir pelo Proab. A rede Somar era uma rede de comercialização que abastecia os pequenos varejistas com cerca de 600 itens com preços inferiores ou próximos aos dos supermercados, incluindo treinamento gerencial

Na década de 80, a miséria e a fome aparentes continuaram a merecer a preocupação dos governantes. Com a instauração da Nova República, em 1985, ressurgem os planos emergenciais de combate à fome dentro de um movimento maior de busca de reestruturação da política social do governo, visando ampliar seu escopo e superar a fragmentação típica do período anterior (Fagnani, 2005).

Segundo o autor, entre 1985 e 1986, foram ampliados os principais programas que vinham sendo implementados: Alimentação Escolar; Programa de Nutrição e Saúde (PNS) que passou a se chamar Programa de Suplementação Alimentar (PSA); Programa de Complementação Alimentar (PCA) e Programa de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda (Proab), buscando-se a universalização do atendimento.

Ainda, em 1985 a Cobal criou ainda o Programa de Abastecimento Popular (PAP), voltado para a redução e o controle dos preços finais dos alimentos comercializados por pequenos varejistas que tinham acesso aos estoques governamentais. Este programa operava de forma complementar ao Proab a partir da cobertura dos grandes centros urbanos.

---

<sup>21</sup> A Legião Brasileira de Assistência - FLBA foi criada em 1947 com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Inicialmente, caracterizou-se por um atendimento materno-infantil e depois foi ampliando sua atuação com representações em todos os Estados.

Como resultado, os beneficiários dos programas federais de alimentação popular cresceram de 25,3 para 48,8 milhões entre 1984 e 1986, sendo cerca de 20 milhões incorporados somente pela Alimentação Escolar. O patamar de gasto ampliou-se em mais de quatro vezes em relação ao de 1980 e quase três vezes em relação ao de 1984 (Fagnani, 2005).

Além da ampliação da cobertura, foram criadas também novas políticas de caráter massivo, sendo a primeira delas o programa de distribuição do leite. O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) foi criado em 1986 no Governo Sarney, visando atender as famílias com renda mensal total de até 2 salários mínimos e com crianças de até 7 anos de idade.

Os cupons, conhecidos como “tíquetes do Sarney”, eram distribuídos às famílias carentes previamente cadastradas em entidades de base, na proporção de um litro de leite por criança por dia. A meta era atender mais de 10 milhões de crianças. Não há informações sobre o custo desse Programa e se as metas estabelecidas foram atingidas. Segundo Torres Filho e Carvalho (1989), o programa avançou rapidamente no início, sendo que, com um ano e sete meses de funcionamento, já atendia cerca de 4,9 milhões de crianças por meio de 15.110 entidades comunitárias credenciadas em 259 municípios.

Houve fortes críticas ao programa pela utilização dos tíquetes para outras finalidades, transformando-se em moeda de troca, e a obrigatoriedade, por parte dos comerciantes, da compra “casada” de outros produtos na troca do tíquete por leite (Cohn, 1995). No entanto, observou-se um significativo aumento na produção de leite no país (20,1% entre 1986 e 1990) e um crescimento no consumo per capita de 94 litros/ano para 109 litros/ ano nesse período (Instituto Cidadania, 2001). Além disso, destaca-se que foi a primeira experiência em grande escala de distribuição de alimentos no Brasil, em forma de tíquetes, ao invés da distribuição em espécie, que ocasionava uma série de denúncias de corrupção.

Segundo Peliano (2001), esta multiplicidade de programas que foram implementados ao longo dos anos, muitos deles superpostos, fez com que se chegasse ao final da década de 80 com o Governo Federal operando 12 programas de alimentação e nutrição. Apenas para o grupo materno-infantil existiam 4 diferentes programas de distribuição gratuita de alimentos, além da alimentação escolar, operados por quatro instituições diferentes do governo. Nenhuma delas conseguia abranger a totalidade do público-alvo.

As críticas aos programas alimentares da década de 1980 são amplas. Peliano (2001) sistematiza as principais críticas em: falta de focalização nos grupos de menor renda e nas regiões menos desenvolvidas; recursos financeiros insuficientes; descontinuidade no atendimento; falta de apoio político às instituições responsáveis pelos programas; excessiva centralização dos programas federais e falta de controle por parte das comunidades beneficiadas; superposição de ações e falta de coordenação.

Cohn (1995) avalia os programas nutricionais da época e destaca, como críticas: a multiplicidade de programas pulverizados por distintas instituições; um emaranhado de siglas que se sucedem no tempo; superposição de clientelas; a expansão da cobertura, em geral às custas da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos; a centralização no nível federal da compra de alimentos; e, no caso da distribuição dos produtos formulados, a total inadequação aos hábitos alimentares da população.

Com relação às políticas implementadas nos anos anteriores, voltadas para a agricultura e o abastecimento, as estruturas foram paulatinamente sendo desmontadas. Com o esvaziamento das despesas do governo com a agricultura, como crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores, restou ao Estado promover políticas compensatórias. Na agricultura, assim como em outros setores, houve um redirecionamento das fontes públicas para aquelas de origem privada.

A partir de meados dos anos 1980, iniciou-se um longo processo de descentralização das políticas públicas nacionais, que não se consolidou de forma linear e planejada (Fagnani, 1997). Após a aprovação do formato institucional da descentralização, concretizado na Constituição de 1988, este processo resultou em um forte reordenamento das políticas sociais, com extinção de diversos órgãos, mas também com a manutenção de ações pontuais de caráter populista.

Um dos poucos exemplos de sucesso neste período, em 1985/86, foi o início da descentralização da merenda escolar, ainda bastante restritos em âmbito nacional, mas que passou a alterar a concepção dominante do período, que os governos municipais eram incompetentes para gerir programas sociais. A partir do segundo semestre de 1986, 82 Prefeituras de 14 estados começaram a gerir os recursos transferidos à FAE diretamente (Torres Filho e Carvalho, 1989). No entanto, o processo de descentralização do Programa

tomou corpo apenas em 1995. A descentralização das compras dos alimentos in natura passou a ser realizada a partir da crise da Cobal, em 1983/84. A Fundação de Assistência ao Estudante-FAE passou a realizar as comprar diretamente nos estados, sendo que a compra de formulados permaneceu centralizada.

### **1.2.3 Desestruturação: rumo à focalização e ao localismo (1990 a 2002)**

No início da década de 1990, o governo Collor de Melo reestruturou os órgãos e instrumentos de políticas ligados à saúde e à nutrição, desmobilizando-os e extinguindo diversas políticas. Os programas alimentares da LBA e o PNLCC foram extintos em 1991. Os recursos dos programas de alimentação da LBA foram transferidos para o INAN e os do PLNCC foram transferidos para os demais programas (PSA e PNAE).

Com esta reestruturação, as despesas realizadas nos programas de alimentação do Governo Federal caíram drasticamente do período 1986/1990 para os anos seguintes, chegando a quase um quarto das despesas daquele período em 1991/92 (TCU, 1993). Neste período, as sucessivas crises de fome puxadas pelas secas do Nordeste, o desemprego crescente e a crise inflacionária aguçaram a crise social e ocasionaram uma inédita mobilização nacional. Nesta conjuntura, em 1991, foi criado o programa emergencial de distribuição de cestas de alimentos à população carente do Nordeste atingida pela seca, por meio dos estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos, operada pela Conab. Segundo Valente (2001), esta era uma reivindicação antiga de técnicos e que visava reduzir as perdas dos estoques.

Em 1992, quase todos os cinco programas de alimentação criados anteriormente estavam paralisados. Mesmo o PNAE, que deveria atender aos estudantes em 200 dias letivos, atendeu apenas 32 dias (TCU, 1993).

Segundo Fagnani (1997), a “operação desmonte” foi uma reação do Governo Federal à súbita repartição de recursos com as esferas subnacionais, atingindo todos os programas que a Constituição definiu como passíveis de transferência para Estados e municípios. No entanto, foi realizada de forma abrupta, não planejada, e com forte agravamento das carências da sociedade nos diversos setores afetados. As conseqüências foram: extrema fragmentação de programas; pulverização de recursos em ações pontuais; ampla utilização da figura jurídica de convênios; e a “ultrapermeabilidade à intermediação de interesses particulares, empresariais e clientelistas” (Fagnani, 1997).

Este mesmo período (1992/1994) é marcado pela eclosão de uma ampla mobilização da sociedade civil em torno da ética na política, que ganha fôlego para prosseguir com o tema do combate à fome e à miséria. Esta mobilização resultou na tentativa de implantação, pela primeira vez, de uma política de segurança alimentar no país. A iniciativa do Governo Paralelo, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, ao elaborar e apresentar ao Governo Federal uma Política Nacional de Segurança Alimentar, e a mobilização da sociedade em torno da campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, coordenada pelo sociólogo Betinho, foram os responsáveis por esta tentativa.

Uma outra frente de ação desencadeada por esta mobilização cidadã foram as iniciativas de apurar as inúmeras denúncias de irregularidades e corrupção ligadas aos programas alimentares, que eram freqüentes, mas que nunca foram submetidas a uma ação coordenada de apuração e punição dos responsáveis. Assim, em 1991, foi instituída a CPI da Fome e, a partir deste ano, o TCU (Tribunal de Contas da União) passou a apurar diversas irregularidades no PNAE e nos programas de suplementação alimentar. As auditorias do TCU resultaram em um relatório detalhado, lançado em 1993, consolidando uma série de auditorias realizadas anteriormente nos Estados. Segundo o próprio relatório, “descobriu-se uma imensa teia de irregularidades” nos programas que deveriam servir à população mais necessitada (TCU, 1993).

Este relatório é bastante minucioso e apresenta inúmeras malversações de uso dos recursos públicos, demonstrando que as irregularidades estavam entranhadas nos programas de tal forma, que era difícil dizer se faziam parte da sua própria formulação ou se era possível a sua existência com lisura.

No caso do PNAE, as irregularidades apuradas em diversos Estados auditados incluíam: desvios dos alimentos destinados às escolas para outros fins que não o PNAE, geralmente para entidades não credenciadas, funcionários do governo e escolas fantasmas; saídas de alimentos sem comprovação; distribuição dos alimentos para pessoas da cidade, para fins eleitorais; deterioração de toneladas de alimentos nos armazéns, incluindo casos de intoxicação alimentar pelo seu consumo; favorecimento, nas concorrências, de algumas poucas indústrias de alimentos formulados por meio da formação de cartel; a própria preferência pelos alimentos industrializados/formulados na pauta da merenda escolar,

contrariando os hábitos alimentares locais e a alimentação saudável e as diretrizes de preferência da compra da produção regional de alimentos básicos, promovendo o encarecimento dos custos devido ao frete, já que a sua origem concentrava-se nos Estados do Centro-Sul do país; diversos casos de licitações irregulares e superfaturamento de preços; dispensa de licitação em processos de compras de formulados; cláusulas restritivas nos processos de aquisição que favoreciam reservas de mercado para produtores nacionais de leite em pó, que resultaram em preços quatro vezes maiores; apropriação indevida de recursos e dos resultados da aplicação financeira dos recursos pelas gerências regionais da Conab.

Sobre a auditoria do PSA do INAN, as análises mostraram que a eficácia do programa foi baixa, com exceção de alguns anos. Identificaram-se elevadas irregularidades na alocação de recursos de 1975 a 1991, ocasionando uma forte variação no custo por tonelada da somatória dos alimentos (chegou a variar de US\$ 4.962/tonelada, em 1975, a US\$ 442/tonelada, em 1983), ocasionando uma enorme variação do volume de alimentos distribuídos a cada ano. A falta de universalização facilitava o uso político das cestas, que muitas vezes eram utilizadas para fins eleitorais. Além disso, foram verificados vários casos de crianças que ingressaram no programa e tiveram a desnutrição agravada, ao invés de sanada. Isto porque poucas crianças inscritas no programa recebiam prestação de assistência em saúde. Além disso, o fato de estar inscrita no programa não significava que a criança e a gestante recebessem os alimentos<sup>22</sup>. Em 1990 e 1991, segundo o relatório do TCU, foram distribuídas, respectivamente, apenas 11% e 7% das metas fixadas, suprimindo apenas 3% dos requerimentos nutricionais da população beneficiária, ao invés dos 30% previstos no Programa. Outras irregularidades verificadas foram: a deterioração de alimentos; as licitações irregulares; o favorecimento às empresas de alimentos prontos; a aquisição de produtos que não fazem parte da cesta básica e de qualidade nutricional duvidosa.

No caso do Programa de Apoio Nutricional da LBA (PAN/LBA), a situação também não foi diferente. A conclusão do relatório é que, antes de 1990, houve má execução e escassez de recursos, e o Programa não teve êxito. Após este período, ele foi esvaziado pelo Governo Federal.

Na área do abastecimento, o desmonte atingiu seu auge na década de 1990. A capacidade de armazenagem do poder público federal sofreu um enfraquecimento progressivo desde a década de 1980. Segundo dados da Cibrazem, em 1979, o governo possuía capacidade estática de armazenamento de aproximadamente 8,8 milhões de toneladas, cerca de 18% da safra naquele ano. Em janeiro de 2003, os estoques governamentais eram de 250 mil toneladas (Conab, 2005). O processo de esvaziamento da política de abastecimento foi tamanho, que das mais de 400 unidades armazenadoras próprias da Cibrazem, restaram apenas 33 armazéns da Conab, no final de 2002.

Com a saída do ex-presidente Collor e, em resposta ao documento entregue pelo Governo Paralelo, somado ao movimento de mobilização gerada pela Campanha do Betinho, o governo Itamar Franco iniciou a construção de uma política de combate à fome. A primeira iniciativa foi a elaboração, em 1993, do “Mapa da Fome” - Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar (Peliano, 1993), que culminou em um Plano de Combate à Fome e à Miséria (Crusius, 1993)<sup>23</sup>. A segunda foi a criação do primeiro Consea, também em 1993.

Teve papel fundamental neste resultado, a formação de uma equipe de apoio no IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, coordenada pela Coordenação de Políticas Sociais, liderada pela socióloga Anna Maria Peliano. A equipe avaliou, a pedido do Presidente Itamar Franco, a Política de Segurança Alimentar apresentada pelo Governo Paralelo, dando parecer positivo à proposta de criação do Consea. Além disso, elaborou o Mapa da Fome, a pedido do sociólogo Betinho, que na realidade havia solicitado um levantamento das carências alimentares e locais de produção de alimentos, para efetivar um cruzamento entre estes fatores. Por fim, coordenou também a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria e serviu como apoio técnico ao funcionamento do Consea e como elo de ligação com o governo.

No Plano, constava explicitamente como objetivo básico enfrentar as causas da fome e da miséria, juntamente com a adoção de ações imediatas de políticas econômica, social, de

---

<sup>22</sup> Ver, a respeito, Peliano (1992).

<sup>23</sup> O Plano foi coordenado por Yeda Crusius, então Ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, tendo como demais autores: Herbert de Souza, o Betinho, pelo IBASE, Dom Mauro Morelli, Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias, Anna Maria Peliano, do IPEA, Denise Paiva, assessora especial do Presidente da República, e Josenilda Brant, Presidente do INAN.



infra-estrutura e de ordenamento territorial, de forma integrada. Na prática, foram levantados, entre todos os ministérios e secretarias, programas potenciais e já existentes de combate à fome e à miséria. O levantamento resultou em 49 ações de 19 ministérios/secretarias, que vão desde a retomada do desenvolvimento até a capacitação e treinamento de servidores públicos. Não havia integração destas ações entre si, tratando-se basicamente de uma extensa lista de ações/intenções<sup>24</sup>. Ou seja, o combate à fome e à miséria era proposto como atribuição de todos os órgãos do governo, sob coordenação da Presidência da República sem, no entanto, detalhar como se daria esta coordenação. Segundo Resende (2000, p: 10), “acreditava-se que, com o tempo, o que em um primeiro momento não passava de uma agenda de intenções de um determinado ministério poderia transformar-se, efetivamente, em estratégias, programas e/ou ações de combate à fome e à miséria”.

Uma visão presente naquele momento, fruto da mobilização da sociedade civil, associada a uma certa descrença por parte do poder público e o início de uma maior autonomia das organizações sociais e ONGs, era a ênfase à associação do programa federal, de caráter público, à implantação de ações que ultrapassam a ação de governo, com base na chamada de um movimento nacional de resgate do compromisso com os segmentos menos favorecidos, com responsabilidade da sociedade civil e do Estado, por meio de parcerias com órgãos e entidades privadas, nacionais e internacionais.

Esta visão era fortalecida pela própria visão da Ação da Cidadania, coordenada por Betinho, que tinha descrença no papel dos governos e acreditava na força autônoma e solidária da sociedade civil para solucionar as mazelas da sociedade.

A mobilização social seguiu por conta da formação do COEP - Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida, formado por voluntários das empresas públicas e da Campanha “Ação da Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida”, que era bastante ativa e continua até os dias de hoje, embora com menos vigor.

O Consea foi criado pelo Decreto 807, de 24/04/1993, como órgão de consulta e assessoria do Presidente da República, e seus membros designados pelo próprio Presidente. Com a sua criação, o primeiro marco principal da construção de uma proposta de política de segurança

---

<sup>24</sup> Para relação completa, ver Crusius (1993) e Resende (2000).

alimentar para o país foi a realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Brasília, em julho de 1994. A Conferência contou com reuniões locais preparatórias e a eleição de mil delegados. O diagnóstico predominante na Conferência era de que as concentrações da renda e da terra constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil (Consea, 1994).

O resultado da Conferência consolidou a exigência de uma articulação entre sociedade civil e governo para avançar na busca das condições de segurança alimentar, respeitadas todas as diferenças de papéis próprios de cada parte (Instituto Cidadania, 2001)

O Consea definiu como prioridades: a geração de emprego e renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, a ampliação e a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social, com a criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea; e a revisão e ampliação do PAT.

Segundo o Balanço das Ações de Combate à Fome e à Miséria de 1994, avaliou-se como principais pontos críticos na ação do Consea: sua relativa eficiência em demandar, sugerir e controlar políticas públicas de caráter compensatório e sua tendência em outorgar um papel secundário nas políticas de reforma estrutural (assentamento rural e geração de emprego e renda) (Peliano, 1994).

O principal avanço apontado no documento foi o caráter participativo inovador às decisões governamentais, que passaram a ser feitas com assento de representantes da sociedade civil em fóruns de discussão e decisão. Mas, diferentemente do caráter de articulação e aconselhamento, o Consea acabou assumindo funções executivas, por exemplo, na distribuição das cestas do Prodea. Desta forma, apesar dos avanços conceituais na criação de vários programas, embora de caráter compensatório, a ausência de instituições executoras no poder executivo e de um maior compromisso dos ministérios tornaram os resultados limitados.

Na área de nutrição materno-infantil foi implantado o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional - Leite é Saúde, pelo Ministério da Saúde, parte em resposta a uma pressão pela volta do Programa do Leite (PNLCC) e em parte pela

ausência de um programa voltado para nutrição. O programa distribuía leite em pó ou 1 l/dia de leite fluido pasteurizado e óleo vegetal para crianças desnutridas e metade desta dose para irmãos e gestantes. Os recursos eram repassados aos municípios para que eles comprassem os produtos. Da meta inicial, de 4,5 milhões de beneficiários, sendo 1,1 milhão de crianças desnutridas, com um custo de R\$ 540 milhões, o programa atendeu, nos dois anos de funcionamento do Consea, a 1,3 milhão de crianças e gestantes.

Em relação à descentralização da Alimentação Escolar, embora tal iniciativa já estivesse em andamento, esta foi fortemente incentivada pelo Consea. Em dezembro de 1994, 2.500 prefeituras haviam manifestado interesse em aderir ao Programa, mas apenas 1.405 estavam habilitadas, possibilitando a municipalização de menos de 30% da merenda nos dois anos. No entanto, houve um avanço considerável, posto que o número de prefeituras que operavam, em 1993, era menor que 300.

O Prodea foi outro programa elaborado e implantado pelo Consea, contando com a participação de Estados, municípios e sociedade civil para a distribuição de alimentos, de forma descentralizada. Em 1993, funcionou como programa emergencial para famílias atingidas pela seca, com o objetivo de distribuir cestas de alimentos que, na realidade, estavam em excesso nos estoques da Conab, para 2,05 milhões de famílias em 1.162 municípios, por quatro meses. O programa atingiu seu objetivo, mas com considerável atraso, chegando a durar 11 meses, ao invés de quatro. Em outubro de 1994, o programa foi ampliado para nível nacional, criando-se o Prodea Nacional, com o público de metade das pessoas indigentes quantificadas no Mapa da Fome (16 milhões de pessoas).

Outro resultado que pode ser atribuído à atuação do Consea, mas com maior protagonismo do Ministério do Trabalho foi a abertura de linhas de crédito com recursos do FAT no valor equivalente a US\$ 500 milhões, destinados a pequenas e médias empresas, visando a geração de empregos de baixo custo.

As principais dificuldades de alcançar um público maior dos programas criados foram a falta de recursos no orçamento, ou a falta de liberação no momento certo, ou a falta de compromisso de ministérios parceiros. Apesar disso, o Consea foi fundamental na gestão que fez junto ao Congresso para inclusão de recursos para programas como o do Leite e o Prodea (Peliano, 1993b e 1994).

Avaliações da atuação do Consea na época levantavam a fragilidade institucional do conselho frente à sua não participação na formulação das definições da política econômica, que geravam impactos diretos sobre a situação da insegurança alimentar e a fome no país (Valente, 2001). Além disso, as iniciativas ainda eram limitadas frente aos desafios da construção de uma política de segurança alimentar como eixo estratégico de governo.

Em 1995, com a entrada do novo governo Fernando Henrique Cardoso, foram feitas novas mudanças na área social, que se traduziram no desmonte das estruturas criadas anteriormente e na criação de novas estruturas e políticas tendo como foco principal o combate à pobreza e à miséria.

O Consea foi extinto logo no início do mandato e em seu lugar foi criado o Conselho da Comunidade Solidária. Segundo os seus formuladores, este incorporou e ampliou o leque das prioridades anteriores, incluindo os avanços alcançados pelo Consea (Peliano, 2001). A proposta da Comunidade Solidária já viera do programa de campanha de Fernando Henrique Cardoso, inspirada no modelo mexicano do Progresá. Visava associar a assistência alimentar a outras ações, como moradia, educação – com o reforço da merenda escolar -, transporte e material didático, saúde – com os programas saúde da família e de vacinação -, desenvolvimento rural - por meio do apoio à agricultura familiar - e geração de renda, com a qualificação profissional e o acesso ao crédito. Ao todo, 16 programas foram considerados prioritários nesta agenda. Na realidade, não se tratava de um programa novo, mas de uma estratégia de articulação destes 16 programas de combate à fome e à miséria que já existiam. “Efetivamente, não se tratava de um programa, mas sim de uma estratégia de articulação” (Resende, 2000, p: 6).

A gestão deste programa resultou em um formato esquizofrênico: a cabeça era a presidente do Conselho, a Primeira-Dama Ruth Cardoso, que representava o não-governo, a sociedade civil. O corpo era coordenado pela Secretária-Executiva do Conselho, Anna Maria Peliano, que representava o Governo Federal e que foi convidada pela sua experiência anterior no Consea. Tensões entre as duas visões permaneceram ao longo de todo o mandato do governo.

A proposta, que representava conceitualmente um avanço, pois procurava articular as ações emergenciais de combate à fome às ações estruturais, teve caráter de aplicação localizado,

sendo utilizada em municípios selecionados por características de pobreza, frente a escassez de recursos. Segundo Resende (2000), a Comunidade Solidária teve ação localizada em 1.368 municípios em 1998. Nestes, ocorreu um aumento significativo dos investimentos, da cobertura e articulação entre os programas, com os valores aplicados pelos programas da Agenda Básica nestes municípios tendo aumentado de R\$ 983,2 milhões, em 1995, para R\$ 2,45 bilhões de reais em 1997. As avaliações do autor demonstraram como avanços: a) ampliação da capacidade de atuação governamental, mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais; b) potencialização dos resultados, pelo aumento da convergência de programas de combate à fome e à miséria, via implementação simultânea e integrada nos municípios mais pobres; e c) maior agilidade na implementação das ações, devido ao fato de não estar engessada em estruturas administrativas rígidas.

As principais limitações da estratégia também apontadas foram: demanda maior que a oferta; atrasos no repasse de recursos; excesso de burocracia; instituições públicas desparelhadas; baixa capacitação técnica das instituições envolvidas, em particular nas municipalidades; inexistência de sistemas eficientes de acompanhamento.

Apesar da permanência da Secretária-Executiva Anna Peliano à frente do Programa, a visão de que este incorporava os avanços do Consea foi bastante contestada. Segundo Pessanha (1998), a Comunidade Solidária deslocou o centro das discussões da fome e da segurança alimentar para a questão da pobreza. Além disso, a autora afirma que, frente à prioridade dada à estabilidade monetária, o programa foi relegado ao segundo plano, fora das prioridades governamentais. Avalia, ainda, que o programa não conseguiu romper com os velhos problemas associados ao favorecimento do clientelismo assistencialista nas localidades.

Para Cohn (1995), a Comunidade Solidária enfrentava, em seu início, sérios problemas derivados não apenas das restrições orçamentárias e da falta de agilidade das instituições governamentais, mas principalmente da “falta de definição clara e precisa do papel que cabe ao nível central e do lugar que o próprio Programa ocupa no conjunto das políticas sociais do atual governo” (p: 15).

Para Valente (2004), a proposta de política nacional de segurança alimentar do Consea implicava em que este tema deveria ser um dos eixos centrais de uma estratégia de desenvolvimento humano sustentável, permeando as diferentes políticas econômicas e sociais. No entanto, na proposta da Comunidade Solidária, não haveria a intenção política de articular políticas econômicas e sociais em torno desta meta.

Segundo o autor, outras políticas alimentares criadas nas décadas anteriores e seus respectivos órgãos executores foram extintos ou esvaziados neste período: a Legião Brasileira de Assistência; as ações de abastecimento e de manutenção de estoques da Conab; e o INAN, que foi sendo esvaziado até ser extinto em 1997.

O Conselho da Comunidade Solidária, durante os oito anos de atuação, priorizou a incorporação do setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação de projetos que colaborassem com as ações públicas, até mesmo substituindo o poder público em papéis que tradicionalmente são vistos como obrigação do Estado, tais como alfabetização, promoção da educação infantil, entre outros (Valente, 2004).

Em 1999, a Comunidade Solidária foi transformada no Programa Comunidade Ativa, coordenado também pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, mas vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Houve uma ruptura com a equipe que coordenava o programa na primeira gestão, ocorrendo a substituição da mesma. O Programa Comunidade Ativa aprofunda seu caráter localizado e de maior atuação da comunidade local, em detrimento do papel do Estado. Os municípios prioritários foram escolhidos por terem menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). A proposta do Programa era a realização de agendas locais de desenvolvimento, a partir de diagnósticos participativos para identificação dos problemas. A partir destas agendas, o Governo Federal priorizaria estas localidades em programas voltados para a redução da mortalidade infantil, a atuação de agentes comunitários de saúde, o programa Saúde da Família e o acesso ao microcrédito.

A mesma proposta foi, posteriormente, incorporada no novo Programa do Governo Federal, o Projeto Alvorada, uma consolidação de diversos outros programas em andamento e implantados independentemente. O Programa tinha claramente uma visão de que a ação do Estado era insuficiente para resolver os problemas sociais. Segundo o documento do programa, “a questão social não será resolvida unicamente pelo Estado. A ação do Estado

nessa área, embora necessária e imprescindível, é insuficiente. É fundamental a promoção de parcerias entre Estado, terceiro setor e setor privado para articular uma agenda de desenvolvimento em rede para obtenção de resultados mais eficazes” (Comunidade Solidária, 2002<sup>a</sup>, p:3).

Para fortalecer o chamado terceiro setor, foi regulamentada uma série de legislações visando favorecer as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Com o apoio da Secretaria da Comunidade Solidária, foram lançadas duas leis, sendo uma delas conhecida como a Lei do Terceiro Setor (Lei no. 9.790/99), quatro medidas provisórias, uma portaria e uma alteração de decreto envolvendo a figura jurídica das OSCIPs. Todas essas ações foram feitas com o objetivo de incentivar a parceria entre o Estado e as OSCIPs, regulamentando formas de recebimento de recursos públicos e doações e implantando medidas fiscais de isenção de taxas e dedução de Imposto de Renda (Comunidade Solidária, 2002b).

Outra visão definidora do Programa foi a ênfase no desenvolvimento local como estratégia de desenvolvimento. O conceito original da proposta advém da Agenda 21 Local, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (a Rio 92), que valorizava a promoção do desenvolvimento sustentável por meio da participação multissetorial de diversos agentes – governamentais, sociais e empresariais no planejamento e execução de ações integradas (Comunidade Solidária, 2002a). O Programa ampliou de 157 municípios inseridos, em 1999, para 700 municípios com Planos elaborados segundo a metodologia, em 2002. No total, 110 OSCIPs, pela sua natureza e pelas legislações aprovadas, poderiam obter recursos do Governo Federal.

No entanto, como estes planos dependiam largamente de recursos federais, predominantemente nas áreas de infra-estrutura, executados por outros ministérios, ficavam geralmente no papel.

Com relação às políticas na área de saúde, desde a extinção do INAN, o principal programa federal para combater as carências nutricionais da população de risco foi o fornecimento de leite e óleo de soja, por meio do Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, vinculado à Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN,

do Ministério da Saúde, juntamente com o fornecimento da multimistura para crianças desnutridas, via Pastoral da Criança.

O objetivo do ICCN era atender prioritariamente crianças com risco nutricional na faixa etária entre 6 e 23 meses e também o atendimento a gestantes, idosos e crianças entre 24 e 59 meses. Os recursos eram repassados aos municípios frente à implantação do sistema de acompanhamento de crescimento e desenvolvimento infantil (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan) e de um fundo especial.

O único programa de caráter nacional da fase do Consea que permaneceu no governo Fernando Henrique Cardoso por alguns anos foi o Prodea, com a distribuição de cestas básicas. No entanto, permaneceu de forma instável e sujeito ao calendário eleitoral. Em 1998, por exemplo, ano eleitoral, o governo distribuiu o recorde de 30 milhões de cestas básicas, conforme Editorial da Folha de São Paulo, de 28/11/00.

No final de 2000, o Governo Federal cortou do Orçamento de 2001 a verba para o Prodea, acabando com a distribuição de cestas básicas. A proposta do Governo Federal, desativando o Prodea, era transferir gradativamente as famílias beneficiadas para outros programas sociais vinculados ou não ao Projeto Alvorada, com especial ênfase no Bolsa Alimentação, recém criado, e no Bolsa Escola, a partir de 2001, ambos programas de transferência direta de renda com condicionalidades.

Esta foi a novidade neste período: a disseminação dos programas de renda mínima, como o Bolsa Escola. Estes programas foram inicialmente implantados em municípios pelas Prefeituras, como Campinas, e pelo governo do Distrito Federal, em 1995, associando o fornecimento de benefícios em dinheiro para famílias ou crianças, com a contrapartida da obrigatoriedade da frequência escolar. A partir de sua adoção inicial, vários outros municípios passaram a adotar esta política, que também foi disseminada para outros países. A estratégia clara destes programas sempre esteve associada ao combate à pobreza<sup>25</sup>. Já o Bolsa - Alimentação, implantado em substituição ao ICCN, era colocado como um programa de combate à desnutrição, tendo como público beneficiários criança e gestantes desnutridas identificadas pela rede pública de saúde.

---

<sup>25</sup> Ver, a respeito: Bolsa Escola – educação para enfrentar a pobreza, de Aguiar e Araújo (2002) e Renda de Cidadania- a saída é pela porta, de Suplicy (2002).



A implantação do Bolsa Alimentação, pelo Ministério da Saúde, e do Bolsa-Escola, pelo Ministério da Educação, em 2001, resultou em dois programas de transferência de renda do Governo Federal, implantados e gerenciados por dois ministérios diferentes. Ambos forneciam R\$ 15,00 por criança ou adulto, (no caso de gestantes no Bolsa-Alimentação) mediante condicionalidades. O primeiro na área da saúde (vacinação em dia e realização do pré-natal) e o segundo na área de educação (frequência escolar). Ao final de 2002, o Bolsa Escola atendia cerca de 9 milhões de crianças (5,1 milhões famílias) e programa Bolsa Alimentação atendia cerca de 1 milhão de famílias.

Estes dois programa somaram-se aos já existentes: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), da Secretaria de Assistência Social, que oferecia bolsa de R\$ 25,00 por criança de 7 a 14 anos nas áreas rurais de R\$ 40,00 nas áreas urbanas; Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia, que transferia R\$ 15,00 a cada dois meses para as famílias pobres, em troca da extinção do subsídio ao preço do gás; Bolsa-Renda, do Ministério da Integração Nacional, que oferecia R\$ 30,00 para famílias pobres residentes nos municípios em situação de emergência em virtude da seca, programa que, juntamente com o Bolsa-Alimentação, também teria o papel de substituir o fornecimento de cestas básicas. Ao todo, existiam, em 2002, 6 programas de transferência de renda operados por 5 ministérios diferentes, com critérios de seleção também diferentes, totalizando R\$ 3,6 bilhões (IPEA, 2002).

Em 2001, também tiveram início as tentativas de se criar um cadastro unificado de todas as famílias pobres. Para tanto, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Decreto no. 3.877, de 24/07/2001, voltado para a população com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. A proposta era consolidar um único cadastro de pessoas e famílias pobres, unificando os critérios de seleção. O Cadastro era de responsabilidade da SEAS - Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência Social, e operado pela Caixa Econômica Federal, que criava e geria o sistema e ainda operava o pagamento dos benefícios.

A proposta de formação de um cadastro único de potenciais beneficiários de programas sociais é louvável. No entanto, verificaram-se diversos problemas conceituais e operacionais na constituição do mesmo, que comprometeram sua eficácia no início. Em

primeiro lugar, foi feita uma junção dos cadastros dos programas federais existentes, sem passar por uma atualização dos dados cadastrais, especialmente os de renda. Em segundo lugar, a responsabilidade pelo cadastro foi delegada às Prefeituras, sem que houvesse uma pactuação e estrutura de recursos humanos e de conhecimento das ferramentas de cadastro para efetuarem tal tarefa. Em terceiro lugar, houve pouco tempo para treinamento e realização do cadastramento por parte das Prefeituras, já que o Governo Federal estava premido pelo tempo, frente à proximidade do processo eleitoral.

O processo de cadastramento foi auditado pelo Tribunal de Contas da União, no período de julho de 2001 a agosto de 2002, e foram diagnosticados diversos problemas ligados à má qualidade e à gestão do Cadastro.

Apesar destes problemas, a maioria dos gestores federais entrevistados pelo TCU alegou que o Cadastro Único impactou positivamente na gestão dos programas, pois permitiu a ampliação da cobertura das ações sociais.

Vale a pena citar, ainda nesta época, a criação do Fundo de Combate à Pobreza. A proposta, de 1999, foi uma iniciativa da Câmara dos Deputados, aprovada em 2001 e regulamentada no final de 2002. O objetivo do Fundo de Combate à Pobreza é “viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida” (Lei Complementar n. 111, de 06 de julho de 2001). Os recursos do Fundo devem ser direcionados para ações que tenham como beneficiários as famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza.

As receitas do Fundo definidas em Lei são: adicional de 0,08% na alíquota da CPMF; adicional de 5% na alíquota do IPI sobre produtos supérfluos; produto da arrecadação sobre grandes fortunas; rendimento sobre o Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista e doações de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior. No entanto, na prática, a única fonte de receita tem sido a alíquota adicional da CPMF, já que o IPI sobre produtos supérfluos e a taxa sobre grandes fortunas não foram regulamentados. Apesar disto, o Fundo resultou

em um volume regular e estável de recursos para diversos programas sociais, de cerca de R\$ 4,5 bilhões anuais.

### **1.3 Conclusão**

Verificou-se, neste capítulo, que o Brasil tem um longo acúmulo de debates e mobilizações em torno do tema da fome e da segurança alimentar, que se inicia na década de 1940, com o médico, geógrafo, professor e escritor Josué de Castro. A sociedade civil tem um particular engajamento e preocupação com o tema. Pelo menos dois conselhos vinculados às estruturas do Governo Federal e com forte participação da sociedade civil foram criados: o Consea e o Conselho da Comunidade Solidária. Além disso, a mobilização voluntária permaneceu acesa com a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida e pelo COEP. No fomento à ações de segurança alimentar pela sociedade civil, teve destaque a formação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar.

Há também um grande acúmulo de diagnósticos, formulações de políticas e estruturas implantadas ao longo do século passado. Neste caso, verificou-se uma ênfase maior nas políticas centralizadas de abastecimento alimentar voltadas para regulação de estoques e preços, até a década de 1970, e um predomínio das políticas de assistência alimentar também centralizadas, de 1970 até o início da década de 1990. Dois destaques são verificados neste período: a criação do INAN e do II Pronan que, pela primeira vez, representou uma política planejada de amplo espectro na área alimentar e nutricional. Apesar disso, verificou-se a existência de inúmeras irregularidades e uso político dos programas criados neste período, além de uma imensa multiplicidade, fragmentação e baixa eficácia dos programas no atingimento de suas metas.

Após 1990, observou-se um desmonte progressivo e não planejado das estruturas centralizadas de assistência e de abastecimento alimentar, e o surgimento de duas tendências: a ênfase nos programas de desenvolvimento local de caráter municipal associados a uma estratégia de desestatização e maior protagonismo da sociedade civil; e a disseminação dos programas de transferência direta de renda com caráter focalizado e descentralizado, à medida que a seleção dos beneficiários é de responsabilidade dos municípios.

Em resumo, pode-se identificar duas vertentes nas políticas de combate à fome e nos programas sociais do Governo Federal até 2002. Na primeira, observa-se uma mudança de enfoque das políticas centralizadas e universais para as localizadas, geridas pelos próprios municípios. Mais recentemente, esta estratégia configura-se da seguinte forma: priorizam-se os municípios mais pobres e procura-se implantar, gradualmente, agendas locais, apostando na mobilização, formação e treinamento de agentes locais de desenvolvimento. O alcance desta política revelou-se bastante limitado, como se pode verificar pelos baixos resultados alcançados até o momento na redução dos desequilíbrios sociais.

A segunda é a substituição de programas baseados na distribuição de bens em espécie (como cestas básicas e leite) por um valor mensal em dinheiro (bolsas). A focalização nas pessoas mais pobres, a partir da construção de cadastros nacionais passa a ser a preocupação predominante. Outra característica do final do período analisado foi a multiplicação destes tipos de programas de forma fragmentada, com a sua implantação em diversos órgãos do Governo Federal.

## **Capítulo 2. Implantando a Nova Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

A partir de 2001, o tema da segurança alimentar e nutricional volta à agenda nacional pelo debate ocasionado pelo Instituto Cidadania, ONG ligada ao presidente de honra do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do lançamento do Projeto Fome Zero. Neste Capítulo, buscar-se-á descrever os seus princípios gerais, o arcabouço conceitual e a implantação do mesmo enquanto política de governo, dado que a conjuntura de formulação e lançamento do Projeto já foi abordada no capítulo anterior

A importância da análise com maior profundidade do Fome Zero explica-se pelos seguintes motivos: é uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional que foi implantado pela primeira vez no país como prioridade máxima explicitada por um Presidente da República; conta com um Ministério próprio e orçamento considerável, depois de uma década de indefinições nas políticas sociais; tem sido considerado um exemplo para diversos outros países; tem sido aprovado em todas as pesquisas de opinião pública desde o início, apesar das diversas críticas veiculadas especialmente pela mídia.

### **2.1 A Formulação do Projeto Fome Zero**

No Capítulo 1, foi abordado que a primeira proposta formulada de Política de Segurança Alimentar e Nutricional foi aquela apresentada, em 1991, pelo então Governo Paralelo, ligado ao Partido dos Trabalhadores. Naquele documento, denominado Política Nacional de Segurança Alimentar, definiram-se as causas da fome e da insegurança alimentar como sendo “a iníqua distribuição de renda, que resulta em baixa e irregular demanda alimentar”, e “a insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura produtiva socialmente injusta e economicamente inadequada” (Lula da Silva e Gomes da Silva, 1991, p: 6). Por fim, responsabilizava-se também a política econômica e as políticas agrária e agrícola adotadas nas últimas décadas.

As principais políticas propostas foram: geração de empregos; recuperação dos salários; e expansão da produção agroalimentar, com os seguintes eixos de atuação:

a) políticas de incentivo à produção agroalimentar (reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial);

b) políticas de comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos);

c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos;

d) ações emergenciais de combate à fome, incluindo: fornecimento de alimentos a preços subsidiados, por meio de tíquetes; fortalecimento e ampliação da alimentação escolar para todas as creches, pré-escolas e escolas públicas; reestruturação do PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador; venda de alimentação subsidiada via rede de comércio varejista local; distribuição gratuita de alimentos para população de risco.

Verifica-se, assim, que havia uma predominância de ações vinculadas à produção, incluindo aí a reforma agrária e políticas de abastecimento, a partir da comercialização e distribuição de alimentos, além das ações emergências.

Propôs-se, ainda, a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea, para coordenar a implantação desta política e concretizar a integração dos diversos setores governamentais, inclusive estaduais e municipais, contando com a participação da sociedade civil e de uma Secretaria Especial ligada à Presidência da República. Segundo o documento, “a Política Nacional de Segurança Alimentar constitui-se prioridade de governo e não numa responsabilidade setorial, devendo portanto estar diretamente ligada à Presidência da República, sob a forma de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar”(p: 20). Defendia ainda que a elaboração desta política não implicava abandono da perspectiva de descentralização das iniciativas.

Dez anos depois, o Projeto Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). Basicamente, o Projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre. Partia-se do pressuposto de que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos.

Verifica-se, assim, que este trouxe diversas inovações em relação àquele programa de 1991. Em primeiro lugar, com relação ao diagnóstico da população vulnerável à fome e/ou em situação de insegurança alimentar. Cientes de que não havia um dimensionamento atualizado, e não questionável, da população “que passa fome” no país, o projeto utilizou-se da metodologia de estimativa de pobres, a partir de uma linha de pobreza, utilizando-se do conceito de pessoas “vulneráveis à fome”. Ou seja, na impossibilidade de estimar as pessoas que realmente passariam fome, o que exigiria uma pesquisa direta sobre consumo alimentar de toda a população<sup>26</sup>, o projeto utilizou um conceito mais amplo que remete para o termo insegurança alimentar, englobando as pessoas que não tem condições de afirmar se poderão se alimentar dignamente e com qualidade todos os dias do ano, embora não estejam com suas condições biológicas afetadas. Este conceito também envolve um aspecto preventivo, pois o público beneficiário não seria composto apenas por aquelas pessoas com suas condições biológicas afetadas, devido ao consumo insuficiente de calorias e proteínas, mas também pessoas que, ainda que não apresentem estes sintomas, estão bastante vulneráveis.

A partir deste conceito, detalhou-se a realidade pela classificação de municípios. Segundo dados do Projeto, a maioria das famílias vulneráveis vive nas áreas urbanas das pequenas e médias cidades do interior (4,3 milhões de famílias ou 20 milhões de pessoas) e nas regiões metropolitanas (2 milhões de famílias ou 9 milhões de pessoas). As famílias vulneráveis residentes nas áreas rurais eram 3 milhões (15 milhões de pessoas), com base em dado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 1999<sup>27</sup>.

Os dados apresentados demonstraram uma estabilização dos níveis agregados de pobreza nos últimos anos, corroborando as estatísticas oficiais do Governo Federal da época. No

---

<sup>26</sup> A última pesquisa desta natureza disponível na época ocorreu em 1974, por meio do Endef – Estudo Nacional da Despesa Familiar. A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF de 2004 analisou o consumo das famílias urbanas e rurais, mas seus resultados foram divulgados apenas para adultos (maiores de 20 anos).

<sup>27</sup> Utilizou-se a Linha de Pobreza de renda *per capita* familiar de US\$1,08 por dia, convertido pelo câmbio médio de setembro de 1999, que resultou em uma renda familiar *per capita* de R\$ 62,29 mensais. Regionalizou-se esta linha para áreas rurais e urbanas de cada região, com base nos índices de preços regionais originados da PPV - Pesquisa de Padrões de Vida de 1996. Em seguida, imputou-se a renda obtida pelo autoconsumo alimentar para aquelas famílias que declararam consumir sua produção (cerca de 13,5% das famílias). Por fim, descontou-se custos fixos, como aluguel e pagamento da casa própria da renda de todas as famílias que declaravam este tipo de despesa, para obter-se a renda disponível para despesas variáveis, como é o caso da alimentação. A metodologia completa pode se obtida em Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001).

entanto, constatou-se que a pobreza e a indigência vinham aumentando nas regiões metropolitanas desde 1995, especialmente na de São Paulo, onde se concentra a riqueza do país (Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi, 2001). As causas estão associadas às elevadas taxas de desemprego e subemprego e aos baixos salários recebidos pela população. Entre os pobres, a taxa de desemprego nas áreas metropolitanas é três vezes maior que a taxa de desemprego entre os não-pobres.

A conclusão do estudo é que “a pobreza não é ocasional”, mas o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. Decorre disto o diagnóstico de que a questão da fome no Brasil “tem três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial”(Instituto Cidadania, 2001, p: 81).

Segundo a proposta apresentada, o equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de mais empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população.

Assim, o eixo central do Projeto estava “na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias” (idem, p: 5).

Desta forma, a segunda inovação foi a esquematização das propostas em três níveis de ação simultâneos: as políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação

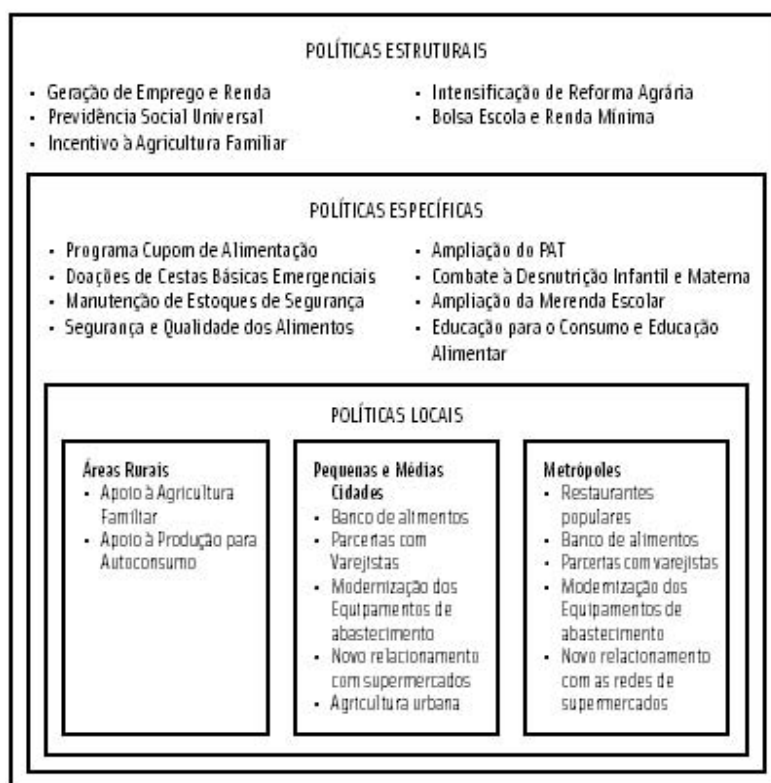


de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda; as políticas específicas de segurança alimentar e nutricional que englobam também as ações emergenciais, mas não se resumem a esta; e as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município. Disto resulta um amplo leque de ações articuladas e a defesa das políticas específicas de segurança alimentar, muitas que não faziam parte da proposta de 1991.

Uma das visões estratégicas do Projeto Fome Zero é fortalecer a noção de que a segurança alimentar e nutricional está indissolúvelmente associada ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes no seu entorno: daí que a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional. O Diagrama 1 ilustra as principais políticas a serem implementadas nestes três níveis de ação.

### Diagrama 1

#### Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania, 2001.

É interessante analisar um pouco melhor o significado da proposta de políticas específicas e de políticas locais, já que as políticas estruturais não apresentam grandes mudanças em relação à proposta original de 1991.

No campo das políticas específicas, que seriam aquelas destinadas a promover a segurança alimentar e nutricional e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes, o Projeto propunha um conjunto de ações, sendo o Programa Cupom Alimentação (PCA) apresentado como inovador. O diagnóstico dos formuladores era de que não havia, nem na proposta original de 1991 nem naquele momento no país, nenhuma política de caráter massivo capaz de atingir todas as famílias e pessoas vulneráveis estimadas. Avaliou-se que o PCA era necessário para gerar uma demanda ampla por alimentos e, em decorrência disto, aumentar a geração de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos. As políticas existentes, quais sejam, de distribuição de cestas básicas e de renda mínima, eram limitadas numérica e monetariamente, e não geravam este efeito de ativação das economias locais.

Em função disto, inspirados no Programa Food Stamp americano, e também nas experiências nacionais do tiquete do leite e de outros programas similares, o projeto propôs o polêmico Programa Cupom de Alimentação – PCA<sup>28</sup>. Esta é a terceira inovação a ser ressaltada.

O Programa Food Stamp teve início nos anos 30, na Grande Depressão americana, quando o governo decidiu distribuir o estoque de alimentos em excesso, que servia para estabilizar preços para os pobres. Este modelo foi sendo substituído pela distribuição de cupons ou tíquetes que poderiam ser trocados por alimentos nos supermercados, tornando-se um programa nacional permanente na década de 1970. As famílias que precisam de assistência procuram os escritórios locais do Programa nos municípios e aquelas que atendem certas características financeiras e outros critérios são certificadas, recebendo mensalmente cupons, de acordo com o tamanho da família e com a renda líquida disponível para comprar alimentos. Os supermercados que participam do Programa trocam os cupons nos bancos locais, que são reembolsados pelo Governo Federal.

---

<sup>28</sup> Em Takagi, Graziano da Silva e Belik (2002), pode-se ver maiores detalhes dos programas inspiradores e dos argumentos para sua proposição.

Segundo Ohls e Beebout (1993), o Food Stamp é o componente central do sistema de assistência alimentar público, com gasto médio de US\$ 22 bilhões, atendendo a 25 milhões de pessoas por mês e é a única assistência disponível para todas as famílias, independente do tipo de família, idade ou condição física.

Segundo Bickel e Andrews (2002), o sistema de assistência alimentar dos EUA, que atua sobre a insegurança alimentar e a fome, abrange 15 programas públicos diferentes, sendo o Food Stamp o mais antigo e abrangente.

Segundo o Projeto Fome Zero, o PCA tinha por objetivo substituir a “política” tradicional de combate à fome baseada no fornecimento de cestas básicas, pelo seu caráter temporário, oscilante e gerador de dependência e de corrupção. As principais vantagens do Programa estariam na possibilidade de poder atingir a população mais pobre e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos. “É por isso que o PCA pode ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo. Ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, um setor de reconhecida capacidade ociosa no país” (Instituto Cidadania, 2001, p:148).

Além disso, o Programa deveria estar vinculado às principais políticas estruturais de combate à pobreza; sendo complementar a outros programas de transferência de renda e suas condicionalidades, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Com um caráter temporário, o PCA é considerado um programa anti-cíclico de tipo keynesiano, podendo ser expandido em épocas de recessão e reduzido nas de crescimento acelerado.

A proposta era distribuir cupons para famílias muito pobres, por um período determinado, renovado mediante avaliação da evolução das condições socioeconômicas, que pudessem ser trocados por alimentos em supermercados, lojas e feira de produtores previamente cadastrados,. Seriam exigidas contrapartidas para as famílias, como: frequentar cursos de alfabetização, de requalificação profissional ou prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais; e ter acompanhamento familiar por parte de equipes de saúde.

O documento propunha, ainda, iniciar a implantação do PCA a partir de cadastros já existentes, como dos assentados da reforma agrária e de programas de transferência de renda como Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação. Isso seria feito de forma gradual, com prioridade para as regiões afetadas pela seca no Nordeste. O documento indicava um público potencial beneficiário de 9,3 milhões de famílias, com custo total de cerca de R\$ 20 bilhões se todas as famílias fossem atendidas em um ano. Mas a proposta era de implantação gradual, de forma que a ampliação da oferta local/regional de alimentos e o comércio pudessem acompanhar o aumento da demanda.

As vantagens dos Cupons sobre programas de renda mínima citados por Graziano da Silva, Belik e Takagi (2001), eram: propiciar um maior gasto em alimentos vis-à-vis os programas de renda mínima; poder ser massificado rapidamente sem ser inflacionário, pois impactaria sobre um setor de sabida capacidade ociosa – a pequena produção familiar; ser um programa eminentemente keynesiano, atuando de forma contracíclica, expandindo-se em épocas de recessão e contraindo-se nas de crescimento acelerado; restituir o peso das compras institucionais, articulando-se com a produção agrícola local e regional.

As demais propostas específicas tratavam de ampliação ou melhorias em políticas pré-existentes, a maioria delas também abordadas na proposta de 1991. Neste caso, citam-se: a ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, priorizando os trabalhadores de mais baixa renda; distribuição de alimentos em caráter emergencial para as populações atingidas por calamidades naturais (secas e enchentes, por exemplo) e os novos assentados da reforma agrária, por um período determinado; combate à desnutrição materno-infantil, por meio do fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social; manutenção de estoques de alimentos de segurança, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondam pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta; ampliação da merenda escolar e maior utilização de produtos regionais na composição da mesma; programas de garantia de segurança e qualidade dos alimentos; programas de educação alimentar e educação para o consumo com efeitos preventivos tanto para o combate à desnutrição, quanto para o combate à obesidade.

A quarta inovação reside nas políticas locais. Estas foram propostas como forma de envolver todos os níveis de governo no combate à fome a partir de programas já implantados com sucesso em muitos municípios, sendo diferenciados segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais).

Para as regiões metropolitanas foram sugeridos: multiplicação de Restaurantes Populares<sup>29</sup> e Bancos de Alimentos<sup>30</sup>; modernização de equipamentos de abastecimento como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias; e parceria com supermercados. Para áreas urbanas não-metropolitanas ou pequenas e médias cidades, os instrumentos se repetem, mas com características diferenciadas: Bancos de Alimentos, parceria com varejistas; modernização dos equipamentos de abastecimento; incentivo à agricultura urbana, por meio de instrumentos como feiras do produtor e sistemas de entrega no domicílio de produtos frescos, cursos de formação para implantação de hortas nas escolas, cadastro de terrenos urbanos sem uso para produção de hortas e a cessão para produção, por tempo determinado previamente, para pessoas interessadas e sem emprego.

Para as áreas rurais valorizam-se as políticas de apoio à agricultura familiar, como a preferência de compra pública derivada da demanda institucional (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares etc.), em favor dos agricultores familiares; assistência técnica; apoio à comercialização e infra-estrutura; e políticas de apoio à produção para autoconsumo, por meio da doação de sementes, insumos e ferramentas específicas para uso em hortas e jardins, bem como matrizes para iniciar a criação de pequenos animais.

### **2.1.1 Os Conceitos, as Origens e as Influências de sua Formulação enquanto Programa de Governo**

Quando se fala em política de segurança alimentar e nutricional, uma pergunta que se faz é: quais os aspectos definidores e diferenciadores que a torna específica em relação às demais políticas sociais?

---

<sup>29</sup> O Programa Restaurantes Populares destina-se aos municípios com mais de 100 mil habitantes e tem como meta fornecer refeições nutricionalmente equilibradas ao preço de R\$ 1,00.

<sup>30</sup> Os Bancos de Alimentos são estruturas físicas de recepção e distribuição de alimentos que estejam em boas condições de consumo, mas que seriam inutilizados por parte de supermercados e empresas alimentares devido a pequenos defeitos e proximidade da data de validade, tendo sua qualidade atestada por nutricionistas.

Os defensores da especificidade centram suas análises em alguns princípios fundamentais. O primeiro deles é a questão da alimentação como um direito, precedente a qualquer outra situação, de natureza política ou econômica, pois é parte componente do direito à vida (Instituto Cidadania, 2001).

O direito à alimentação, como direito humano básico, é reconhecido no Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais – DESC e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948 e assinada pelos chefes de Estado e de governo, por ocasião do fim do Holocausto, na Assembléia Geral das Nações Unidas.

“O direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho” (Pacto Internacional dos Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais).

O tema do direito à alimentação é abordado de forma detalhada no Comentário Geral número 12, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, aprovado em 1999. Neste, define-se que: “o direito a uma alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher ou criança, sozinho ou em conjunto, tem acesso físico e econômico a todo o momento à alimentação adequada ou a meios de obtê-la. Os Estados têm a obrigação básica de adotar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome, incluindo casos de desastres naturais e de outra índole”.

Ainda no Comentário, consta que “o direito a uma alimentação adequada está inseparavelmente ligado à dignidade inerente da pessoa humana e é indispensável para o cumprimento de outros direitos consagrados pela Carta Internacional dos Direitos Humanos.”

Na Constituição brasileira, o direito à alimentação não está explicitado, mas está contido subliminarmente em pelo menos dois trechos. No artigo 1º, item III, que define o princípio da Dignidade Humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (Costa, 2004); e no capítulo II, artigo 6º, onde são apresentados os direitos sociais do cidadão brasileiro: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição”.

No entanto, duas iniciativas pretendem colocar o direito à alimentação no sistema legal brasileiro. A primeira é a apresentação de uma emenda constitucional (EC 601- A/98) que pretende tornar explícito o Direito à Alimentação na Constituição, por influência da diretriz das Nações Unidas<sup>31</sup>. A outra iniciativa é a formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Losan), enviada ao Congresso no dia 11 de outubro de 2005, pelo Presidente Lula.

O direito à alimentação está estreitamente vinculado à promoção da segurança alimentar e nutricional. A Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, promovida pela FAO, estabelece o Direito à Alimentação Adequada como um eixo norteador para as políticas públicas e ações de combate à fome e à desnutrição e de promoção da segurança alimentar.

No Brasil, a incorporação do direito à alimentação no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é relativamente recente, podendo ser citado como marco divisório a aprovação do Comentário Geral número 12, em 1999. Incorporando este princípio, o documento Projeto Fome Zero constata que “o Direito à Alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos do direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais à manutenção da saúde” (Instituto Cidadania, 2001, p: 14).

Vale ressaltar que a incorporação da noção da alimentação como direito no conceito de segurança alimentar e nutricional traz mudanças conceituais e práticas fundamentais. Em primeiro lugar, ressalta o caráter universal das políticas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar. Todos têm direito à alimentação adequada. Isso significa que as pessoas podem reclamar seu direito, caso ele não esteja sendo contemplado. Em segundo lugar, busca superar a utilização da política de assistência alimentar com objetivos de obter vantagens políticas por parte dos governantes e classe política, prática ainda comum nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, busca, também, evitar as oscilações de criação e extinção de políticas de assistência alimentar e de recursos orçamentários para as mesmas, na dependência do calendário eleitoral.

---

<sup>31</sup> O Projeto foi apresentado pelo Senador Antônio Carlos Valadares, de Sergipe. Foi aprovado pelo Senado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal.

Um segundo conceito diferenciador é o de pessoas em insegurança alimentar, pessoas com fome e pessoas pobres. O conceito de segurança alimentar e nutricional envolve pelo menos quatro dimensões<sup>32</sup>. A primeira, que é mais visível, é a dimensão de quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para uma vida ativa e saudável. A segunda, não menos visível, é a dimensão da qualidade. A população deve ter acesso a alimentos nutritivos, seguros e de boa qualidade. A terceira dimensão é da regularidade: comer pelo menos três vezes por dia, todos os dias da semana. E uma quarta, não menos importante, é a dimensão da dignidade. Uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico. Portanto, apesar da principal causa da falta de acesso aos alimentos ser a baixa renda, a insegurança alimentar possui diversas facetas, indo além pobreza<sup>33</sup>.

As dimensões da qualidade e da dignidade são igualmente importantes e englobam: as pessoas que comem inadequadamente porque não ingerem os nutrientes necessários para uma vida saudável, embora possam até ingerir a quantidade necessária de calorias e proteínas (muitos, especialmente crianças, podem ter doenças associadas que impedem a absorção dos nutrientes); os que comem demasiadamente, necessitando de uma reeducação alimentar; e aqueles que, embora não estejam afetados biologicamente, não tem a certeza de que conseguirão se alimentar todos os dias da semana. O conceito de insegurança alimentar abrange todas estas condições e permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que as famílias cheguem ao estado de desnutrição (crônica, aguda, etc.).

Os conceitos de insegurança alimentar e de fome estão associados a um fator concreto de mensuração: o acesso aos alimentos e seu efetivo consumo, que são de difícil levantamento, pois exigem pesquisas específicas<sup>34</sup>. Um país que possui experiência nesta forma de mensuração é os EUA. Desde 1977, o país levanta o número de domicílios em insegurança alimentar a partir de perguntas diretas (auto-relatadas). Mas, foi a partir do início da década de 1980 que a metodologia foi aprimorada e aplicada de forma inédita (Bickel e Andrews,

---

<sup>32</sup> Conforme Graziano da Silva e Takagi (2004).

<sup>33</sup> Conforme Monteiro: A Dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas, 2003, mimeo.



2002). Baseado em um estudo estatístico das respostas fornecidas pelas famílias com relação ao consumo de alimentos<sup>35</sup>, o estudo concluiu que os domicílios obedecem a uma ordem de comportamento segundo os recursos disponíveis: primeiro, economizam consumindo alimentos cada vez mais baratos, mas mantendo a quantidade, até chegarem a condição em que se esgotam as possibilidades de substituição por preços e passam a comer menos, atingindo o limiar da fome.

Os autores concluíram que a fome “é um fenômeno de comportamento objetivo e, assim, em princípio, é diretamente mensurável” (Bickel e Andrews, 2002, p: 49). Este estudo influenciou os relatórios anuais sobre a força de trabalho no EUA, da seguinte forma: “a fome pode estar presente mesmo quando não há sintomas clínicos de privação alimentar, uma situação na qual o indivíduo não consegue uma quantidade adequada de comida, mesmo que a escassez não seja prolongada o suficiente para causar problemas de saúde; há a experiência de estar insatisfeito de não ter o suficiente para comer<sup>36</sup>”.

Como resultado dos avanços obtidos os EUA possuem, desde 1995, uma metodologia constante de mensuração da insegurança alimentar. A partir desta metodologia, constatou-se que 10,5% dos domicílios americanos tinham insegurança alimentar em 2000, dos quais 3,1% tinham um ou mais membros que passaram fome por um determinado período do ano.

No Brasil, pesquisa similar a esta é a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, realizada pelo IBGE. Na última pesquisa divulgada, com dados de 2002-2003, 46,6% das famílias brasileiras afirmaram ter dificuldade em obter alimentos suficientes, sendo que para 13,8% delas, a dificuldade era freqüente. Na região Norte, as proporções eram, respectivamente, de 63,9% e 17,2%, e, na Região Sudeste, de 60,8% e 19,3%, números extremamente elevados, que mostram a gravidade do problema no país.

---

<sup>34</sup> A última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, do IBGE, de 2004, incorporou o conceito de segurança alimentar e nutricional e estará lançando um suplemento específico deste levantamento em abril de 2006.

<sup>35</sup> As perguntas abrangem duas questões básicas: se os alimentos eram suficientes e se eram aqueles que as famílias realmente queriam consumir.

<sup>36</sup> Relatório da Força de Trabalho de 1984, citado por Bickel e Andrews, 2002, p: 50.

Segall-Corrêa (2003 e 2004) aplicou a mesma metodologia apontada em Bickel e Andrews (2002), em alguns municípios brasileiros, considerando os seguintes níveis de insegurança alimentar:

- a) situação de segurança alimentar;
- b) insegurança alimentar (IA) leve: receio ou medo de sofrer insegurança alimentar no futuro próximo (componente psicológico da insegurança) e problemas de qualidade na alimentação;
- c) insegurança alimentar (IA) moderada: restrição na quantidade dos alimentos na família;
- d) insegurança alimentar (IA) severa: fome entre adultos e/ou crianças da família.

Os resultados da aplicação da pesquisa na cidade de Campinas-SP indicaram que 60% de famílias com crianças e 50% das famílias sem crianças têm insegurança alimentar, sendo esta moderada e severa para, respectivamente, 20% e 17% das mesmas (Segall-Corrêa, 2003).

As estatísticas em nível nacional que medem diretamente as pessoas com fome são restritas ao Índice de Massa Corporal – IMC, que relaciona o peso com a altura dos indivíduos (indivíduos com índices abaixo de 18,5 kg/m<sup>2</sup> são considerados subnutridos). Considera-se este um índice pouco abrangente, pois identifica as pessoas que sofrem privações continuadas de “quantidades” de calorias ingeridas, mas não inclui pessoas que não se alimentam adequadamente (em qualidade) ou tem acesso irregular aos alimentos. Não é suficiente, portanto, para identificar pessoas com insegurança alimentar que não atingiram tal estado de privação, comprometendo suas funções vitais. Além disso, este levantamento é de difícil realização em nível censitário.

Na Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, de 1989, 4,9% dos adultos maiores de 25 anos estavam abaixo do nível mínimo, valor que chegava a 9,4% no Nordeste rural (Monteiro, 1995). A última Pesquisa de Orçamentos Familiares-POF, do IBGE, também calculou o IMC da população, no entanto, divulgou apenas os dados para adultos maiores de 20 anos. O estudo indicou a existência de déficit de peso em 4% dos adultos, valor dentro de uma margem considerada normal para um país, pela existência de pessoas naturalmente magras.

No entanto, o índice não foi uniforme para todas as condições e regiões e apresentou índices mais elevados para mulheres entre 20 e 24 anos (12%), entre 20 e 29 anos (7%) e mulheres de todas as idades nas áreas rurais do Nordeste (7%)<sup>37</sup>. Por outro lado, a mesma pesquisa indicou prevalência de sobrepeso em 40,6% da população (38,5 milhões de adultos), dos quais 11% (10,5 milhões) obesos (IBGE, 2004).

A divulgação dos resultados da POF 2004 promoveu um grande debate sobre a necessidade de políticas de combate à fome em um país com cada vez mais obesos, atingindo indistintamente todas as camadas de renda. No entanto, estes dados apenas indicam que os conceitos de fome e de insegurança alimentar implicam em resultados de mensuração bastante distintos.

Nada mais atual do que retomar o conceito de fome abordado por Josué de Castro em Geografia da Fome, e retomado recentemente por sua filha, Anna Maria Castro. Para o autor, a fome significa não apenas falta de alimentos no sentido quantitativo, mas a falta de qualquer um dos mais de quarenta elementos nutritivos indispensáveis à manutenção plena da saúde. “A falta de qualquer um deles ocasiona morte prematura, embora não acarrete, necessariamente, a inanição por falta absoluta de alimentos”(Castro, 2005).

Já o conceito de pobreza envolve uma subjetividade associada à opção da renda auferida pela família: qual a renda abaixo da qual a família é considerada pobre? Esta é uma discussão antiga e inconclusiva. Muitos estudos consideram a extrema pobreza como a condição em que a família (ou pessoa) não tem renda suficiente para alimentar-se e a pobreza como a renda insuficiente para os gastos não alimentares. Mas, quais seriam os gastos não alimentares?<sup>38</sup>

Indicadores mais recentes buscam fugir desta armadilha e avaliam a condição sócio-econômica de um país a partir de mais de um indicador, incorporando outras variáveis. Isto está relacionado ao reconhecimento da pobreza como fenômeno multidimensional. O exemplo mais conhecido desta “nova geração” de indicadores é o Índice de

---

<sup>37</sup> Conforme texto da CGPAN/MS enviado para o Relatório Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2005.

<sup>38</sup> Segundo Dedecca (2005), a pobreza também tem um grau de subjetividade por estar associada ao grau de bem-estar percebido pelas famílias em relação às condições da sociedade no momento, sendo isto variável em cada período de tempo.

Desenvolvimento Humano - IDH, divulgado pelas Nações Unidas desde 1990 nos Relatórios do Desenvolvimento Humano.

Segundo Guimarães (2003), o IDH tem como objetivo mensurar o nível de desenvolvimento de um país sob a perspectiva mais ampla do que a simples relação entre o produto interno bruto e a população, incorporando as dimensões da longevidade e da educação. Segundo o autor, apesar de ter o mérito de incorporar outras dimensões, além da renda, para avaliar o progresso de um país, como a melhoria das condições de saúde e educação da população, o cálculo do Índice também apresenta diversas arbitrariedades. Estas arbitrariedades incluem: a seleção de variáveis (porque apenas três?); o peso atribuído a cada variável; o fato de os indicadores utilizados também serem médias, sem considerar a desigualdade de bem-estar entre os indivíduos. Nesta linha, Rocha (2003) enfatiza que o IDH não trouxe uma solução adequada para a comparação e monitoramento da incidência de pobreza nos diferentes países.

Quando se passou a usar o indicador nos municípios, a partir do IDH-M divulgado em 2000 pelo IPEA, os problemas se multiplicaram, pois geralmente este cálculo serve como critério para direcionamento de políticas públicas.

Guimarães (2003) sustenta que as dimensões (e os indicadores) contempladas são insuficientes para a mensuração do grau de desenvolvimento humano alcançado pelos municípios e, principalmente, para classificá-los segundo uma hierarquia orientadora das prioridades de políticas públicas, e impede a identificação de municípios segundo suas carências de políticas sociais específicas.

Como resposta a estas críticas, Barros et al. (2003), propuseram para utilização de um Índice sintético denominado IDF (Índice de Desenvolvimento da Família), a partir da utilização de 48 indicadores agrupados em 26 componentes e 6 dimensões, baseado na mesma sistemática do IDH.

Estudos mais recentes buscam analisar a pobreza a partir de um conceito mais amplo e multidimensional: o da exclusão social (Campos et al., 2003). O conceito de exclusão social incorpora outras variáveis além da renda, entre elas, o emprego, a escolaridade, o analfabetismo, a desigualdade e a violência.

Recentemente, Hoffmann e Kageyama ( 2005), propuseram uma classificação de pobres e não-pobres baseada em uma combinação de nível de renda e três itens básicos de infraestrutura que indicam acessos a bens essenciais que dependem de gastos públicos e das condições de desenvolvimento da região: água encanada, luz elétrica e saneamento.

Uma outra forma de distinção é a avaliação das variações da situação da fome e da pobreza ao longo dos anos, o que pode levar também a uma aproximação de seus fatores causais. Neste caso, verifica-se que a redução da pobreza está fundamentalmente vinculada ao crescimento econômico, preferencialmente com diminuição da desigualdade de renda. Isto é verificado na prática.

Segundo o Informe do Desenvolvimento Humano de 2005, das Nações Unidas, o ritmo de progresso da redução da pobreza é função de dois fatores: o crescimento econômico e a proporção deste incremento que é captada pelos pobres. O Informe demonstra que, nos últimos 20 anos, ocorreu uma das reduções mais aceleradas da pobreza na história do mundo. No entanto, esta redução tem sido impulsionada em grande medida pelo extraordinário crescimento da Ásia Oriental, muito especialmente da China. Em outro extremo, na África Subsaariana, aumentou em quase 100 milhões, de 1990 a 2001, o número de pessoas vivendo com menos de um dólar por dia.

Assim, o estudo conclui que os atuais padrões de crescimento seguem sendo incompatíveis para alcançar os Objetivos do Milênio, de reduzir a pobreza extrema pela metade até 2025. Para isto, os países necessitam crescer em média entre 1% e 2% sua renda per capita ao ano para reduzir a pobreza em 25 anos. A África Subsaariana deveria aumentar seu PIB per capita em 5% ao ano nos próximos 10 anos, o que é absolutamente inverossímil, segundo o Informe.

No Brasil, Campos et al. (2003) avaliaram a evolução do índice de exclusão social por 40 anos e verificaram que o crescimento econômico levou à melhora nos indicadores, mas uma piora nos índices de desigualdade social. No estudo, o crescimento econômico aparece como uma das variáveis-chave para a diminuição da exclusão, especialmente devido ao fator emprego, a despeito de ser absolutamente insuficiente para a eliminação da exclusão social.

Os autores verificaram o surgimento de novas formas de exclusão social no período recente, ao lado da chamada “velha exclusão social” (caracterizada como a marginalização de camadas da sociedade dos frutos do crescimento econômico e da cidadania, expressa pelos baixos níveis de renda e escolaridade, atingindo migrantes, mulheres, analfabetos, população negra e famílias numerosas). A nova exclusão social seria resultado da não resolução e da ampliação das velhas formas de exclusão social, atingindo novos segmentos sociais, como jovens com elevada escolaridade, pessoas com mais de 40 anos, homens não negros e famílias monoparentais, tendo como novas fontes de exclusão o desemprego e a precarização das formas de inserção no mercado de trabalho, resultando em violência urbana e vulnerabilidade juvenil. A fome certamente estaria classificada na “velha” exclusão social.

Estudo histórico de Kates e Millman (1990), ao analisar a persistência da fome no mundo ao longo dos últimos 20 mil anos, conclui que a história da fome é marcada por períodos muito curtos de plenitude, diminuição da escassez de alimentos e por contínua, mas crescente, pobreza alimentar (existem alimentos suficientes, mas muitas famílias não possuem os meios para obtê-los). No entanto, os autores concluem que o fim da fome é possível. Um dos argumentos para esta conclusão parte de uma simples, mas notável observação: “o fim da fome é atingível porque o fim da privação alimentar não requer o fim da pobreza como um todo” (Kates e Millman, 1990). As evidências para esta afirmação são reportadas no crescimento da altura da população chinesa entre 1951 e 1958, na queda da taxa de mortalidade infantil no Estado de Kerala, na Índia, em 1979, e no aumento da expectativa de vida no Sri Lanka. Em todos estes lugares, a fome retrocedeu drasticamente, apesar da renda extremamente baixa ter permanecido crescente nos períodos em consideração.

Para a Cepal (2004), a extrema pobreza e a fome, embora estejam estreitamente relacionados, não são fenômenos coincidentes. A pobreza extrema, segundo dados analisados pela Cepal, explica ao redor da metade das diferenças de magnitude da desnutrição nos países: 49% da variabilidade da taxa de desnutrição global e 57% da variabilidade da desnutrição crônica moderada-grave entre os países são atribuídos às diferenças na porcentagem da pobreza extrema. Outros fatores explicativos da diferença são: nível educacional das mães, distribuição intrafamiliar de alimentos em favor das

crianças e em prejuízo das mães, redes de proteção social, mecanismos de adaptação a menor ingestão de calorias, como diminuição da atividade física e do rendimento.

O estudo de Segall-Corrêa (2004), no Brasil, que fez a aplicação da escala de medida de insegurança alimentar a partir de amostras intencionais em 5 municípios, permite esta comparação. Quando se faz um cruzamento das famílias com insegurança alimentar severa com a sua renda, observa-se que a proporção também é bastante variável: em Campinas, a proporção de pessoas com IA severa e muito pobres (renda abaixo de 1 salário mínimo) é de apenas 23,8% nas áreas rurais e 40% nas áreas urbanas. Nas demais cidades esta proporção é de 68,8% e 54,4%, em João Pessoa-PB; 45,0% e 62,0% no DF; e 55,6% e 85,4% em Manaus-AM, respectivamente. Ou seja, a baixa renda estaria associada com uma proporção muito variável da prevalência da fome, variando cerca de 24% a 85%, não permitindo se afirmar que esta é explicada totalmente pela pobreza nas localidades pesquisadas.

Em conseqüência, apesar da luta contra a extrema pobreza ser componente importante para redução da fome, não se pode esperar que os esforços voltados para reduzi-la garantam por si só, e em um prazo razoável, a erradicação da fome. Ou seja, o aumento da renda nas famílias mais carentes não produz necessariamente, e automaticamente, uma diminuição significativa da desnutrição. Outros fatores, como condições sanitárias da moradia, acesso à água potável e sistema de esgotamento sanitário, acesso a serviços de saúde, conhecimento de normas de higiene e na manipulação dos alimentos e os hábitos alimentares são igualmente importantes (Cepal, 2004).

Para a FAO, a distinção entre fome e pobreza é estratégica, pois lhe é muito cara a noção de que a fome é, ao mesmo tempo, causa e conseqüência da pobreza. Para a FAO, “a fome e a desnutrição são, ambas, causa e efeito da extrema pobreza. Os efeitos da fome e da desnutrição também são vários, resultando em um círculo vicioso da pobreza (...) como, por exemplo, a dificuldade de crianças raquíticas e mal alimentadas de assimilar conhecimentos, e conseqüências físicas irreversíveis como o aumento da morbidade, desenvolvimento cognitivo insuficiente, retardamento mental, cegueira e, em alguns casos, morte precoce. Baixa produtividade do trabalhador e baixo nível de rendimento escolar ocasionam rendas mais baixas. Uma resposta imunológica frágil, por sua vez, cria mais

suscetibilidade a doenças” (FAO/Bird/BID/Equipe de Transição, 2002). A consequência desta afirmação é que a diminuição da fome contribui para a redução da pobreza das gerações futuras. Da mesma forma, a fome perpetua a pobreza das gerações futuras das famílias atingidas.

A consequência desta distinção é que as formas de combater as manifestações da fome, da insegurança alimentar e da pobreza também são distintas. E este é o terceiro aspecto diferenciador da política de segurança alimentar e nutricional, que a torna específica em relação às políticas sociais, em geral, e à assistência social, em particular.

Em primeiro lugar, é necessário diferenciar uma política alimentar de uma política de segurança alimentar e nutricional. A política alimentar esteve tradicionalmente associada ao fornecimento direto de alimentos em situação de emergência, com predomínio na crise alimentar mundial da década de 1970. Mais recentemente, a política alimentar ressurge com um caráter mais abrangente (Maxwell e Slater, 2003). O objeto de preocupação da nova política alimentar estaria no sistema alimentar mundial, que produz ele mesmo iniquidades na produção, distribuição e consumo de alimentos. Aspectos particulares das iniquidades são: a concentração de poder e de recursos nas grandes companhias de produção e distribuição de alimentos; os sistemas de ofertas de alimentos que excluem os agricultores de menor escala, devido à exigência de altos padrões qualidade, rastreabilidade e temporalidade exigidos; a capacidade de negociação no comércio internacional, onde os países em desenvolvimento estão em frontal desvantagem em relação aos desenvolvidos; e os riscos alimentares existentes, como doenças ligadas aos alimentos (doença da vaca louca, gripe aviária, etc.).

Para os autores, a nova política alimentar é tão necessária quanto a política de segurança alimentar e nutricional, e ambas são consideradas complementares. A primeira está ligada ao desenvolvimento de formas de regulação do sistema alimentar nacional ou mundial, em uma escala macro. A segunda está associada à esfera do consumo: políticas que garantam o acesso à alimentação de qualidade por todos os habitantes de cada país.

Sobre as políticas de combate à pobreza, as vertentes são múltiplas. Sem objetivar simplificar o debate, destacam-se, três grupos principais: aqueles que associam a redução da pobreza com taxas de crescimento consideráveis associadas a estratégias de diminuição



da desigualdade da renda; aqueles grupos que relacionam fortemente a pobreza com a baixa escolaridade ou qualificação da população (Ferreira, 2000 e Ramos e Vieira, 2000) - neste caso, as principais formas de combatê-la estariam associadas a ampliação de programas educativos e de qualificação profissional; aqueles que defendem mudanças qualitativas nos formatos dos programas sociais, visando a maior focalização dos gastos na população pobre. Para estes, os gastos sociais são suficientes, mas não chegam efetivamente aos pobres. Neste caso, é necessário que os programas sejam melhor direcionados e avaliados periodicamente (Barros e Foguel, 2000).

Segundo Dedecca (2005), as tendências de adotar os critérios de focalização e descentralização, inclusive por meio da desestatização das políticas de combate à pobreza, predominantes a partir da década de 1990, estão relacionadas à orientação de órgãos financiadores internacionais dos programas nos países em desenvolvimento, notadamente, do Banco Mundial.

Estas orientações estão moldadas pela falência do modelo do Estado do Bem-Estar Social predominante no pós-guerra, que alocava crescentes recursos fiscais nos programas sociais universais. As propostas de reforma do Estado, apontando para redução dos gastos públicos e da carga tributária, estão no centro das estratégias atuais de combate à pobreza, tendo como ícone a multiplicação das políticas de renda mínima.

Neste processo mais recente, este grupo de políticas vem sendo chamado por pesquisadores como a “terceira geração de programas sociais”, pois incorporam a obrigatoriedade de cumprimento de determinadas responsabilidades por parte das famílias beneficiárias, como a frequência escolar e o acompanhamento das ações básicas de saúde. Dean (2005) avalia a força desta tendência a uma retomada conservadora do paradigma da responsabilização individual pela pobreza, em detrimento da noção da garantia dos direitos sociais como responsabilidade coletiva do Estado e da sociedade<sup>39</sup>.

Segundo Lavinias e Varsano (1997), a proposta de fornecer uma renda às famílias abaixo da linha de pobreza toma corpo a partir do pós-guerra, na Inglaterra e nos EUA. Vários países passaram a adotar esta experiência em níveis nacional e local, como por exemplo, a

---

<sup>39</sup> Silva (2004) levanta outra contradição. Os direitos sociais são universais e natos a todos os indivíduos, independente de pertencerem a famílias com crianças em idade escolar.

Inglaterra, em 1948, a Alemanha, em 1961, a Holanda, em 1963, generalizando-se para os países da União Européia a partir de então.

Silva e Silva (1995) classifica as propostas de renda mínima em duas correntes, baseado no levantamento da literatura européia: a corrente de ordem liberal, que pressupõe a substituição de serviços universais e outras transferências sociais por uma transferência monetária para garantia mínima de sobrevivência das famílias, como as propostas de Renda Mínima Universal e Imposto de Renda Negativo; e a corrente de caráter distributivista, que considera a renda mínima como parte de um sistema de proteção social novo, complementando as diversas políticas de proteção social de caráter universal.

No período mais recente, especialmente no pós-1990, verifica-se uma multiplicação dos mesmos nos países da América Latina, tendo como exemplos pioneiros o Brasil, com um viés adicional - a adoção das condicionalidades no acompanhamento em saúde e educação e o México, por meio do Programa Oportunidades<sup>40</sup>. Segundo técnicos do Banco Mundial, a proposta pioneira do programa de transferência de renda condicionada à frequência escolar, adotada em nível municipal em Campinas, em 1995, foi copiada pelo México, que a adotou em nível nacional, em 1998<sup>41</sup>.

Segundo os Lavinias e Varsano (1997), embora tenha potencial como instrumento de distribuição de renda e seja um instrumento central de uma política de combate à pobreza, a política de garantia de renda mínima “é claramente um instrumento insuficiente para a erradicação da pobreza” (idem, p: 17). São necessárias ações governamentais adicionais – como programas de treinamento de mão-de-obra, participação em cursos de treinamento e frequência escolar, de forma a ampliar o potencial de geração autônoma de renda do participante e evitar sua exclusão social definitiva, caso retorne à condição inicial de pobreza após o término do programa. Além disso, é necessário que o Estado, nas três esferas de governo, forneça os serviços universais que possibilitem este objetivo: educação, cursos de qualificação, serviços públicos de saúde, entre outros.

Distante da proposta de renda mínima, recentemente, o economista e diretor do Programa Objetivos do Milênio das Nações Unidas, Jeffrey Sachs, em seu novo livro denominado “O

---

<sup>40</sup> Sobre a origem e avaliação do Programa Oportunidades, ver Davis (2002) e Belik e Del Grossi (2003).

<sup>41</sup> Conforme “Banco Mundial: Ajuda Condicionada a Critérios Sociais é Efetiva”, em 19/12/2005. Notícia presente em: [Br.news.yahoo.com/051220/40/10d18.html](http://Br.news.yahoo.com/051220/40/10d18.html), acesso efetuado em 11/01/2006.

Fim da Pobreza”, fez uma análise crítica das estratégias adotadas até então nos programas de combate á pobreza, pois tiveram pouca eficácia. Pelos dados do Banco Mundial, cerca de metade a população mundial está abaixo da linha da pobreza de US\$ 2 por dia, e 1,1 bilhão de pessoas é extremamente pobre, vivendo com uma renda abaixo de US\$ 1 por dia. Sachs acha possível acabar com a pobreza extrema por meio do método da “economia clínica”, a partir de avaliações mais próximas da realidade de cada país e, também, da proposição de soluções múltiplas, para cada realidade.

A partir de um diagnóstico da realidade dos moradores de uma vila denominada Sauri, no Kenya, Sachs apresentou cinco desafios para a superação da extrema pobreza daquela região: aumentar a produção da agricultura, a partir de tecnologias como fertilizantes, irrigação, sementes melhoradas para triplicar a produção de alimentos; ampliar a saúde básica, para prevenção contra malária e tratamento para AIDs; investir em educação; fornecer energia elétrica e prover água potável e saneamento básico. Defende, ainda, que os países ricos têm condições de, com poucos recursos, financiar estas necessidades básicas dos países mais miseráveis, que sozinhos nunca terão condições para prover tais serviços.

Com relação à política de segurança alimentar e de combate à fome, as idéias entre seus principais defensores são muito próximas. A FAO defende a abordagem de duas vias simultâneas (*twin-track approach*): uma via é a melhoria dos padrões de vida da população em insegurança alimentar, tanto da população que vive nas áreas rurais por meio de melhorias na produção agrícola e na renda auferida, como também da população urbana, por meio de programas de qualificação, educação, alfabetização. Neste caso, incluem-se também os ajustamentos das políticas macroeconômicas voltadas para a melhor distribuição da renda e de ativos, como as políticas de acesso à terra e as políticas comerciais agrícolas, que são de fundamental importância para os países em desenvolvimento.

A outra via trata da formação de redes de proteção social para que as pessoas sem acesso à alimentação obtenham formas para tê-la, voltadas para os grupos mais vulneráveis: crianças, grávidas e lactantes, idosos, portadores de deficiência, miseráveis e desempregados.

Para a FAO, é fundamental que os programas de ampliação do acesso aos alimentos, de proteção social, de ampliação da produção juntos aos agricultores familiares, e educativos e

de qualificação profissional, ocorram ao mesmo tempo, na mesma comunidade para se fortalecerem mutuamente e promoverem uma sinergia maior. Portanto, também propõe um conjunto de instrumentos de ligação (*linkages*), para maximizar a sinergia (programas de coordenação, alianças contra a fome, campanhas de mídia, reformas políticas, reformas institucionais, rede de treinandos, indutores do fortalecimento comunitário, processos educativos, escolas-campo, programas de rádio/TV e monitoramento e avaliação) (MacMillan, 2004).

O principal desafio para a FAO transformar estas estratégias em programas nacionais de segurança alimentar, citando como exemplo o caso do Programa Fome Zero brasileiro e o programa Operation Feed the Nation de Sierra Leone (idem).

Para a Cepal (2004), a política de segurança alimentar deve ser um sistema integrado, que envolve as dimensões produtivas, de saúde, ambientais, econômicas, sociais e culturais, que contém estratégias para situações de emergência e de longo prazo, para incidir nos fatores mais estruturais. Ainda, para a Cepal “esta concepção integradora implica em abandonar a perspectiva setorial, que tende a identificar o aspecto alimentar da política só com o estímulo à produção agrícola, e o nutricional como doença” (idem, p: 118).

Similarmente, Maluf, Menezes e Valente (1996), fundadores do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, defendem que o objetivo da segurança alimentar implica combinar ações assistenciais-compensatórias frente às questões emergenciais como a fome, com políticas de caráter estruturante visando assegurar o acesso aos alimentos sem comprometer parcela substancial da renda familiar. Em paralelo, garantir a disponibilidade de alimentos de qualidade, originados de formas produtivas eficientes, porém, não excludentes e sustentáveis, e divulgar informações ao consumidor sobre práticas alimentares saudáveis e possíveis riscos à saúde, mediados pelo alimento.

Para estes autores, “a segurança alimentar será conseguida com desenvolvimento econômico orientado e por uma visão pautada na ética, na equidade, na sustentabilidade ambiental, na universalização da cidadania e na radicalização da democracia”(idem, p: 19). Esta abordagem defende, portanto, uma atuação mais macroeconômica para se atingir a segurança alimentar, em detrimento de políticas específicas. Este aspecto fica claro em Maluf e Menezes (2001), no qual os autores defendem que a segurança alimentar seja

colocada como eixo estratégico de desenvolvimento. Ou seja, deve-se dar à segurança alimentar um estatuto análogo à equidade social e à sustentabilidade como “objetivos nucleadores de políticas públicas”.

Pessanha (1998) incorpora, além dos dois componentes tradicionais ligados à segurança alimentar (oferta e acesso aos alimentos), outros dois: as políticas de controle fitossanitário e de qualidade dos alimentos, incluindo o desenvolvimento tecnológico e industrial, bem como as de defesa do direito do consumidor e as políticas para a conservação e o controle sobre o acesso às bases genéticas, incluindo as políticas de conservação de recursos genéticos, de desenvolvimento científico e tecnológico do melhoramento, bem como a propriedade intelectual para recursos genéticos e melhoramento. No entanto, considera que o problema de insegurança alimentar brasileiro é do tipo de insuficiência de acesso, causado basicamente pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país. Assim, defende que a política de segurança alimentar, como garantia de acesso, é uma política pública social redistributiva e compensatória, que pode ser estrutural ou residual.

Verifica-se que as propostas de combate à pobreza e combate à fome aqui abordadas têm um componente em comum, que são as propostas de longo prazo, estruturais, voltadas para a distribuição de renda, o desenvolvimento de habilidades, a geração de emprego, entre outras. Ademais, todas defendem o caráter universal da política, dado o seu fundamento da alimentação como direito básico de todo o cidadão.

No entanto, as propostas de combate à pobreza não têm, intrinsecamente, o caráter universal<sup>42</sup>. Dada a subjetividade de mensuração da pobreza, os programas e recursos podem oscilar muito mais de governo a governo, dependendo da prioridade dada ao problema e à disponibilidade de recursos orçamentários, bastando para isto alterar os critérios de definição de pobreza e as metas, fatos comuns na história das políticas compensatórias do Brasil. Já as políticas de segurança alimentar, têm como critério de cobertura o acesso universal à alimentação, sendo este um critério objetivo e mensurável e que pode e deve ser incorporado pela população como um direito, e não como um favor ou uma dívida.

O resultado da configuração atual da política social voltada para a pobreza é mais bem sintetizado por Ivo (2005), mostrando que, a partir dos anos 1980, o objetivo dos governos passou a ser a redução dos efeitos adversos do ajuste estrutural econômico, por meio de políticas compensatórias, implementadas fora do raio de atuação das instituições que trabalham no campo da proteção social e do estabelecimento dos direitos. Para a autora, se o compromisso de erradicar a pobreza não for traduzido na realização de direitos efetivos e proteção para os indivíduos, passa a ser um mecanismo ideológico para a consolidação do projeto neoliberal do Estado mínimo.

Outro fundamento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional é fato de ser, por natureza, intersetorial, perpassando as áreas de saúde, educação, produção, educação e abastecimento. Assim, assume um caráter central no planejamento da ação do Estado, subordinando as demais áreas. A expressão corretamente utilizada por Pessanha (1998) é a “Segurança Alimentar e Nutricional como eixo norteador de políticas públicas”. Exatamente por isso, a política de segurança alimentar pressupõe uma política de desenvolvimento, com geração de emprego e renda.

Desta forma, vislumbra-se a possibilidade de duas linhas de pensamento distintas na SAN: aquela que defende a segurança alimentar exclusivamente como um eixo norteador de políticas (voltadas para o desenvolvimento, a equidade, a sustentabilidade, a geração de empregos entre outros) e aquela que, paralelamente às políticas estruturais de desenvolvimento, defende a especificidade das políticas de segurança alimentar, centradas na vinculação da promoção da produção alimentar local/regional valorizando a agricultura familiar com o aumento do acesso à alimentação da população vulnerável, associada também com a promoção de hábitos alimentares saudáveis e com o consumo de produtos regionais/locais. Esta segunda está mais próxima do pensamento da FAO e do Projeto Fome Zero.

No relatório final da Missão conjunto FAO/BID/BancoMundial/Equipe de Transição, o Projeto Fome Zero foi assim avaliado: “os conceitos incorporados no PFZ são coerentes com os conceitos do Plano de Ação de Roma e a estratégia é muito semelhante àquela

---

<sup>42</sup> A exceção é a proposta de renda básica universal do Senador Eduardo Suplicy, com baixa capacidade de implantação frente aos limites orçamentários.

estabelecida no Programa Anti-Fome, que foi apresentado pela FAO na Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois."

Em particular, segundo o mesmo relatório, o PFZ:

- a) "Incorpora muitos dos conceitos básicos do direito humano de acesso à alimentação adequada;
- b) Reconhece que a erradicação da fome não é somente um imperativo moral, mas também gera importantes benefícios sociais e econômicos;
- c) É uma abordagem totalmente inclusiva e nacional;
- d) Sugere uma abordagem de duas vias para reduzir a fome e a desnutrição combinando ações para melhorar a produção e os meios de vida sustentáveis ("*Livelihoods*") do subsetor da agricultura familiar, com medidas para aumentar o acesso aos alimentos e melhorar a nutrição;
- e) Tem o objetivo de utilizar o crescimento da demanda efetiva por alimentos, imputável a um maior acesso, para estimular a expansão da produção da agricultura familiar sem distorcer os processos de formação de preço;
- f) Propõe planejamento e implementação com o pleno envolvimento da sociedade civil, em alinhamento com o conceito de uma Aliança Nacional contra a Fome;
- g) Não pode ser limitado a simples intervenções e a programas de apoio vinculados ao aumento gradual do consumo e à produção de gêneros alimentícios. É essencial considerar mudanças estruturais significativas na política mais ampla do ambiente para criar condições favoráveis à redução da fome e da pobreza no médio e longo prazo. Nesse contexto, o PFZ está sinalizando o início de um processo que lidere a formulação de uma nova política de segurança alimentar que deverá ser sustentável em longo prazo" (Relatório Final do Grupo de Trabalho Conjunto FAO/BID/ BIRD/Equipe de Transição para o Projeto Fome Zero, 2002).

### **2.1.2 As Polêmicas**

O Projeto Fome Zero foi apresentado em agosto de 2001, tendo sido colocado para discussão em três seminários realizados em São Paulo, Fortaleza e Santo André. Nos seminários, participaram diversos especialistas da área, ONGs, deputados, senadores,

colaboradores, empresários e gestores públicos. Com as sugestões incorporadas, tratou-se de finalizá-lo e lançá-lo em sua terceira versão, em Brasília, no Senado, no dia 12 de outubro de 2001, Dia Mundial da Alimentação, como um evento de grande destaque nacional. Contou-se com a presença de lideranças políticas de diversos partidos, representantes de trabalhadores rurais, de organismos internacionais, como a FAO e Unesco, prefeitos de grandes cidades e de governadores. Tratava-se de recolocar o tema da fome na agenda nacional, independentemente da linha partidária.

Vale mencionar duas divergências principais que acompanharam o Projeto desde o primeiro momento do debate e que tiveram grande repercussão na mídia, no sentido de desqualificá-lo, tendo conseqüências posteriores no governo, na fase de implantação.

Uma delas foi o debate dos números. A apresentação do número de 44 milhões de pessoas vulneráveis à fome, que seria o potencial público beneficiário das propostas de atendimento direto foi motivo de severas críticas de especialistas e não especialistas do setor governamental e não governamental<sup>43</sup>. Argumentava-se que a pobreza estaria em níveis decrescentes desde o início da década de 90 e que a magnitude da chamada indigência (população que não tem renda para adquirir o valor de uma cesta básica) seria bem menor - cerca da metade do contingente apontado pelo Projeto. Com base em estudos oficiais do governo, feitos pelo IPEA, criticou-se fortemente a metodologia adotada, buscando-se desqualificar toda a proposta, mas, principalmente, o fato de se recolocar o tema da fome como prioridade política de governo.

A metodologia adotada pelo Projeto Fome Zero, como foi abordado anteriormente, apontava para um ligeiro aumento da pobreza extrema entre 1995 e 1999, puxado pelo aumento de 5% ao ano nas áreas metropolitanas (Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi, 2001).

Este debate dos números acabou politizado, pois opôs, de um lado, a gestão do Governo Federal e, de outro, a proposta apoiada pelo líder do Partido dos Trabalhadores. No entanto, este decorre fundamentalmente da ausência de pesquisas de âmbito nacional sobre a situação alimentar da população brasileira. Após o único estudo de âmbito nacional que

---

<sup>43</sup> Várias matérias abordaram as divergências: “Para especialista, fome está no fim” (Folha de São Paulo, 30/10/2002); “Brasil tem pelo menos 22 milhões com fome” (O Globo, 29/10/2002); “Para professor da USP, não existe fome no Brasil” (O Estado de São Paulo, 03/11/2002).



mediu a situação alimentar, com dados de consumo, realizado em 1974, denominado ENDEF (Estudo Nacional da Despesa Familiar), não foi feito nenhum outro no Brasil. Dos estudos que se seguiram, o que mais se aproxima do ENDEF é a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, do IBGE, que mede todo o dispêndio mensal das famílias. No entanto, naquele momento era realizado apenas nas áreas metropolitanas, o que implicava na necessidade de estimar a diferença dos custos nas áreas urbanas não metropolitanas e nas áreas rurais. Assim, lançou-se mão de diferentes métodos para estimar a população indigente, geralmente a partir da estimativa de renda (chamado método indireto), inferindo-se que, abaixo de determinada renda, a família ou a pessoa não teria condições de alimentar-se.

Rocha (2000a) analisou os diversos estudos e metodologias que partem da estrutura de consumo para definir a linha de indigência e pobreza. Segundo a autora, existe uma série de passos que envolvem certas “arbitrariedades” até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo (a autora calculou que, dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada pode variar 50% e a linha de pobreza pode variar até 127%). Essas diferenças resultam das opções adotadas para definição das linhas de indigência e pobreza em relação a: i) definir as quantidades recomendadas de calorias; ii) definir a cesta alimentar de menor custo; iii) estimar o consumo não alimentar; iv) estimar as diferenças de custos de vida para as regiões do país; v) escolher o índice e a forma de atualizar os valores monetários das linhas de indigência e pobreza. Ou seja, na ausência de pesquisas de âmbito nacional atualizadas, todas as estimativas são efetivamente meras estimativas, sendo que qualquer discussão comparativa entre os métodos é infrutífera ou de caráter político.

Portanto, esta crítica não comprometeria a implantação do Projeto, mesmo tempos depois, quando do lançamento da POF 2004, na qual se estimava um número elevado de pessoas obesas, em detrimento de pessoas com fome (este tema será retomado no Capítulo 3).

No entanto, a permanência do debate politizado deste tema também pode estar relacionada com a questão da focalização dos programas sociais, objetivo caro aos formuladores dos programas de renda mínima de então. Para estes, números questionáveis não contribuiriam para a tão desejada focalização das políticas sociais, fato que, para os formuladores do

Fome Zero, embora importante, era secundário frente à prioridade de implantação de uma política universal de garantia de direitos.

Uma segunda crítica com grande impacto ao Projeto foi o debate que originou a proposição do Programa Cartão Alimentação. Houve uma forte reação contrária à utilização de tíquetes para troca de alimentos<sup>44</sup>, cujas críticas podem ser assim enumeradas:

a) argumento da corrupção - seriam facilmente trocados por dinheiro, com um deságio, assim como ocorre com os tíquetes alimentação fornecidos pelas empresas aos seus empregados, que são aceitos como moeda de troca de segunda mão, sendo que, ao final, a família poderia comprar o que quisesse. Soma-se a este o argumento do risco do direcionamento do recurso a bebidas alcoólicas;

b) argumento do livre arbítrio – o fornecimento do tíquete, obrigando à compra de alimentos, seria uma forma autoritária de direcionar o gasto da família. Melhor seria fornecer o dinheiro para a família escolher onde quer gastar, como com dentaduras, como defendia o Senador Eduardo Suplicy, principal opositor à proposta dos tíquetes e defensor de transferência de renda em forma de dinheiro;

c) argumento do custo: seria muito custoso imprimir os tíquetes e distribuí-los à população beneficiária, diminuindo a eficiência do programa. Estes argumentos fortaleciam-se frente à proliferação dos programas de transferência de renda na forma de Bolsa-Escola nos municípios, governos estaduais e Governo Federal, por meio de cartão eletrônico e utilização de rede bancária oficial para o saque.

Este foi o grande debate e divisor de águas do Projeto, tanto que originou um seminário internacional, no qual os textos apresentados transformaram-se em livro (Takagi, Graziano da Silva e Belik, 2002) e cujo principal tema, conforme título da introdução do livro era: “Quais são as alternativas?”, onde se abordavam as duas: cupons alimentação ou renda mínima.

---

<sup>44</sup>Críticas impressas nos jornais: Cupons são retrocesso, diz Wanda Engel (Folha de São Paulo, 30/10/2002); Suplicy critica Cupom Alimentação (O Globo, 05/11/2002); Fome Zero gera polêmica (Jornal do Brasil, 03/11/2002); Fome Zero trás nova discórdia ao PT (Folha de São Paulo, 06/11/2002); Sem danoninho? Fome Zero ou Renda Mínima? (O Globo, 07/11/2002); Cechin critica programa de cupons-alimentação (Folha de São Paulo, 07/11/2002); Cupons viram polêmica e Fome Zero deve mudar (O Estado de São Paulo, 08/11/2002); Dinheiro não chega aos pobres, diz Malan (O Estado de São Paulo, 08/11/2002).

A distinção entre as duas estratégias vai muito além da mera sistemática de distribuição dos benefícios, segundo os defensores de ambas as propostas. Os defensores da renda mínima defendiam fortemente a liberdade de gastar onde e em quê as famílias quiserem e o menor custo de distribuição. Do outro lado, dos cupons, destacam-se dois argumentos principais: o do direito à alimentação e o da mudança da estrutura de produção de bens de consumo básicos. O argumento do direito à alimentação visava assegurar que todas as famílias tenham acesso, no mínimo, aos recursos necessários a alimentar-se, e o Estado deve assegurar este direito. Por isso, conceitualmente era importante que o recurso fornecido (que deveria ser o do valor de uma cesta alimentar de qualidade) estivesse associado ao alimento de qualidade, preferencialmente quando acompanhado por programas de educação alimentar, visando a valorização de hábitos alimentares saudáveis e resgate de culturas alimentares regionais e locais.

O outro argumento, presente no citado livro, é o de que a mera distribuição monetária se dilui rapidamente no gastos imediatos (além de alimentos, bens não duráveis e mesmo dívidas anteriores), voltando estas rendas para os estratos superiores de renda, como os proprietários das indústrias de alimentos e bens não duráveis. Além disso, se as condições de reprodução da desigualdade, como a concentração dos meios de produção e a desigualdade da educação, por exemplo, se mantêm, as mudanças na distribuição de renda também têm duração limitada. Ou seja, o retorno ao ponto de partida é o resultado mais provável. Daí justifica-se a estratégia de, por meio dos cupons, “amarrar a ponta do consumidor à ponta do agricultor familiar que está indo a falência por não ter quem compre sua produção” (Takagi; Graziano da Silva; Belik, 2001, p: 145).

Para o principal defensor da outra via, Senador Suplicy, a proposta da renda mínima focalizada deve caminhar para uma proposta de renda básica universal, sem condicionalidades, como um direito, eliminando, assim, os custos associados à identificação dos pobres e acompanhamento das condicionalidades. Esta proposta teria efeito nulo sobre a diminuição da desigualdade de renda, maior desafio do país para superação da miséria, e dificilmente teria efeitos de superação estrutural das condições de vulnerabilidade das famílias apontadas pela proposta de SAN. No entanto, tem sido vista com bons olhos por aqueles que consideram importante a menor arbitrariedade possível por parte do poder público no uso dos recursos. A proposta foi, inclusive, aprovada como lei

em 2004 (Lei 10.835, de 08/01/2004) e sancionada pelo Presidente Lula. O Art. 1º. diz que “é instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”.

## **2.2 Implantando a Política de SAN: transição do Projeto para o Programa de Governo**

A proposta de institucionalização do Programa Fome Zero, e do desenho de suas primeiras ações a serem anunciadas logo no início do novo governo, coube a um dos grupos na equipe de transição, sob responsabilidade da mesma equipe que havia coordenado o Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania.

Para contribuir com esta tarefa, a equipe de transição solicitou apoio externo, que culminou na realização de uma Missão conjunta entre FAO, BID e Banco Mundial, visando contribuir para transformá-lo em um programa de governo e também para avaliar formas de como as organizações poderiam apoiar a operacionalização do programa<sup>45</sup>.

A missão ocorreu em Brasília, nos dias 2 a 6 de dezembro de 2002, e contou com a participação de cerca de 60 técnicos de âmbito internacional e nacional, da equipe de transição, das entidades organizadoras e convidados do governo, do meio acadêmico e da sociedade civil, como sindicatos e associações ligados à temática da segurança alimentar e da agricultura familiar. Em uma semana, foram debatidos diversos temas que eram prioritários para uma primeira agenda: agricultura familiar; arranjos institucionais; cadastro único dos programas sociais; formatação do Consea; convivência com a seca; Direito Humano à Alimentação; educação alimentar; fundo contra a pobreza; gênero; microcrédito; políticas nutricionais; Pronaf; sociedade civil.

Cabe destacar algumas sugestões apresentadas no referido relatório, que orientaram a atuação do governo posteriormente. Na parte referente aos aspectos institucionais, consta no documento:

---

<sup>45</sup> Trechos do relatório avaliando conceitualmente o Projeto Fome Zero foram apresentados no item 2.1.1.

- "Promover um enfoque territorial que considere de forma integrada as diferentes capacidades produtivas, estabelecendo sinergias entre os diferentes programas e políticas que atuam no âmbito local;
- Aumentar as capacidades dos atuais mecanismos de participação, tanto nos conselhos municipais quanto nas comunidades, mediante programas de capacitação e de comunicação social;
- Fortalecer os mecanismos de fiscalização local por parte da própria população;
- Aumentar a representatividade autêntica dos conselhos municipais, aprofundando a capacidade das próprias comunidades de conseguir fazer dessas instâncias canais democráticos não apenas de monitoramento, mas também de todo o processo de concepção, implantação, monitoramento, avaliação e prestação de contas, a partir das capacidades autônomas das próprias comunidades. Considerar a possibilidade de criação de instrumentos adequados para unificar as diferentes atuações dos vários conselhos a favor do Programa Fome Zero;
- Criar espaço institucional próprio para a coordenação de todas as atividades relacionadas com a participação popular e da sociedade civil organizada no projeto. Este espaço poderia estar subordinado ao Departamento de Articulações Institucionais, conforme apresentado no desenho de organograma do PFZ."

Na parte relativa à implantação do Programa Cartão Alimentação, cabe destacar os itens abaixo do relatório:

- “tensão entre a centralização e a descentralização: o Governo Federal precisa, portanto, trabalhar para minimizar a influência política local sobre a seleção e monitoramento de beneficiários, para remover a subjetividade de todos os critérios de seleção, para garantir igualdade de financiamento para os municípios mais pobres e de oportunidade para todos os potenciais beneficiários, independentemente do local onde moram.”
- “necessidade de estratégias de saída claras e objetivas: A renda não é, necessariamente, um bom indicador do ponto de vista prático, como critério de saída ou focalização de beneficiários. É muito difícil medir renda sem cometer

erros. Dessa forma, ela não é necessariamente uma boa medida da vulnerabilidade à fome no longo prazo. Alguns exemplos de indicadores facilmente identificáveis para utilizar o critério de saída são: acumulação de ativos (particularmente educação ou saúde), duração de programas de formação, ou simplesmente um período fixo de tempo, tal como proposto no PFZ, em sua versão original”.

Como resultado de intensas discussões durante dois meses, o desenho institucional da equipe de transição governamental ficou assim caracterizado:

- Recriação do Consea, como órgão de assessoramento do Presidente da República;
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República;
- Utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e era coordenada pela ex-Primeira Dama, Ruth Cardoso;
- Readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhão para as ações do Programa em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal;
- Amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema.

Com relação à estrutura, a criação do Ministério não estava na proposta original, nem do Projeto Fome Zero, nem da própria proposta da equipe de transição. Esta foi uma solução construída ao longo do período final da elaboração da estrutura de governo. Avaliou-se que, dentro da conformação final do governo, em que seriam criadas várias secretarias novas<sup>46</sup>, todas elas sem recursos orçamentários "de ministério", e a criação de outra pasta na área social, com a transformação da Secretaria de Assistência Social em Ministério da Assistência Social, o tema da segurança alimentar e do combate à fome perderia sua força como caráter intersetorial dentro do governo se não fosse criado o Ministério Extraordinário.

Segundo avaliação da equipe de transição, a proposta de criação do MESA não entraria em conflito com o Ministério da Assistência e Promoção Social, que por sua vez abarcaria as atividades, cargos e projetos da antiga Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, e integraria os programas de transferência de recursos diretamente aos municípios, evitando sobreposições e a falta de focalização existentes no momento. Apostava-se que a questão da prioridade e da busca de atuação interministerial seria garantida pela vinculação do Ministro Extraordinário à Presidência da República, possibilitando, assim, o exercício do papel de coordenador e articulador.

No entanto, esta proposta descontentou os membros do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, que participaram do grupo de elaboração da proposta institucional do Programa Fome Zero na fase de transição. Os membros do Fórum sempre defenderam a proposta original, desde 1991, da formação de uma Secretaria Especial vinculada à Presidência, e não um ministério setorial que, na visão deles, enfraqueceria o caráter intersetorial. A visão era de que titulares do mesmo nível hierárquico não teriam interesse em atuar de forma articulada e horizontal.

O contra-argumento era que uma Secretaria teria pouca autonomia em gerenciar recursos orçamentários, e que toda solicitação de estrutura e recursos ficaria sob dependência direta da Casa Civil. A proposta do Ministério Extraordinário, que obteve apoio do Presidente eleito, também descontentou alguns membros responsáveis pela formatação do desenho institucional do Governo Federal, pois representaria uma divisão de poderes para com o núcleo coordenador do governo no Palácio do Planalto.

Na Lei Orçamentária Anual – LOA 2003, foram incluídas três novas ações, para as quais foi adicionado R\$ 1,8 bilhão na Secretaria da Comunidade Solidária:

- a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero - na prática, a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão.

---

<sup>46</sup> Voltadas para compromissos com a sociedade civil e com o programa de governo do Partido dos Trabalhadores, como a Secretaria dos Direitos Humanos, da Pesca e Aqüicultura e Secretarias voltadas para as questões de gênero e racial.

- b) Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA-Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões
- c) Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições sócio-econômicas das famílias. Trata-se de uma ação mais genérica para poder incorporar as outras ações previstas no Programa Fome Zero, que ficou com R\$ 200 milhões.

Esta terceira ação incorporou os programas de educação alimentar e os programas municipais de segurança alimentar, como restaurantes populares, bancos de alimentos, além da construção de cisternas no semi-árido nordestino, uma das ações estruturantes do programa no primeiro ano.

A criação destas 3 ações na LOA não impediria a implantação simultânea de várias outras ações, que seriam incorporadas nestas três ações formais. Mas foi uma forma de garantir as três principais ações ordenadoras do Programa no primeiro ano, quais sejam: o atendimento às famílias muito pobres no semi-árido nordestino e na região norte (a emergência em forma de política permanente e não com contingência ou sujeita ao calendário eleitoral) para ampliar o acesso à alimentação; incentivos à agricultura familiar como o outro lado da moeda, ou seja, o aumento do consumo de alimentos deveria levar a uma maior demanda por alimentos, e esta demanda seria suprida pela agricultura familiar, pela sua maior capacidade de geração e emprego e renda - isto seria conseguido por meio da implantação de um inédito programa de compras da agricultura familiar, diferente da política de preços mínimos que não atingia os preços de mercado e levou a um histórico enxugamento de estoques de alimentos que chegava em níveis de calamidade; por fim, a parte estrutural do programa, que envolvia o "ensinar a pescar" ou todas as atividades educativas e emancipatórias que acompanhariam o atendimento mais emergencial.

O programa de compra da agricultura familiar foi uma das principais proposições dos movimentos sociais<sup>47</sup> ligados ao meio rural apresentada como pauta de reivindicação para a equipe de transição e obteve a segunda maior rubrica do programa.

O aporte deste volume de recursos, relativamente ao orçamento de outras pastas, era substancial, ainda mais se tratando de um Ministério Extraordinário. Na Secretaria da



Comunidade Solidária, que serviu de base institucional para o novo Ministério, o orçamento inicial era de apenas R\$ 12,5 milhões. O orçamento total de outros órgãos que atuavam na área da nutrição, como a Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição, do Ministério da Saúde, que lidava com o programa Bolsa Alimentação e com programas de educação alimentar era de R\$ 7 milhões. Desta forma, o orçamento total do MESA passou a ser superior ao da maioria das outras pastas, sendo menor apenas que o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Além disso, seus recursos não seriam contingenciados.

Além deste aporte de recursos, outras mudanças foram realizadas de forma a possibilitar a maior captação de recursos para o Programa Fome Zero, vindos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Uma utilização mais organizada de seus recursos foi avaliada na transição como um poderoso instrumento ordenador para o aporte de recursos para a grande prioridade declarada do governo, o combate à fome.

Desta forma, o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi transferido do Ministério do Planejamento, até então com baixo papel na definição das prioridades, ao MESA, com o objetivo de imprimir uma maior coordenação às ações sociais com os recursos disponíveis.

Outra iniciativa concretizada no período foi possibilitar o recebimento de doações privadas e individuais para "o combate à fome do Presidente Lula", por meio do próprio Fundo de Combate à Pobreza. Esta também era uma novidade institucional, pois verificou-se que, mesmo sem fazer campanhas, as pessoas queriam contribuir espontaneamente com a prioridade do Presidente, e a forma mais fácil seria com a doação em dinheiro. Mas o governo não tinha, até então, instrumentos legais para internalizar estas doações e garantir seu uso para os devidos fins.

Todas estas ações possibilitaram a implantação do Programa no primeiro ano e instituíram a base de funcionamento do mesmo nos anos seguintes. Paralelamente ao desenho institucional, formatou-se, também durante a equipe de transição, as primeiras ações a serem implantadas pelo Programa Fome Zero do Governo Federal (ver Box 1).

---

<sup>47</sup> Reivindicado pelo Movimento dos Pequenos Agricultores e pelo Movimento dos Sem Terra.

A idéia-força da criação do Ministério Extraordinário era de que, para atacar o problema da fome, deveriam ser implantadas, simultaneamente, um conjunto de políticas por vários órgãos do Governo Federal, por um lado, e por outro, novas políticas que não eram executadas por nenhum órgão até então. As políticas específicas eram praticamente as mesmas do Projeto original do Instituto Cidadania. No entanto, deveriam ser organizadas segundo os órgãos executores. No caso do Ministério criado, as políticas seguintes, até então inexistentes (pelo menos em âmbito nacional), seriam coordenadas: Programa Cartão de Alimentação; estoques de alimentos de segurança; apoio ao auto-consumo alimentar; educação alimentar; incentivo à produção agrícola, agroindustrial e comercialização da agricultura familiar; fomento às políticas locais como Restaurantes Populares; Banco de Alimentos; Canais diretos de comercialização; Compras institucionais para alimentação - hospitais, creches, escolas, presídios.

A proposta era de que, na fase inicial, todos eles estivessem integrados no nível local: Cartão Alimentação, alfabetização de adultos, educação alimentar, incentivo à produção agrícola familiar, reforma agrária, programas de geração de emprego e renda, construção de cisternas, etc. A proposta manteve a idéia original do Projeto Fome Zero de que os benefícios empregados fossem movimentados no município ou região de forma a gerar empregos e produção de alimentos, superando o círculo vicioso da fome.

Segundo a equipe, isto diferia fundamentalmente dos programas de transferência de renda então existentes, que tinham objetivos específicos, como o Bolsa-Escola para subsidiar os gastos da criança na escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI para garantir que a criança freqüente a escola, e a LOAS como assistência direta para idosos e portadores de deficiência muito pobres.

O nascimento do Programa Cartão Alimentação, tal como implantado logo no início de governo, surgiu na equipe de transição, frente à identificação da existência de cerca de 800 municípios do semi-árido com situação de emergência decretada devido à seca e à ausência de recursos para continuidade do programa de atendimento emergencial das famílias: o Bolsa Renda.

## **Box 1: Desenho inicial do Programa Fome Zero - Prioridades 2003**

### **Programas Estruturais**

#### 1) Reforma Agrária:

- Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA);
- Plano emergencial de assentamento de 60 mil famílias acampadas;
- Recuperação de assentamentos em situação precária, beneficiando 40 mil famílias.

#### 2. Fortalecimento da Agricultura Familiar:

- Ampliação do atendimento do Pronaf B para 200 mil famílias;
- Financiamento para agricultura familiar na safrinha.

#### 3. Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido:

- Seguro safra;
- Abastecimento emergencial de água;
- Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas.

#### 4. Programa de Superação do Analfabetismo:

- Pré alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto fome zero;
- Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.

#### 5. Programa de Geração de Emprego:

- Financiamento para habitação e saneamento.

### **Programas Específicos**

1. Restaurantes Populares;
2. Bancos de Alimentos;
3. Ampliação da Alimentação Escolar;
4. Programa Cartão de Alimentação Emergencial;
5. Educação Alimentar.

O Programa Bolsa-Renda, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, fornecia R\$ 30,00 por família cadastrada, por mês, nos municípios em situação de emergência ou calamidade decretada. O programa havia sido criado pela MP no. 2.203, de 08/08/2001, transformada na Lei nº 10.458, de 14 de maio de 2002, com o objetivo de atender emergencialmente agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem.

No entanto, com o Decreto 3.877, de 24/07/2001, que estabeleceu a obrigatoriedade do uso do Cadastro Único para programas de transferência de renda do Governo Federal, o “rol” de famílias atendidas passou a incorporar todas as famílias cadastradas no mesmo, somando-se as famílias cadastradas do Bolsa-Escola, nos municípios em situação de emergência, independente da condição (agricultor familiar ou não). Esta expansão fez com que o número de famílias beneficiadas, em relação ao número de municípios atingidos pela seca, dobrasse em relação ao atendimento dos anos anteriores.

Ao mesmo tempo em que se dobrou o número de famílias beneficiadas em relação à média, o valor do benefício foi reduzido de R\$ 60,00 para R\$ 30,00. Na prática, ao invés de funcionar como um programa de atendimento emergencial para suprir a falta de renda dos agricultores que estão efetivamente sofrendo os efeitos da seca, o Bolsa-Renda passou a funcionar como um programa de garantia de renda mínima aos pequenos municípios do semi-árido. Dos 1.143 municípios do semi-árido, cerca de 800 decretaram estado de emergência no final de 2002 por conta dos efeitos da estiagem.

Entretanto, o Bolsa-Renda era um Programa de caráter eminentemente emergencial e temporário, que não era previsto no orçamento de 2003. Independentemente do fato de que, na prática, o fornecimento do Bolsa-Renda estivesse servindo como atrativo para que os municípios entrassem em situação de emergência para poder receber os benefícios, e que não houvesse uma metodologia de cadastramento para selecionar as famílias realmente mais necessitadas, a realidade era que a simples interrupção poderia prejudicar cerca de 1 milhão de famílias que estavam recebendo o benefício. Isto seria desastroso para um início de gestão de caráter popular.

Assim, a primeira proposta avaliada era da expansão do Programa Cartão Alimentação para as famílias cadastradas no semi-árido e que recebiam o Bolsa-Renda. Com a inclusão de novas famílias, o Bolsa-Renda seria gradualmente substituído pelo PCA, à medida que os cadastros municipais fossem atualizados/verificados quanto à qualidade e os municípios aderissem ao programa, com suas contrapartidas. Além disso, propunha-se a ampliação do Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, na região.

O Cartão Alimentação funcionaria em parceria com Estados e municípios interessados em compartilhar os gastos de um Programa desse tipo. A proposta inicial, da distribuição de

“cupons de alimentação” para famílias cadastradas, por meio do qual elas poderiam efetuar aquisições de alimentos junto a varejistas credenciados evoluiu para a utilização da própria sistemática de pagamento de benefícios às famílias cadastradas no Cadastro Único, pela Caixa Econômica Federal. Isto reduziu os custos de produzir os cupons e outros cartões e de uma nova sistemática de transferência dos recursos às famílias. As prefeituras assumiriam os encargos relativos ao custeio dos monitores e à instalação dos comitês gestores. O valor de R\$ 50,00 foi estimado pela Conab como sendo o valor de uma cesta básica de qualidade.

A substituição da proposta dos cupons pela transferência em dinheiro foi defendida por membros da equipe de transição e do Partido dos Trabalhadores, como o Senador Eduardo Suplicy e o então coordenador da Equipe de Transição, Antônio Palocci<sup>48</sup>. No entanto, para não perder o princípio da proposta de vincular o dinheiro ao acesso à alimentação, a proposta piloto do Cartão atenderia às seguintes diretrizes: vinculação dos gastos à compra de alimentos com comprovação por meio da apresentação de documentos como notas fiscais, recibos, ou simples papel atestando o local da compra a um Comitê Gestor local; instituição de um Comitê Gestor do Programa no nível municipal, constituído por membros dos Conselhos Municipais já existentes, como são os casos da Assistência Social, da Saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso e o do Desenvolvimento Rural, a quem caberia o encaminhamento de membros das famílias para a realização de cursos de alfabetização, qualificação profissional, frequência a postos de saúde e à escola, bem como ao trabalho comunitário associado à capacitação; realização de programa de educação alimentar com estímulo ao consumo de alimentos regionalizados, conjugado com a alfabetização de adultos.

Este modelo teve inspiração em dois programas já implantados com sucesso: o programa Renda Cidadã do Governo de Goiás e o Programa Família Cidadã do Governo do Rio Grande do Sul.

---

<sup>48</sup> Conforme matéria: Fome Zero traz nova discórdia ao PT (Folha de São Paulo, 06/11/2002). Segundo a matéria, no mesmo dia em que o senador Eduardo Suplicy e José Graziano da Silva chegaram a um consenso sobre o uso da verba pela família beneficiária, Palocci, em entrevista em Brasília “apresentou novo uso para os cartões magnéticos do Fome Zero: sacar o dinheiro para o beneficiário fazer o que bem entender, em vez de obrigar a compra de alimentos”.

O Programa Renda Cidadã foi implantado em 2000. As famílias cadastradas recebem um cartão magnético, com o qual podem retirar no banco o valor de R\$ 36,00 a R\$ 60,00 por mês, dependendo da existência de filhos menores de 7 anos.

As famílias devem comprovar o gasto integral da renda na compra de alimentos e gás de cozinha, por meio da prestação de contas com notas fiscais todo o mês. Caso a pessoa responsável não faça a prestação de contas do mês durante três meses, a família fica descredenciada do Programa. As famílias devem apresentar, também, a carteira de vacinação dos filhos menores de 7 anos e da frequência escolar, dos filhos de 7 a 14 anos.

O Programa Família Cidadã foi iniciado em agosto de 2001 e atendeu a quase 10 mil famílias (um total de 56 mil pessoas) pobres. O valor médio do benefício era de R\$ 221,00. Os beneficiários recebiam o acompanhamento sistemático de assistentes sociais e eram incluídos em programas estaduais e municipais nas áreas da saúde, educação e geração de trabalho e renda. O processo de seleção das famílias atendidas era realizado pelos conselhos municipais de Assistência Social, da Criança e do Adolescente, em parceria com os Conselhos Tutelares.

Além do desenho inicial do Programa Cartão Alimentação no semi-árido, foram planejados e priorizados os seguintes programas: programa de convivência com a seca, por meio de fomento à produção, abastecimento de água e construção de cisternas; expansão da merenda escolar com aumento do repasse para os municípios desde que orientados para diversificação da alimentação da rede escolar, pré-escolar e infantil; compras municipais da produção familiar local; integração dos programas na Rede de Proteção Social (geração de empregos, transferência de renda, renda mínima, microcrédito), a partir da definição de critérios para público beneficiário, fortalecendo a complementaridade; fomento aos Programas Locais – Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos, e a implantação do SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, para promover o monitoramento do estado nutricional da população, em todos os ciclos de vida, tendo por universo a população coberta pelo SUS.

## **2.2. A Implantação do Programa Fome Zero: as principais frentes de atuação**

Feita a formulação, a primeira sinalização do governo de concretizar o combate à fome por meio da implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional foi dada com a

edição da Medida Provisória no. 103, de 01 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Nesta Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foram criados o Consea e o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, conforme redação a seguir:

Art. 1º § 1º Integram a Presidência da República como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República:

III - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

**Art. 9º** Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.

**Art. 26.** Fica criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República.

§ 1º Ao Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome compete:

I - formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional.

II - articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

III - promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição.

IV - estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

§ 2º Integram a estrutura do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária e até duas Secretarias.

§ 3º O Programa Comunidade Solidária, criada pelo Art. 12 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, fica vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Na mesma data, também foi publicado o Decreto nº 4.564, de 1º janeiro de 2003, que definiu o MESA como o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, e autorizou as doações

de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, para aplicação exclusivamente em ações de combate à fome.

O titular do Ministério Extraordinário nomeado foi o coordenador e idealizador do Projeto Fome Zero, José Graziano da Silva. Isto propiciou uma continuidade das idéias e propostas elaboradas anteriormente para implantação no Governo Federal. O Presidente do Consea, escolhido pelo Presidente Lula, foi Luiz Marinho, sindicalista, colaborador pessoal e Presidente da Central Única dos Trabalhadores-CUT.

Conforme consta na cartilha “Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, do MESA, a formulação do Programa Fome Zero é apresentada em três eixos:

- implantação de políticas públicas;
- construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Mutirão contra a fome;

Esta proposta de formulação do Fome Zero foi ilustrada na primeira cartilha do Programa e também na apresentação do Ministro de Segurança Alimentar na primeira reunião do Consea. Segundo a cartilha, os três eixos não eram independentes entre si. Ou seja, além de um não existir sem os outros eixos, eles se complementavam e havia uma área de sobreposição entre os três, que precisaria ser bem trabalhada.

O primeiro eixo é basicamente o desenho do Projeto Fome Zero original, do Instituto Cidadania, complementado com a formulação da Equipe de Transição, com a separação das políticas em: políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; as políticas específicas para atender diretamente as famílias no acesso aos alimentos e as políticas locais a serem implantadas por governos estaduais, municipais e pela sociedade organizada (MESA, 2003).

O outro eixo referia-se ao compromisso com os movimentos sociais, de consolidar, de forma participativa, a política de segurança alimentar e nutricional. Esta prerrogativa estava prevista na lei de estruturação do governo, citada acima, com a criação do Consea, responsável pelo assessoramento do Presidente da República na formulação da política.

A dificuldade foi, assim, a criação de um órgão formulador, articulador e executor: o MESA, e outro também formulador e articulador, cujo ícone é a consulta aos grupos sociais



organizados. Ambos eram vinculados à Presidência da República. Este assunto será retomado adiante.

Por fim, o terceiro eixo era o Mutirão Contra a Fome, no qual seriam organizadas as atividades de mobilização da sociedade civil, similarmente à Campanha liderada pelo sociólogo Betinho, no início da década de 90. Neste caso, também havia estruturas sobrepostas. No próprio MESA criou-se uma estrutura de atendimento a voluntários, sejam pessoas, empresas ou organizações da sociedade civil (conforme orientação da Missão conjunta FAO/BID/Banco Mundial). Mas, também, na estrutura da Presidência da República, foram criadas duas Assessorias Especiais para tratar dos assuntos do Fome Zero, uma para o empresariado e outra para a sociedade civil.

Este conjunto de instituições conformavam o que ficou conhecido como a “complexidade” do Programa Fome Zero. Ele não era uma campanha de arrecadação e doação de alimentos, não era o Consea, também não era o Cartão Alimentação isoladamente, segundo seus coordenadores. O problema era que ele era tudo isto ao mesmo tempo e cada qual teria uma agenda independente, ocasionando problemas para sua compreensão e também para sua coordenação. Para a sociedade civil, que se sentia participante, o Fome Zero não era visto como um Programa de governo, mas como uma ação conjunta da sociedade, assim como era a “Campanha do Betinho”.

Com a sua institucionalidade ainda em estruturação, várias ações foram implantadas. A seguir, apresentam-se as principais ações, que conformaram a base de implantação do Programa Fome Zero no Governo Federal, conforme os três eixos citados. Esta apresentação está baseada nos inúmeros balanços do Programa Fome Zero divulgados pelo MESA, em 2003, e pelo MDS em 2004 e 2005.

## **2.2.1 A Implantação de Políticas Públicas em 2003**

### **2.2.1.1 A Ação Emergencial no Semi-Árido e o Modelo dos Pequenos Municípios**

Conforme abordado anteriormente, o governo Lula teve seu início em meio a uma estiagem, que atingia cerca de 1.000 dos 1.200 municípios do semi-árido, com forte risco de desabastecimento e fome. Isto exigiu do MESA um conjunto de ações emergenciais para a região.

A primeira ação foi garantir a continuidade do pagamento do Bolsa Renda por mais três meses (janeiro, fevereiro e março de 2003), ao mesmo tempo em que era ampliado o Programa Cartão Alimentação (PCA) no semi-árido, que fora implantado inicialmente em dois municípios do Piauí: Guaribas e Acauã. A criação efetiva do mesmo se daria pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro 2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação.

Nos dois municípios, verificou-se que, das 1.000 famílias beneficiadas, 523 não recebiam nenhum benefício até então, ou seja, não constavam do Cadastro Único existente, apesar de serem muito pobres (a avaliação dos Comitês Gestores indicou que a maioria tinha renda familiar per capita entre R\$10,00 e R\$ 20,00).

Paralelamente, nestes municípios, foram iniciados os chamados programas complementares, tais como: a capacitação dos Comitês Gestores, que seriam responsáveis pelo acompanhamento das ações nos municípios, além da seleção futura e acompanhamento socioeconômico e nutricional das famílias que receberiam os benefícios; a construção de cisternas, que são reservatórios de água para captar e armazenar água da chuva; e a implantação de um programa de alfabetização voltado para cerca de 800 jovens e adultos beneficiários do Programa Cartão Alimentação<sup>49</sup>.

Estas ações foram abordadas com grande destaque junto à opinião pública, com ampla cobertura da mídia escrita e televisiva. Especialmente o recebimento do Cartão Alimentação pelas famílias muito pobres de Guaribas e Acauã, municípios extremamente miseráveis, teve a cobertura de horário nobre no noticiário nacional, trazendo um impacto positivo de que "o combate à fome" do governo Lula havia iniciado.

Outra ação concomitante foi a expansão do Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde, na região do semi-árido, acrescentando ao público atendido mais de 800 mil novos beneficiários (já no mês de abril foram incluídas 200 mil famílias, dobrando o número de atendimentos de março de 2003). Este Programa, de fato, atingia as famílias de maior risco nutricional, como as famílias muito pobres com gestantes e/ou filhos de até 6 anos de idade, mas ainda tinha uma cobertura restrita dado o potencial de beneficiários da região.

---

<sup>49</sup> Após a formatura, estes jovens e adultos foram para Brasília entregar as cartas que aprenderam a escrever ao Presidente Lula. A marca Fome Zero era forte junto a todas as pessoas que participaram deste programa.

A construção de cisternas acabou sendo uma das ações estruturais de maior impacto na região. O MESA firmou parceria com a Articulação do Semi-Árido (ASA), organização não-governamental que reúne mais de 700 entidades e instituições e, juntamente com recursos doados do setor privado, financiou a construção de 10 mil cisternas em 11 estados. As cisternas são reservatórios para captação da água da chuva para sua utilização durante o período da seca, sendo suficiente para o consumo de uma família de cinco pessoas por um ano, com um custo de construção de cerca de R\$ 1 mil. Estas promovem a autonomia das famílias com relação à dependência de fornecimento de água por parte do poder público, conseqüentemente, impedindo o uso político do ato de fornecer água por parte das autoridades locais e regionais. A metodologia da ASA envolve ações educativas de capacitação e mobilização das famílias e das comunidades com relação à construção da obra e à utilização da água captada e sua meta é atingir a construção de 1 milhão de cisternas. O valor das doações em dinheiro, recebidas no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi também revertido para a construção de cisternas a partir de então<sup>50</sup>.

O Programa Cartão Alimentação foi ampliado no semi-árido e, em seguida, para todas as regiões do país, a partir de um critério de expansão territorial. Primeiramente, eram selecionados e capacitados os municípios do semi-árido brasileiro com até 75 mil habitantes e com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) inferior à média nacional, que possuíssem algum tipo de organização da sociedade civil, como os Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado (DLIS) existentes no governo anterior. Segundo o Ministério, as experiências mostravam que uma base social organizada era imprescindível para as ações imediatas e as estruturais no combate à fome.

Para a implementação do PCA e também das demais ações do Fome Zero, previamente eram estabelecidas parcerias com os governos estaduais e municipais. No nível estadual,

---

<sup>50</sup> Paralelamente à construção das cisternas, uma parceria do MESA com os Ministérios da Defesa, Integração Nacional e Desenvolvimento Agrário, permitiu mapear as áreas do semi-árido atingidas pela seca para que o Exército identificasse os locais para a construção de cisternas e de pequenas obras hídricas e também efetuasse a distribuição de água em carros-pipa. A atuação do Exército na distribuição de água era uma prática presente nos governos anteriores mas não estava sendo utilizada nos últimos anos. Esta prática visava evitar o uso político da distribuição de água por parte dos poderes políticos locais. Havia reclamações por parte dos municípios de favorecimento político por parte do governo estadual a determinadas cidades devido à proximidade política. Esta forma de distribuição beneficiou 255 municípios em situação de emergência em 2003, atingindo cerca 1,1 milhão de famílias.

foram criadas as Coordenadorias Estaduais, subordinadas aos governadores, e os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseas), enquanto no nível municipal foram instituídos os Comitês Gestores e estimulados os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os Comitês Gestores passaram a ser o braço operacional nos municípios, realizando de forma voluntária a análise dos cadastros existentes, com a seleção das famílias enquadráveis nos critérios, a exclusão de famílias não-enquadráveis e o acompanhamento e orientação das famílias beneficiadas. Mas também consistiam na base do controle social do Programa, sendo responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização das ações do Programa Cartão Alimentação e do Programa Fome Zero (Balsadi, Del Grossi e Takagi, 2004).

A crítica principal da população local na época referia-se à falta de transparência e critérios no cadastramento das famílias ocorrido nos anos anteriores no Cadastro Único – única porta de entrada para o Cartão Alimentação e demais programas de transferência de renda. Desta forma, a formação do Comitê Gestor, com maioria da sociedade civil (2/3 do total) e delegação de autoridade para avaliar e acompanhar a lista de famílias beneficiárias, fornecia uma grande legitimidade social ao programa. A responsabilidade da Prefeitura continuaria a ser a gestão do Cadastro Único com participação também no Comitê Gestor.

Para a organização dos Comitês Gestores, dois representantes de cada município eram capacitados e recebiam orientações de Segurança Alimentar e Nutricional, sobre como implantar e acompanhar o PCA, elaborar um Plano de Desenvolvimento Local, fomentar ações públicas e da sociedade civil e multiplicarem a formação no Comitê Gestor Local, em cursos de capacitação regionais. Em cada município, com a orientação dos agentes capacitados, os representantes da sociedade civil eram eleitos em assembleias populares locais e as atas eram encaminhadas ao MESA. As assembleias eram bastante mobilizadoras e chegavam a contar com até três mil participantes. Após a constituição do Comitê, estes tinham acesso ao sistema de gestão do Programa, que continha a lista dos cadastrados pelo Cadastro Único e, por meio de senha, era feita a validação dos nomes para recebimento do PCA.

A constituição dos Comitês avançou rapidamente graças ao sistema de capacitação regional, com os agentes multiplicadores, mas principalmente porque se tratavam de municípios com algum grau de mobilização, devido à existência dos programas DLIS, do Comunidade Ativa e que já tinham um canal de comunicação com a Secretaria do Comunidade Solidária, que permaneceu no MESA. Em outubro de 2003, 1.476 Comitês Gestores estavam operando em todo o semi-árido e na Região Norte, segunda região de expansão do Cartão Alimentação. Neste mesmo mês, mais de um milhão de famílias já estavam incluídas no Programa. Atingida a totalidade dos municípios destas regiões prioritárias, o Programa expandiu-se nas demais regiões onde já existiam DLIS – basicamente, onde estavam sendo implantados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) – ou seja, mantendo o critério de expansão territorial.

Os Consads são arranjos territoriais que reúnem, em média, 20 municípios situados em regiões menos desenvolvidas dos Estados. A proposta era desenvolver várias ações estruturais interligadas para garantir a segurança alimentar e incentivar o desenvolvimento local, como microcrédito, inclusão digital, institucionalidade da associação dos municípios, elaboração de diagnóstico e do plano de desenvolvimento regional e incentivo à agricultura familiar, além da implantação simultânea do Programa Cartão Alimentação nos municípios consorciados.

Conforme constatado pelos gerentes regionais do MESA, responsáveis pelo acompanhamento do Fome Zero, “no processo de formação dos Comitês Gestores, as pessoas não só atenderam ao chamamento das associações comunitárias rurais e urbanas, sindicatos, organizações religiosas, conselhos comunitários etc., como acreditaram que estavam participando da construção de algo novo. E esse renascer de uma esperança e interesse de participação tem um sabor todo especial diante da realidade em que viviam, onde existia um sem número de conselhos comunitários nos quais, por terem sido fomentados por meras conveniências burocráticas, o que menos importava era a participação popular” (Balsadi, Del Grossi e Takagi, 2004, p: 3).

**Tabela 1**  
**Municípios Capacitados e Comitês Gestores Formados em 2003**  
**Brasil, Grandes Regiões e Estados**

<b>Estados e Regiões</b>	<b>Municípios Capacitados</b>	<b>Comitês Gestores Formados</b>
Alagoas	101	85
Bahia	381	333
Ceará	175	171
Maranhão	209	92
Paraíba	218	214
Pernambuco	172	168
Piauí	222	211
Rio Grande do Norte	164	154
Sergipe	72	72
<b>Nordeste</b>	<b>1.714</b>	<b>1.500</b>
Goiás	10	10
Mato Grosso	6	6
Mato Grosso do Sul	15	15
<b>Centro-Oeste</b>	<b>31</b>	<b>31</b>
Espírito Santo	10	9
Minas Gerais	170	168
São Paulo	24	22
Rio de Janeiro	14	12
<b>Sudeste</b>	<b>218</b>	<b>211</b>
Acre	21	21
Amazonas	60	45
Amapá	15	13
Pará	130	94
Rondônia	51	44
Roraima	14	7
Tocantins	137	106
<b>Norte</b>	<b>428</b>	<b>330</b>
Paraná	18	18
Rio Grande do Sul	25	25
Santa Catarina	17	17
<b>Sul</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>2.451</b>	<b>2.132</b>

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Takagi, 2004.

Pela primeira vez na história destes municípios, a sociedade local pôde saber quem eram as famílias beneficiadas pelos programas sociais. Estes fatores resultaram em um inegável fortalecimento (“empoderamento”) da sociedade civil local.

Este “empoderamento” resultou em um enorme envolvimento da população local dos municípios beneficiados no primeiro ano. Até dezembro de 2003, 2.451 municípios foram capacitados pelas equipes do MESA, dos quais 2.132 possuíam Comitês Gestores do PCA instalados (Tabela 1). Como cada Comitê Gestor foi formado com nove pessoas, havia um total de 19.188 voluntários envolvidos diariamente com o Programa Fome Zero em todas as regiões do país.

Como resultado deste envolvimento, ao final de seu primeiro ano de implantação, o PCA beneficiou 1,9 milhão de famílias em 2.369 municípios brasileiros, em todas as regiões do país. Destas, 1,4 milhão ficavam no semi-árido e resultaram em uma cobertura de 72% das famílias extremamente pobres do Nordeste. Acrescentando-se as famílias que receberam o piso do Programa Bolsa Família (os R\$50,00 herdados do PCA), a cobertura em dezembro de 2003 atingiu a 1,6 milhão de famílias no semi-árido. Ou seja, a cobertura do programa já foi maior em relação ao Bolsa-Renda, no início do ano, e tratava-se de um programa permanente (embora o benefício seja fornecido por tempo determinado).

Esta experiência de instituição de grupos locais para melhor orientar os gastos governamentais foi inédita na história do país. O levantamento do MESA demonstrou que a atuação do Comitês Gestores contribuiu para evitar o fornecimento do benefício do Cartão Alimentação para 30% das pessoas constantes no Cadastro Único, pois na realidade não estavam enquadradas nos critérios de elegibilidade. Isto porque os Comitês Gestores eram orientados a avaliar as famílias cadastradas com relação a posse de bens e outros sinais de riqueza, dada a dificuldade de identificar as famílias pela “renda per capita”. Foram denunciados diversos casos de funcionários públicos, parentes de prefeitos e pessoas com carros e casa própria com piscina, cadastrados indevidamente, muitos dos quais foram objetos de reportagens em jornais apresentados na televisão.

Esta atuação prévia dos Comitês Gestores, que ainda eram precedidas com acordos de cooperação com os governos estaduais e municipais, não prejudicou o ritmo de implantação do programa. Em Balsadi, Del Grossi e Takagi (2004), fez-se uma comparação do ritmo de implantação nos primeiros onze meses do PCA, em termos da evolução do número de famílias e municípios atendidos, e verificou-se que seu ritmo foi superior a outros programas implantados previamente, como o Bolsa-Renda e o Bolsa-Alimentação.

Além destas ações, os demais Ministérios priorizaram também a região para implantar as seguintes ações estruturais, que caminhavam juntas para a implantação de uma política de convivência com o semi-árido, visando diminuir os efeitos da estiagem:

- Seguro-Safra no Ministério do Desenvolvimento Agrário, com operação em três (3) estados (Ceará, Pernambuco e Paraíba), que garante a reposição de perdas por meio de recursos monetários, mediante adesão do produtor, do município e do Estado;
- O Programa de Compra da Agricultura Familiar para formação de estoques estratégicos de alimentos, com início em julho em parceria do MESA, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, por meio da Conab;
- Priorização à agricultura familiar por meio da transferência de tecnologias adaptadas, em parceria com a Embrapa e organizações estaduais de pesquisa no semi-árido. Os projetos implantados referem-se: ao apoio à criação de ovinos e caprinos; instalação de hortas para a produção de legumes e verduras; processamento de culturas adaptadas como mandioca e frutas; implantação de programas de rádio com orientações técnicas em linguagem acessível; todos com o objetivo de gerar empregos e renda para as populações do semi-árido e proporcionar o desenvolvimento local.

### **2.2.1.2 Ação Emergencial junto às Comunidades Específicas**

O Programa Fome Zero elegeu como público prioritário para as ações emergenciais os seguintes grupos: famílias acampadas à espera de reforma agrária; comunidades indígenas e quilombolas em situação de risco alimentar; e famílias catadoras de lixo nas grandes cidades.

Com relação às famílias acampadas, a partir do mês de abril de 2003, iniciou-se o fornecimento de cestas de alimentos, de forma emergencial, a todas elas (60.756 famílias de 637 acampamentos). As cestas eram qualitativa e quantitativamente melhores que as anteriores, e seu conteúdo foi discutido junto com os movimentos sociais. Eram compostas por arroz, fubá, farinhas de mandioca crua e de trigo, óleo de soja, açúcar cristal, macarrão, sal, café e leite em pó integral, com um custo médio de R\$ 50,00. A compra era realizada



pela Conab, mediante leilão público, e a distribuição dos alimentos ficou a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Foram distribuídas 1,3 milhão de cestas em 2003, totalizando 32,5 mil toneladas de alimentos.

As comunidades indígenas e quilombolas em situação de risco nutricional, identificadas por agentes locais, também foram atendidas com a distribuição de cestas de alimentos emergenciais, sendo atendidas 63 comunidades indígenas e 150 comunidades remanescentes de quilombos a partir de uma composição dos alimentos adaptada às suas etnias. Outra ação, ainda, foi o aumento do repasse do valor per capita da alimentação escolar nas escolas indígenas, passando de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 por aluno/dia, possibilitando a aquisição de cardápio adequado às necessidades das comunidades.

Paralelamente, foram financiadas ações estruturais, voltadas para a expansão da agricultura para consumo próprio, criação de pequenos animais, construção de casas de farinha, incentivo ao artesanato, entre outras ações voltadas para o desenvolvimento sustentável por meio de parcerias e convênios com governos estaduais e Ministérios, como o Meio Ambiente e Cultura, por meio da Fundação Palmares.

Também foram iniciadas ações junto às comunidades catadoras de lixo nas grandes cidades, por meio do incentivo à formação de cooperativas de reciclagem, ações de saúde e educação, realização de cursos de capacitação e desenvolvimento de campanhas de conscientização sobre a coleta seletiva.

### **2.2.1.3 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**

Esta é uma das ações estruturais para garantir a vinculação da produção local com o maior consumo de alimentos. O Programa foi elaborado ao longo do primeiro semestre e lançado em julho, com a aprovação da Lei 10.696/2003, integrando o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/04, com os objetivos de: incentivar a agricultura familiar, por meio da remuneração adequada da produção; recompor um estoque mínimo de produtos da cesta básica com a compra direta e antecipada da produção nas próprias regiões de consumo; e distribuir os alimentos para populações em situação de risco alimentar.

A Lei concretizou-se em um novo instrumento que possibilitou ao agricultor optar por vender diretamente ao governo, sem necessidade de licitação, a preços próximos aos de mercado e, em situações específicas, ter acesso a uma antecipação de recursos para plantio,

estimulando a produção de alimentos. Com isso, os produtos da agricultura familiar passaram a ser utilizados em ações de segurança alimentar, em programas municipais de fornecimento de alimentos e para formação de estoques para segurança alimentar, superando os entraves históricos das leis anteriores, que dificultavam o favorecimento da agricultura local, importante geradora de emprego. Além disso, superou-se o entrave dos preços mínimos, que não cobriam os custos de produção do agricultor familiar.

O limite de compras por produtor é de R\$ 2,5 mil por ano, de forma a atender o agricultor familiar de baixa renda<sup>51</sup> Apesar de atuar com instrumentos de política agrícola, a proposta original o concebia como um programa dentro da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e não como um simples programa para atuar no mercado agrícola.

O Programa, operado de forma interministerial, envolvendo cinco Ministérios (MESA e depois MDS, coordenador do Comitê Gestor, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Fazenda e Planejamento), é composto, basicamente, por três modalidades: reposição de estoques estratégicos de segurança alimentar; compra local de alimentos; e o programa de incentivo à produção e ao consumo do leite. A primeira modalidade, possui três instrumentos para sua operacionalização: compra direta, na qual a Conab compra diretamente do agricultor a sua produção física realizada; compra antecipada, que se trata de um crédito à produção armazenável para os agricultores que não tivessem acesso ao crédito; compra antecipada especial, que se trata de um crédito liquidável em produto para doação simultânea para entidades assistências, merenda escolar, e outros usos locais.

A compra direta é operada a partir de centrais regionais de compra implantadas especialmente para este fim. Os produtos comprados nesta modalidade são, preferencialmente, arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, leite e trigo. A modalidade da compra antecipada, também operada pela Conab, foi implantada de forma inovadora por meio da CPR-Alimentos (Cédula do Produtor - Alimentos), que introduziu um novo instrumento para fomentar a produção de alimentos da agricultura familiar para aqueles que não tinham acesso ao crédito.

---

<sup>51</sup> Recentemente, o Comitê Gestor do Programa aprovou o aumento do teto para R\$ 5 mil para o Programa do Leite, por entender que se trata de uma produção contínua ao longo do ano.

A segunda modalidade, a compra local, é feita diretamente a partir de convênios com os Estados, as prefeituras, as associações e/ou cooperativas de agricultores familiares, e seus produtos são distribuídos diretamente aos programas municipais de segurança alimentar (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais). É muito próxima da modalidade da compra antecipada especial e a gama de produtos adquirido é muito ampla, respeitando-se as realidades locais.

O Programa do Leite tem a finalidade de fortalecer a produção dos pequenos produtores de leite do semi-árido (região nordeste mais o Norte de Minas Gerais, totalizando dez Estados), remunerar a produção com preço justo e atender à população carente com a distribuição do produto. Inicialmente, foram atendidos os agricultores que ordenham até 100 litros por dia, o que representa 96% dos produtores de leite de todo o Nordeste, com preferência para até 50 litros por dia. Sua implantação obedeceu a um compromisso político de retomar, em novos moldes, o Programa do Leite do ex-Presidente e atual Senador José Sarney<sup>52</sup>.

No primeiro semestre de funcionamento, o Programa aplicou R\$ 162,5 milhões em suas três modalidades. Na modalidade compra direta, foram adquiridos 6,9 mil toneladas de alimentos de 3,4 mil produtores e, na compra antecipada, foram atendidos 37 mil produtores, sendo 55% destes na região Nordeste. Ao todo foram atendidos quase 50 mil produtores com uma média de R\$ 1.600 por produtor. A maior aplicação na compra antecipada deveu-se ao período de aprovação da Lei, que ocorreu no período pré-colheita, e também à enorme demanda por recursos para plantio por parte de agricultores que não tinham acesso ao crédito oficial, servindo como estímulo à maior produção local de alimentos. Com relação à modalidade do leite, foram assinados convênios com os dez Estados do semi-árido e repassados os recursos para que estes implantassem o programa a partir de 2004.

A região Nordeste, que possui o maior contingente de agricultores familiares do Brasil, foi priorizada e ficou com 50% do total das famílias atendidas pelo PAA e com 1/3 dos recursos aplicados naquele primeiro ano de funcionamento do Programa.

---

<sup>52</sup> Conforme matéria citando a fala o próprio Senador Sarney: “Quando decidi apoiar Lula, muito antes da campanha, o único pedido que lhe fiz foi que restaurasse a distribuição de leite”. (Folha de São Paulo, 30/11/2003).

O Programa tem obtido forte apoio das organizações de agricultores familiares, como Contag (Confederação dos trabalhadores na Agricultura), Fetraf (Federação dos Trabalhadores na Agricultura) e MST, e do Consea.

Entre os resultados alcançados com o Programa citam-se, além do apoio para o autoconsumo e a possibilidade de comercialização do excedente a preços de mercado, a recuperação dos preços recebidos pelos agricultores. Em Delgado et al.(2005) são citados casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade do produto foi suficiente para uma recuperação dos preços. Outros resultados apontados pelos autores são: a retomada da presença do Governo Federal junto aos agricultores familiares; a contribuição para a organização dos agricultores; e o aumento, diversificação e melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo.

Outra avaliação do Programa realizada pelo DESER, em 2005, recolheu relatos de agricultores beneficiados e concluiu que o Programa tem apresentando impacto positivo na geração de renda e na estabilização das organizações dos agricultores familiares, e uma melhora considerável na quantidade e na qualidade alimentar e nutricional das famílias atendidas pelas ações de segurança alimentar, em virtude dos alimentos provenientes diretamente da produção familiar diversificada. O Programa beneficia os agricultores não só pela compra de sua produção, mas também pela formação de preços mais remuneradores em toda a localidade, devido à influência no mercado dos preços apontados pela Conab. Além disso, propicia a organização dos agricultores em grupos e associações, que é um dos critérios para acesso ao Programa, e também promove a melhora do padrão alimentar das famílias atendidas pelos alimentos distribuídos (DESER, 2005).

#### **2.2.1.4 Ações Integradas com Outros Órgãos do Governo**

Paralelamente às ações específicas, foram iniciadas parceiras e ações integradas entre diversos Ministérios, conforme balanço do MESA intitulado Ações dos Ministérios no Programa Fome Zero, de 2003.

Entre as ações estratégicas contidas no Projeto Fome Zero original, que foram desenvolvidas em parceria com outros Ministérios, pode-se destacar: a ampliação do valor do repasse para a merenda escolar e a desoneração da cesta básica e dos incentivos à produção de alimentos, visando o barateamento da alimentação.

A partir de uma articulação do MESA com o Ministério da Educação, responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi ampliado o valor repassado para a alimentação escolar da pré-escola. Esta foi a primeira ação do Programa Fome Zero divulgada pelo governo, em 30 de janeiro de 2003. O valor per capita da merenda da pré-escola foi ampliado de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R\$ 0,18 per capita/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches. Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas indígenas de, R\$ 0,13 para R\$ 0,34 per capita/dia, beneficiando 116 mil alunos.

A desoneração da alimentação foi feita em parceria com o Ministério da Fazenda, a partir da adoção da Lei 10.865, que implantou a alíquota zero para PIS/Cofins para hortifrutis, ovos, arroz, feijão e farinha de mandioca, e também para adubos, fertilizantes, defensivos, sementes e vacinas de uso veterinário.

Outra ação associada à área tributária foi a edição, em abril, de um decreto estabelecendo a isenção de IPI para as doações de alimentos feitas às entidades assistenciais e municípios participantes do Programa Fome Zero. A isenção dos tributos era de extrema importância para viabilizar os Bancos de Alimentos pelo país.

Na área de educação alimentar, um convênio do MESA com a Editora Globo e Ministério da Saúde resultou na produção de 1 milhão de cartilhas para crianças, contendo orientações sobre bons hábitos alimentares. A proposta da Editora Globo foi de que, para cada revista vendida a R\$ 1,00, fossem produzidas outras 4 para doação. Portanto, ao todo foram distribuídas 5 milhões de cartilhas, em 2003 e 2004, nas bancas de jornais e nas escolas de todo o país, por meio da Conab e pelos Correios.

Entre outras ações estruturais desenvolvidas por outros Ministérios com o apoio financeiro do MESA podem ser citadas:

- apoio à agricultura familiar, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a assistência a projetos de infra-estrutura, capacitação de produtores rurais, fortalecimento da agricultura familiar e contribuição ao Fundo do Garantia-Safra; (R\$ 157 milhões)

- implantação do Sisvan - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, coordenado pelo Ministério da Saúde. O MESA repassou recursos da ordem de R\$ 4 milhões para iniciar o processo nacional de capacitação para o fortalecimento do acompanhamento do crescimento infantil, da agenda da promoção da alimentação saudável na atenção básica à saúde e das ações do Fome Zero.
- criação, no Ministério da Ciência e Tecnologia, de um grupo de pesquisas em rede denominado Instituto do Milênio para Segurança Alimentar, com o objetivo de desenvolver pesquisas científicas que contribuam para eliminar as deficiências alimentares e nutricionais do país e divididas em dois grandes temas: Segurança e Educação Alimentar; e Agregação de Valor aos Produtos Agrícolas, com recursos de R\$ 9 milhões, sendo R\$ 6 milhões do MESA e R\$ 3 milhões do MCT.
- implantação de Telecentros Comunitários a partir uma parceria entre o MESA e o Ministério das Comunicações, visando implantá-los em 110 cidades para assegurar acesso gratuito à Internet para a população dos municípios beneficiados pelo Programa Cartão Alimentação e pelos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads). Envolve também a instalação de pelo menos um computador com acesso à Internet em 1.100 municípios atendidos pelas ações do Fome Zero.
- parceria com o Ministério dos Esportes no Programa Segundo Tempo, na distribuição de refeições aos jovens participantes do Programa, buscando ampliar a atividade esportiva entre crianças e jovens, por meio de ações integradas com o setor educacional, atendendo a 107.144 jovens, com repasse de R\$ 15 milhões.
- Programa Amazônia Sustentável/Ação Amazônia Solidária – financiamento de 147 projetos produtivos comunitários para geração de renda junto às comunidades extrativistas da Amazônia, voltados para o desenvolvimento social e econômico ambientalmente sustentável, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (R\$ 7 milhões).
- convênio com a Fundação Palmares para implantar projetos de melhoria da infra-estrutura em comunidades remanescentes de quilombolas, por meio de ações nas áreas de alimentação, educação, saneamento, habitação, saúde, cultura e geração de emprego e renda, com a meta de atingir 150 comunidades quilombolas em 2004, beneficiando 15 mil famílias, no valor de R\$ 1,6 milhões.

- Parceria entre MESA, Ministério da Defesa e da Integração Nacional, para distribuição de água com carros-pipa pelo exército nos municípios em estado de calamidade reconhecida pelo Ministério da Integração. Além disso, o Exército iria mapear por GPS os locais de distribuição de água visando a construção de cisternas que para armazenar as águas da chuva, diminuindo a dependência dos carros-pipa nos próximos anos. Foram repassados R\$ 20 milhões e atendidas 1,1 milhão de famílias.

- Convênio com a Embrapa para desenvolver e aplicar projetos de transferência de tecnologias aos agricultores familiares, com prioridade para o Nordeste, no valor de R\$ 17,6 milhões, sendo R\$ 12,7 milhões do MESA e R\$ 4,6 milhões da Embrapa.

Entre as parcerias que não envolveram recursos do MESA, podem ser citadas:

- a operacionalização do processo da geração do benefício às famílias prioritárias no Cartão Alimentação, desde a identificação das famílias até o envio da folha de pagamento mensal à Caixa Econômica Federal, pelo DATASUS do Ministério da Saúde.

- a ampliação de repasses para compra de remédios da farmácia básica (antibióticos, antitérmicos e analgésicos) de R\$ 1,00 para R\$ 2,00 por habitante, pelo Ministério da Saúde, nos municípios atendidos pelo Programa Fome Zero, e a priorização dos municípios do Programa Fome Zero para organizar a rede de serviços de saúde em atenção às parasitoses.

- a criação da rede de pesquisas Instituto Nacional do Semi-Árido-INSA, vinculado ao MCT, com investimento de R\$ 16,5 milhões com o objetivo de organizar e difundir toda a produção científica brasileira sobre o semi-árido e propor programas e subsidiar políticas públicas que minimizem os problemas provocados pela seca.

- a criação de dez Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) em dez Estados (nove do Nordeste e o Espírito Santo) para gerar oportunidades de qualificação profissional e renda, agregando inovação aos processos produtivos.

- o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família, do Ministério da Assistência Social, que priorizou os municípios do Fome Zero na sua implantação. O Plano engloba diversas ações e projetos voltados aos portadores de deficiência, aos idosos, às crianças e aos adolescentes e às famílias em situação de risco.

- o convênio de cooperação entre o Ministério das Comunicações, Empresa de Correios e Telégrafos e MESA para ajudar na arrecadação de alimentos, possibilitando a utilização de mais de 12 mil agências dos Correios.
- a criação do Grupo Interministerial de Convivência com o Semi-Árido coordenado pelo Ministério da Integração Nacional para atuar junto às ações emergenciais e estruturais de atendimento de água no semi-árido.
- a criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo e Apoio à Erradicação de Lixões, visando integrar as ações junto a estas populações, coordenado pelo Ministério das Cidades, juntamente com o MESA.
- a ação de orientação e mobilização junto aos cartórios de diversos municípios e à população beneficiada pelo Cartão Alimentação para organizá-los em mutirões para fornecer registros civis gratuitos às pessoas atendidas pelo Fome Zero. O MESA e a Secretaria Especial de Direitos Humanos elaboraram um Manual de Orientação para Obtenção do Registro Civil Gratuito e orientou os Comitês Gestores a identificarem famílias sem documentação básica.

Ainda na articulação interministerial, é importante mencionar duas iniciativas: a instalação do Conselho Consultivo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, de forma a tentar imprimir efetivamente um planejamento e acompanhamento do uso dos recursos do Fundo conjuntamente com outros oito Ministérios e diversos Conselhos da sociedade civil, fato que não ocorria anteriormente; e a tentativa de instalação da Câmara Interministerial Fome Zero.

A instalação da Câmara Interministerial era de fundamental importância para garantir a articulação das diversas ações do governo no combate à fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional. O MESA buscou implantar a Câmara em abril de 2003, realizando a primeira reunião com os Secretários Executivos dos seguintes Ministérios: Educação, Saúde, Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego e Cidades.

Na reunião, debateu-se a importância da formação da Câmara nos seguintes aspectos: integrar as políticas sociais ligadas ao Fome Zero relacionadas à saúde, educação, promoção social, trabalho e renda; imprimir um caráter territorial às políticas, ou seja, implantar os programas estruturais e emergenciais nas mesmas localidades e ao mesmo



tempo, de forma integrada, reconhecendo o caráter territorializado da pobreza - a família excluída reside em locais excluídos (favelas, regiões de baixo dinamismo econômico, áreas rurais pauperizadas, comunidades específicas isoladas, etc); integrar as ações estruturantes às ações emergenciais e assistenciais, de forma a construir as chamadas “portas de saída” do PCA e dos demais programas de transferência de renda; discutir uma proposta de integração dos principais programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação, PETI, etc.; e possibilitar uma atuação conjunta das pastas no âmbito do Plano Plurianual - PPA, a partir da elaboração de uma lista das políticas prioritárias para o Programa Fome Zero.

Apesar de haver uma concordância com relação à necessidade de instalação da Câmara, o processo de sua criação foi suspenso, aguardando um aval da Casa Civil, a quem cabia coordenar a ação de governo. O processo só foi retomado em outubro de 2004, um ano e meio depois, com a instalação do Grupo de Trabalho Interministerial Fome Zero, como parte da Câmara de Políticas Sociais do Governo Federal. A distinção entre a proposta original do MESA para a Câmara é que esta seria um fórum de secretários-executivos com poder de decisão. Nos grupos de trabalho, geralmente são indicados técnicos de menor nível hierárquico, tornando-se, assim, um espaço menos privilegiado de debates e decisões políticas<sup>53</sup>.

#### **2.2.1.5 Políticas Locais**

Com relação às políticas locais, o MESA elaborou e distribuiu um documento, em março de 2003, na VI Marcha de Prefeitos, no qual foram apontadas algumas das iniciativas que os municípios podem adotar para criar programas locais de segurança alimentar e nutricional, incluindo políticas públicas, criação de Conseas municipais e órgãos específicos e apoio às iniciativas da sociedade civil organizada. Uma destas iniciativas era o Centro de Recepção e Distribuição de Alimentos, a ser formado por representantes da sociedade civil e do poder público, cabendo a ele credenciar as entidades e as famílias beneficiadas, estabelecer parcerias com instituições, empresas privadas e voluntários e cuidar da arrecadação de recursos e produtos na localidade e responsabilizando-se pela armazenagem e transporte.

---

<sup>53</sup> O MDS instituiu o chamado GT pleno, com participação dos Ministros, com poucas reuniões, e o GT técnico, com participação de técnicos, que efetivamente vem se reunindo mensalmente. Os Ministérios que

Esta era uma proposta inovadora que não foi assimilada pelos municípios. A criação do Centro de Recepção e Distribuição de Alimentos, com caráter municipal, tinha como vantagem a responsabilização do município pelas doações recebidas, ao invés de trazer para o Governo Federal esta tarefa. A logística de armazenagem e transporte dos produtos doados é o maior entrave para coordenação desta tarefa em nível federal.

Outra iniciativa do MESA foi o desenho operacional para conveniamento dos programas locais junto às Prefeituras, nos quais o Governo Federal seria responsável pela orientação e capacitação técnica e repassaria recursos para compra de equipamentos e insumos. Foram formatados os programas de Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas e Hortas Comunitárias associados aos programas de compras locais, especialmente o PAA.

A intenção do Ministério não era financiar projetos isolados, mas estes deveriam estar inseridos em um sistema local integrado. Orientava-se os municípios para implantarem Sistemas Municipais Integrados de Segurança Alimentar e Nutricional, com os objetivos de: promover a integração de diversas ações de segurança alimentar e nutricional no âmbito local; tornar o uso dos recursos públicos no combate à fome mais eficaz; e explorar o potencial de produção de alimentos da própria localidade<sup>54</sup>.

### **2.2.2 A Construção da Política de SAN**

O segundo eixo de atuação do governo na área de SAN era a construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Consea, que foi instalado em 30 de janeiro de 2003 com 62 membros, sendo 13 ministros, 38 representantes da sociedade civil e 11 observadores. O método de escolha dos membros da sociedade civil foi o mesmo do primeiro Consea, de 1994, a partir da indicação de personalidades de destaque (e não de entidades), com a palavra final dada pelo Presidente da República. O Presidente do Consea também foi de livre escolha do Presidente, que escolheu uma pessoa de confiança, sem

---

participam do GT são: Desenvolvimento Agrário; Saúde; Educação; Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Conab; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda e Trabalho e Emprego.

<sup>54</sup> Para elaboração do manual para orientar a implantação e o gerenciamento de Bancos Públicos de Alimentos, denominado “Como Implantar e Gerir Bancos de Alimentos”, o MESA ouviu sugestões de representantes dos Bancos de Alimentos de Santo André, Campinas, Goiânia e Ponta Grossa e de programas como Associação Prato Cheio (da Fundação Getúlio Vargas), Ajuda Alimentando (da Federação Israelita) e Mesa Brasil (do Sesc).

qualquer atuação na área, mas avaliada como tendo grande capacidade de articulação e coordenação: o então presidente da Central Única dos Trabalhadores, Luiz Marinho.

O Consea passou a funcionar regularmente a partir de 2003, com reuniões ordinárias a cada dois meses e várias reuniões extraordinárias. O Ministro do MESA era o Secretário do Consea e a sua estrutura administrativa também era de responsabilidade do MESA.

No primeiro ano de funcionamento, o Consea relatou as seguintes atividades em seu balanço:

a) apresentação de proposta para modificar a orientação convencional do Plano de Safra 2003/04, dando prioridade à adoção de medidas de incremento à agricultura familiar e aos assentados da reforma agrária;

b) discussão e aprovação do plano de ação do MESA para 2003 e as ações para o Plano Plurianual 2004-2007;

c) reivindicação de maior participação na discussão do Projeto de Lei sobre os Transgênicos junto à Casa Civil;

d) montagem da Comissão Organizadora da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

e) orientação para a realização de conferências municipais, estaduais e regionais preparatórias para a II Conferência Nacional;

f) orientação para a formação de conselhos de nível municipal e estadual a partir da elaboração de um caderno específico, que resultou na formação de 110 conselhos municipais e 22 estaduais até dezembro de 2003.

A II Conferência Nacional, realizada em março de 2004, foi um grande evento mobilizador de todo o Consea. Contou com a participação de mil delegados indicados pelas Conferências Estaduais e cerca de 300 convidados. A Conferência aprovou 153 resoluções, das quais 47 foram consideradas prioritárias. Entre as propostas prioritárias está a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que garanta orçamento próprio, com fundo específico, gestão participativa e realização de Conferências a cada dois anos (Relatório Final da II Conferência, 2004).

A partir da II Conferência, houve a posse do novo presidente do Consea, Francisco Menezes, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. O Conselho passou a atuar de forma mais intensiva, por meio de 12 instâncias internas, entre Câmaras Temáticas, Grupos de Trabalho e Comissões Permanentes, criadas para melhorar o funcionamento do órgão, aprofundando os temas a serem tratados nos encontros mensais.

### **2.2.3 A Mobilização Social**

Após o anúncio da prioridade ao combate à fome, feito pelo recém-eleito Presidente da República, inúmeras pessoas procuraram o Instituto Cidadania para oferecer ajuda como voluntário para o Programa Fome Zero. No início do governo, não foi diferente. O oferecimento de ajuda para o Programa prioritário do governo era enorme e muitas pessoas procuravam formas de participação, muitas vezes mediante doação de alimentos ou dinheiro<sup>55</sup>.

A participação voluntária no Programa acabou se transformando em uma verdadeira campanha cívica, mas para ter resultados efetivos era necessário ter organização e estrutura. Segundo Cartilha do MESA intitulada “Política de Segurança Alimentar”, o mutirão tinha três funções:

- criar canais efetivos de participação da sociedade civil;
- instituir e organizar as campanhas de doações de alimentos e em dinheiro;
- expressar a transversalidade do Programa Fome Zero dentro do governo, onde os Ministérios responderiam as ações em conjunto.

Para dar conta desta tarefa, foi criada uma estrutura dentro do MESA, o Núcleo de Atendimento Especial (NAE) e o setor de atendimento com uma linha telefônica 0800. A proposta de manter separada a estrutura de gerenciamento do Mutirão da parte de gerenciamento das políticas públicas foi implantada, visando evitar a confusão de que o Programa Fome Zero do Governo Federal fosse mais uma campanha de arrecadação de

---

<sup>55</sup> Uma das primeiras emergências do MESA foi exatamente a de tentar conter um conjunto de caminhões transportando, do Rio de Janeiro para Brasília, toneladas de alimentos para doação ao Fome Zero. Os caminhões foram estacionados em frente ao Palácio do Planalto. Os alimentos foram direcionados para os armazéns da Conab, de forma emergencial. Avaliava-se que o problema não era exatamente receber os alimentos, mas fazê-los chegar a quem mais precisa, sem estrutura de distribuição montada. Não tinha sentido os alimentos irem para Brasília para depois retornar aos municípios. Deveria-se buscar as doações nas próprias localidades, de preferência evitando-se “o passeio” dos alimentos.

dinheiro e alimentos, como se aventou na época. Mas, também, seguia as orientações da Missão conjunta FAO/BID/Banco Mundial/Equipe de Transição, ocorrida em dezembro de 2002.

Esta foi uma forte preocupação do Ministério, que muitas vezes foi criticado por inação ou lentidão, exatamente por postergar a divulgação das doações, com o risco do Programa ser entendido exclusivamente com a campanha voluntária e enfraquecer a idéia de uma política pública que tivesse como meta não apenas ações emergenciais em torno da erradicação da fome, mas, principalmente, a de estabelecer um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional acessível para toda a população.

O Núcleo de Atendimento Especial foi criado inicialmente para atender aos doadores, analisando as propostas de doações de empresas, entidades de classe, ONGs e pessoas físicas interessadas em estabelecer parceria com o Programa. Em um mês de funcionamento, o Núcleo cadastrou 70 propostas. As atividades propostas caminhavam muito além da doação de alimentos e incluíam cursos de formação profissionalizante, geração de emprego, entre várias outras.

Para obter o certificado que autoriza a empresa ou entidade a utilizar a logomarca do Fome Zero, o interessado deveria apresentar um plano de ação para os quatro anos e detalhar as atividades do primeiro ano. O MESA acompanhava o trabalho das empresas. O cadastramento era feito pelo site que foi criado para informar e esclarecer a população sobre as ações do Programa.

Foram lançados, também, manuais de como as empresas poderiam participar do Programa e criadas contas especiais no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal para receberem doações para o Programa Fome Zero. Os recursos arrecadados foram direcionados exclusivamente para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Também foi formatada uma sistemática para arrecadação de alimentos doados. Os alimentos não perecíveis, em volume superior a 12 mil kg, seriam encaminhados à Conab ou aos Centros de Recepção e Distribuição de Alimentos (CRD), que seriam criados nos municípios. Os alimentos em pequeno volume eram encaminhados aos postos de coleta

---

credenciados pelo MESA, com endereços divulgados no site. A coordenação deste procedimento era feita pelo MESA, Conab e Assessoria Especial da Presidência.

A central de atendimento telefônico para fornecer informações sobre o Programa Fome Zero começou a funcionar no dia 17/03/2003, de forma gratuita (o serviço 0800), com uma equipe composta por 900 operadores.

No final de 2003, 99 empresas e entidades parceiras do Programa Fome Zero tinham sido credenciadas, a partir de projetos de inclusão social. Outras 1.412 instituições ou entidades foram autorizadas a utilizar a logomarca do Fome Zero em shows, exposições, jogos de futebol e eventos que arrecadam alimentos ou recursos destinados ao Programa. Nas contas correntes, foram depositados R\$ 7,3 milhões, que foram direcionados para a construção de cisternas no semi-árido nordestino.

Paralelamente, na Assessoria Especial da Presidência foram desenvolvidas duas frentes de atuação: a chamada mobilização cidadã, com o incentivo e a capacitação para formar grupos de mobilização voluntários em prol do Fome Zero; e a mobilização para construção de uma rede de empresários parceiros do Programa Fome Zero, em articulação com o NAE do MESA.

A primeira frente resultou em uma institucionalidade própria: a Assessoria Especial organizava palestras e capacitava os voluntários para integrar os chamados “componentes do Mutirão contra a Fome”: o Copo (Conselho Operativo do Programa Fome Zero); o Prato (Programa de Ação Todos pelo Fome Zero); o Sal (Agentes de Segurança Alimentar) e o Talher (Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã)<sup>56</sup>. Estas nomenclaturas, bastante criativas e didáticas, muitas vezes entraram em conflito com a estrutura dos Comitês Gestores incentivadas pelo MESA, que não eram estruturas de mutirão, mas de gestão compartilhada de um programa público nacional. Além disso, aumentavam o potencial de confusão de entendimento do que seria o Programa Fome Zero do Governo Federal.

No campo relativo à mobilização empresarial, foi criada, em São Paulo, uma ONG chamada Apoio Fome Zero, financiada por recursos de um grupo de empresários e que tem como Presidente e Honra a Primeira-Dama Marisa Letícia Lula da Silva. A ONG desenvolve projetos de apoio ao Programa, sendo que um destes já está em sua segunda

edição: a premiação dos municípios com a melhor gestão na alimentação escolar. Esta ONG também organiza um site [www.fomezero.org.br](http://www.fomezero.org.br).

#### **2.2.4 Os Problemas na Implantação das Ações**

Pressionado pela apresentação de resultados por parte do próprio governo, da mídia e da sociedade, o MESA buscou avançar ao máximo nas diversas ações emergenciais e estruturais que estavam sob sua governabilidade, sendo que cada qual tem um tempo de maturação diferenciado. Os primeiros meses de 2003 foram bastante intensos e tensos<sup>57</sup>, voltados para a construção da base de funcionamento do Programa e de sua institucionalidade: o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o novo Consea e a participação dos demais Ministérios. O lançamento do Programa havia sido programado pelo governo para "distender" as enormes pressões por resultados por parte da imprensa e da sociedade civil logo no início de mandato, e isto acabou concentrando toda a atenção da mídia no Fome Zero e não no governo como um todo.

A despeito das realizações e iniciativas listadas nos itens anteriores, o Programa não caminhou no mesmo ritmo em relação a todas as ações. Os Comitês Gestores do PCA tiveram problemas no funcionamento, apresentando respostas diferenciadas. A estrutura de funcionamento (sede, telefone e computador com acesso à Internet) deveria ser garantida pelas Prefeituras, o que na maioria das vezes não ocorria. Isso ocasionou problemas operacionais e o imprevisto de vários Comitês, já que eram estruturas voluntárias. Houve, também, denúncias de cadastros irregulares em alguns municípios, mesmo com Comitês instalados<sup>58</sup>. Os recursos para pagar bolsistas, que seriam os responsáveis pelo acompanhamento dos Comitês Gestores junto ao Ministério e contribuiriam para uma melhor gestão dos mesmos, só foram viabilizados no final de 2003. Tudo isso está relacionado com o fato de que uma proposta de fortalecimento e organização da sociedade, ainda mais nos municípios em questão, é intrinsecamente demorada. Por isso, os resultados alcançados logo no primeiro ano, a despeito dos problemas levantados, foram importantes.

---

<sup>56</sup> Para maiores detalhes, ver: Fome Zero - Manual do Mutirão, de 2003.

<sup>57</sup> Vale colocar que, em março, com apenas 3 meses de governo, já se aventou, pela mídia, rumores sobre a suposta demissão do Ministro José Graziano.

<sup>58</sup> Ver "Uso eleitoral ameaça Fome Zero na Paraíba: em 64 das 218 cidades que têm o programa no Estado, prefeitos são acusados de controlar os comitês gestores". Folha de São Paulo, 02/11/2003.

Outra dificuldade do Ministério foi expandir as ações específicas nas grandes cidades e nas áreas urbanas no primeiro ano. O modelo do PCA, tal como aplicado nos municípios com até 75 mil habitantes no semi-árido e nas demais regiões, não teria a mesma eficácia nas grandes cidades, devido ao valor limitado do benefício e à dificuldade de promover impactos de dinamização territorial, tal como defendido para os pequenos municípios. Os chamados “vazamentos” dos recursos para fora das localidades seriam grandes, e a real solução nestes espaços era a redução do desemprego e do subemprego, que apresentava níveis elevados.

Assim, os Sistemas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, com a implantação integrada de programas como restaurantes populares e cozinha comunitárias, hortas urbanas, bancos de alimentos, alimentação escolar e educação alimentar foram as opções apresentadas. No entanto, a formatação operacional dos termos de referência para conveniamento junto às Prefeituras ocupou grande parte do primeiro ano do Programa. Além disso, muitas Prefeituras apresentavam dificuldades para formatação de projetos de financiamento e recepção dos recursos. Assim, houve a assinatura de um convênio para ampliação do Restaurante Popular de Belo Horizonte e seis (6) para Bancos de Alimentos, em 2003.

Alguns programas prioritários não obtiveram avanços no primeiro ano, especialmente aqueles que dependiam de articulações com outros ministérios, como a ampliação do PAT- Programa de Alimentação do Trabalhador, focado no trabalhador formal, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e os programas nutricionais e o baixo avanço na educação alimentar, ambos dependentes de uma forte parceria com o Ministério da Saúde. Este último ficou limitado à produção e distribuição de cartilhas nas bancas de jornais em parceria com a Editora Globo. Um programa massivo de educação alimentar ainda está a dever. A campanha televisiva em canal aberto foi viabilizada em 2004, mas teve curta duração.

### **2.2.5 A Continuidade das Ações em 2004 e 2005**

Em janeiro de 2004, em meio a uma reforma ministerial, o MESA foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que herdou também as estruturas e as políticas do Ministério da Assistência Social



e da Secretaria Executiva do Bolsa-Família. O novo Ministro, que permanece até o momento, é o Deputado Federal e ex-Prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias. Este processo será analisado no Capítulo 3.

Com essas mudanças, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN. As políticas específicas iniciadas no MESA permaneceram sob sua responsabilidade e foram continuadas. No entanto, perderam espaço político no Ministério e, por consequência, na agenda central do governo e nos meios de comunicação.

Em relação às ações locais, no relatório de gestão de 2004, da SESAN, constava a realização de 31 projetos de Restaurantes Populares apoiados e 119 de Cozinhas Comunitárias, que são pequenos estabelecimentos comerciais localizados em áreas centrais e que fornecem refeições prontas em pequena escala, com investimento de 19,7 milhões; 19 convênios para implantação de Bancos de Alimentos, totalizando R\$ 5,5 milhões; e foram aplicados R\$ 5,3 milhões para projetos de apoio ao autoconsumo, como hortas, viveiro de mudas, apicultura, beneficiamento de frutas e compras locais de alimentos, beneficiando 239 mil famílias.

O PAA recebeu investimento de 177 milhões, adquirindo 263 mil toneladas de alimentos. Foram beneficiados cerca de 50 mil agricultores nas modalidades compra direta, antecipada e especial e local. O Programa do Leite adquiriu, de 13 mil produtores, 177,8 milhões de litros de leite, distribuídos para 620 mil famílias. Isso representou 25% de todo o leite adquirido na região Nordeste, em 2004.

Também foram distribuídas 800 mil cestas básicas para populações específicas (acampados, quilombolas, indígenas e atingidos por barragens). Na área de educação alimentar, a principal ação foi a continuidade da edição das cartilhas da Editora Globo, da Turma da Emília, produzindo três edições e 54 milhões de cópias.

Os dados do balanço de outubro de 2005, do MDS (Governo Federal, 2005), indicam que, desde janeiro de 2003, a compra direta do PAA atendeu a 102.200 agricultores familiares, e seus alimentos beneficiaram 2,1 milhões de pessoas, com investimento de R\$ 207 milhões. O Programa do Leite recebeu investimentos de R\$ 254 milhões, beneficiando 18 mil agricultores e 2,6 milhões de pessoas na distribuição. Também foram distribuídas 2,3

milhões de cestas a grupos vulneráveis: indígenas, quilombolas, acampados e vítimas de calamidades.

Neste período, foram construídas 105 mil cisternas, em 858 municípios; há 5 Restaurantes Populares funcionando e 30 em construção; há 10 Bancos de Alimentos funcionando e 17 em fase de serem implantados; e 22 mil famílias estão sendo atendidas por projetos de hortas urbanas comunitárias.

O Programa Bolsa-Família, que passou a ser a principal política social do governo, tem como meta atender a 11,2 milhões de famílias pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 100,00, até 2006. É uma meta bastante ambiciosa, mas deverá ser atingida<sup>59</sup>. No terceiro ano de governo, o programa já atendeu a 8,7 milhões de famílias, o que representa 77% da meta, em todos os municípios brasileiros. As condicionalidades em educação (frequência escolar) e saúde (vacinação e acompanhamento básico) têm sido seguidas pelas famílias, segundo dados do MDS. O orçamento do Programa é crescente, passando de R\$ 3,3 bilhões em 2003, incluindo todos os programas unificados, para R\$ 5,6 bilhões, em 2004, e para R\$ 6,6 bilhões previstos em 2005. Em 2006, a previsão é de R\$ 7,5 bilhões no orçamento do Programa.

A mobilização social perdeu o fôlego inicial. Se, em dezembro de 2003, 99 empresas foram credenciadas pelo Programa Fome Zero, em dezembro de 2005 eram 106, um aumento de apenas 7 empresas em quase dois anos. As doações em dinheiro mantiveram o fôlego inicial, já que, de um valor de 7,3 milhões, em 2003, de doações voluntárias, o valor passou a R\$ 10,6 milhões, em 2005.

Com relação às ações dos demais Ministérios participantes do Fome Zero, destaca-se a alimentação escolar, de caráter nacional, que teve expansão de recursos de R\$ 848 milhões em 2002, para R\$ 1,014 bilhão, em 2004, com o repasse per capita para o ensino fundamental ampliado de R\$ 0,13 para R\$ 0,18 por estudante/dia (Governo Federal, 2005). Esta foi uma iniciativa discutida e encaminhada pelo Consea.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar apresentou um aumento substancial de recursos, passando de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 6,2 bilhões de recursos

---

<sup>59</sup> Embora o próprio Governo Federal esteja cogitando a revisão da meta em função do crescimento econômico e da redução da pobreza evidenciada nos resultados da PNAD 2004.

contratados da safra 2002/2003 para a safra 2004/2005, com a inclusão de 700 mil novos produtores no sistema de crédito do Pronaf, tendo os maiores aumentos registrados na região Nordeste e Norte (Governo Federal, 2005).

Estudo realizado pela Câmara Federal (Câmara dos Deputados, 2005) comparou os recursos aplicados, de 2002 ao primeiro semestre de 2005, ano a ano, do Programa Fome Zero na sua concepção ampla, abarcando programas de vários ministérios, partindo de uma definição da composição das ações feita pelo MDS, que totalizava R\$ 14,7 bilhões, em 2005. O estudo selecionou as ações de maior volume de recursos que existiam nos quatro anos, para possibilitar a comparação, o que representou R\$ 14,1 bilhões, ou 96% da proposta original.

**Tabela 2: Ações do Programa Fome Zero com Maiores Volumes de Recursos Liquidados**

Valores em R\$ milhões

Ação	2002	2003	2004	2005		variação 2002- 2004 (%)	variação 2002-2005 (autoriza- do) (%)
				Autoriza- do	Liquida- do (1o. Semestre)		
Transferência de renda com condicionalidades	2.308,3	3.357,1	5.314,4	6.542,5	3.237,6	130,2	183,4
Financiamento e equalização de juros para agricultura familiar - Pronaf	1.018,1	1.377,3	2.641,6	3.514,2	911,7	159,5	245,2
Formação de estoques públicos	211,1	680,9	520,1	1.985,2	380,1	146,4	840,4
Apoio à alimentação escolar na educação básica	848,9	954,2	1.014,3	1.265,0	567,1	19,5	49,0
Erradicação do trabalho infantil	465,5	456,2	495,3	532,9	195,0	6,4	14,5
Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	0,0	162,4	177,1	198,2	90,8	-	-
Concessão de Bolsa Capacitação de jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social	55,8	55,9	55,1	69,9	28,3	-1,3	25,3
<b>Total</b>	<b>4.907,7</b>	<b>7.044,0</b>	<b>10.217,9</b>	<b>14.107,9</b>	<b>5.410,6</b>	<b>108,0</b>	<b>187,5</b>
<b>% do PIB</b>	<b>0,36</b>	<b>0,46</b>	<b>0,58</b>	<b>0,72</b>			

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias e SIAFI/Prodasen.

Elaboração: Câmara dos Deputados (2005).

Pelos dados da Tabela 2, as principais ações do Programa Fome Zero apresentaram um aumento nos recursos liquidados de 108,0%, no período 2002-2004, passando de 0,36% do PIB, para 0,58%. Os maiores aumentos foram verificados nas ações de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que não existia em 2002; no Pronaf – equalização (159,5% de aumento); na formação de estoques públicos (146,4%), e na transferência de renda (130,2%). Considerando o valor autorizado em 2005, o estudo mostra, ainda, um aumento de 187,5%, em relação a 2002, com um aumento significativo de recursos para estoques públicos (840,4% de aumento) e continuidade na ampliação do Pronaf e da transferência de renda.

No entanto, vale uma observação a respeito do PAA. Apesar de ter sido criado em julho de 2003, os recursos do Programa, com exceção da Modalidade do Leite, têm apresentado um estacionamento (Tabela 3). Inicialmente focado na modalidade de compra direta para recomposição de estoques ou doação simultânea para programas locais, o MDS, a partir de 2004, começou a mudar o foco, privilegiando as modalidades operadas por meio de convênios com Estados (leite e compra local) e municípios (compra local). Estes tiveram aumento de R\$ 81,1 milhões, em 2003, para R\$ 221,2 milhões, em 2005. A modalidade compra direta permaneceu estacionada de 2004 para 2005 e a compra antecipada praticamente deixou de receber recursos em 2005. Este aspecto é abordado em Delgado et al. (2005). Isto significa que não há recursos para ampliação em relação ao público inicial atendido, que já foi prejudicado por ter contado com menos da metade do ano para operar.

No aspecto geral, verifica-se que, em relação ao montante de recursos, houve avanços substanciais nos recursos para o Fome Zero. No entanto, mais do que o montante de recursos aplicados isoladamente, é importante alterar a “forma” de implantação das ações, em direção a uma integração efetiva das mesmas na ponta. Caso contrário, os resultados para a segurança alimentar e nutricional perdem em potencialidades.

**Tabela 3: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA  
Recursos aplicados e agricultores beneficiados – 2003 a 2005**

<b>Modalidades e Instrumentos do PAA</b>	<b>2003*</b>	<b>2004</b>	<b>2005**</b>
Compra Antecipada	R\$ 56,3 milhões 31,8 mil agricultores beneficiados	R\$ 34,6 milhões 16,4 mil agricultores beneficiados	-
Compra Direta	R\$ 6,6 milhões 3,4 mil agricultores beneficiados	R\$ 31,2 milhões 15,8 mil agricultores beneficiados	R\$ 37,1 milhões 15,4 mil agricultores beneficiados
Compra antecipada especial	R\$ 18,5 milhões 5,8 mil agricultores beneficiados	R\$ 41,6 milhões 18 mil agricultores beneficiados	R\$ 75,7 milhões 31,6 mil agricultores beneficiados
Compra Direta Local	R\$ 19,2 milhões 8,3 mil agricultores beneficiados	R\$ 8,5 milhões 17,3 mil agricultores beneficiados	R\$ 26,2 milhões 15,4 mil agricultores beneficiados
Programa do Leite	R\$ 61,9 milhões s/operação	R\$ 61,3 milhões 13,1 mil agricultores beneficiados	R\$195 milhões 19,1 mil agricultores beneficiados
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 162,4 milhões (R\$ 400 orçados)</b>	<b>R\$ 177,1 milhões aplicados (R\$ 179 orçados)</b>	<b>R\$ 342,2 milhões aplicados (R\$ 348 orçados + suplementação)</b>

Fonte: Delgado et al.(2005), Conab e MDS.

\*Início da operação em agosto.

\*\* Dados preliminares de janeiro de 2006.

### **2.3. Avanços Conceituais e Práticos**

Neste item serão abordados os avanços associados à implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país no período de 2003-2005. No primeiro subitem serão apresentados os indicadores disponíveis de segurança alimentar. Nos seguintes, serão abordados três temas considerados como avanços conceituais alcançados neste período, que, pelo seu caráter inovador, podem ser aprofundados em estudos futuros na temática da segurança alimentar no Brasil: a segurança alimentar territorial; a gestão participativa e o controle social; e o fortalecimento das comunidades específicas.

#### **2.3.1. Evolução dos Indicadores de Segurança Alimentar em 2003 e 2005**

Para se avaliar se houve avanços em direção à maior segurança alimentar e nutricional é possível utilizar diversos indicadores. A FAO indica a existência de quatro tipos de

indicadores básicos, relacionados com: a disponibilidade de alimentos; o consumo de alimentos e os aspectos nutricionais; e a vulnerabilidade (perfil das famílias) e o acesso aos alimentos (renda) (deHaen, 2004). Neste item, serão analisados três destes indicadores: de disponibilidade; nutricionais e de acesso aos alimentos. Busca-se, com este item, além de apresentar possíveis resultados, ainda que preliminares, indicar a amplitude dos indicadores de SAN, muito além da evolução da renda familiar, que é a mais utilizada.

**Tabela 4: Principais Indicadores Econômicos do Período 2002-2005**

<b>Indicadores</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Crescimento do PIB (%)	1,9%	0,5%	4,9%	2,3%
Índice Gini da Renda do Trabalho	0,563	0,554	0,547	-
Pessoas Ocupadas (milhões)	79,0	80,2	82,8	-
Pessoas Desocupadas (milhões)	8,0	8,6	8,2	-
Taxa de Desemprego (PNAD) (%)	9,2	9,7	9,0	-
Taxa de Desemprego 6 RMs*	11,7	12,3	11,5	9,8
Empregos formais criados (CAGED) (em mil)	645,4	1.523,3	1.526,9	1.254,0

Fonte: IPEA, PNAD-IBGE, PME-IBGE e CAGED.

\* Pesquisa Mensal de Emprego

Apenas para se ter um panorama da conjuntura econômica geral do país, são apresentados, na Tabela 4, alguns indicadores. Verifica-se que, de um crescimento do PIB praticamente nulo em 2003, houve forte recuperação em 2004, mas apresenta já uma perda de fôlego em 2005. Tal crescimento, em 2004, propiciou melhoras nos indicadores de ocupação (redução do desemprego e criação de mais de três milhões de empregos formais) e também na diminuição da desigualdade da renda do trabalho. Em 2005, verifica-se uma continuidade na evolução positiva no mercado de trabalho, com diminuição na taxa de desemprego.

### **2.3.1.1 Indicadores de Disponibilidade de alimentos**

Com relação ao item disponibilidade, a Conab faz um acompanhamento a cada safra, do balanço da oferta e demanda dos principais produtos agrícolas. Na Tabela 5, foram selecionados os principais produtos alimentares e verificou-se o desempenho de três fatores: produção, consumo e estoque final, ao longo das últimas safras.

Pode-se notar uma recuperação em todos os fatores, nas safras de 2002/03 a 2004/05, com exceção do milho. A produção e o consumo de arroz, feijão e trigo são crescentes no período e seus estoques finais crescem substancialmente. O comportamento do milho, por

não se tratar de uma cultura de consumo humano direto, obedece a outros padrões, de acordo com o mercado de rações. Além disso, verificou-se uma forte queda na safra de 2004/5, devido à seca no Sul do país, que provocou a diminuição do estoque final naquela safra.

**Tabela 5: Balanço de Oferta e Demanda de Alimentos, Brasil, 2000-2005**

Em mil ton.

Itens	Produtos	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Produção	Arroz em Casca	10.386,0	10.626,1	10.367,1	12.829,4	13.227,3
	Feijão	2.587,1	2.983,0	3.205,0	2.978,3	3.044,4
	Milho	42.289,3	35.280,7	47.410,9	42.128,5	34.976,9
	Trigo	1.658,4	3.194,2	2.913,9	5.851,3	5.845,9
Consumo	Arroz em Casca	11.950,0	12.000,0	12.250,0	12.660,0	12.900,0
	Feijão	2.880,0	3.000,0	3.030,0	3.050,0	3.050,0
	Milho	36.135,5	36.410,0	38.700,0	39.400,0	39.500,0
	Trigo	9.338,7	10.210,2	9.980,5	10.174,1	10.333,0
Estoque Final	Arroz em Casca	176,0	95,2	86,2	239,8	296,5
	Feijão	89,9	139,0	414,5	418,4	509,9
	Milho	4.322,9	1.047,0	6.595,2	4.953,7	726,5
	Trigo	589,7	626,7	409,2	421,7	1.240,3

Fonte: Conab.

O consumo estimado pela Conab não se refere ao consumo direto informado pelas famílias, já que este é objeto de estudos específicos, como a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares), mas obedece a estimativas tendenciais a partir do crescimento da população e de outros indicadores secundários. Ainda assim, observou-se, um crescimento do consumo de todos os produtos. O consumo de feijão, pó exemplo, alcançou, na safra 2003/04, o mesmo valor da safra 1999/00, que foi o maior da série elaborada pela Conab.

A quantidade de leite adquirido é apresentada na Tabela 6, comparando-se os dados do Brasil com os do Nordeste, onde se implantou o Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, vinculado ao PAA. Verifica-se um aumento de, aproximadamente, 60 milhões de litros no período 2003-04, alcançando 704,9 milhões no ano em que o programa entrou efetivamente em funcionamento. Antes disto, a produção estava estacionada em torno dos 645 milhões de litros. Verifica-se, também que esta expansão continuou em 2005, pois o valor adquirido de janeiro a setembro, já era próximo ao valor total do ano anterior. Pela dimensão adquirida pelo Programa do Leite (177,8 milhões de litros adquiridos em 2004), é provável que ele tenha influenciado o aumento da produção nordestina.

**Tabela 6: Quantidade de Leite Cru ou Resfriado Adquirido  
Brasil e Região Nordeste, 2001-2005**

Em milhões de litros

Ano	Brasil	Nordeste	% NE/Brasil
2001	13.212,7	677,6	5,1
2002	13.221,3	646,6	4,9
2003	13.627,2	645,7	4,7
2004	14.502,6	704,9	4,9
2005*	11.893,6	700,3	5,9

Fonte: IBGE – Pesquisa trimestral do Leite

\*Até setembro.

Outro indicador relativo à oferta é o volume de estoques públicos de alimentos, que são importantes para indicar o volume de produtos que podem ser utilizados em políticas públicas para impedir a especulação por parte de armazéns privados, reduzindo os preços, e também em políticas de distribuição de alimentos em casos de calamidade.

**Tabela 7: Estoques Finais de Alimentos da Conab  
por Instrumentos, Brasil, 1994-2005**

Em mil ton.

Ano	Compra Direta- PAA	AGF	Opção	Total
1994	-	3.180	-	3.180
1995	-	3.730	-	3.730
1996	-	2.528	-	2.528
1997	-	4.435	-	4.435
1998	-	3.037	-	3.037
1999	-	1.590	-	1.590
2000	-	1.240	1.263	2.503
2001	-	2.297	932	3.229
2002	-	355	53	408
2003	6	52	1.410	1.467
2004	29	279	1.826	2.134
2005	70	1.731	2.240	4.040

Fonte: Conab.

Os estoques de alimentos estão apresentados nas Tabelas 7 e 8. Estes resultados são efeito direto do processo de recuperação da Conab ocorrido com seu papel de destaque na operacionalização de políticas do Programa Fome Zero.

Verifica-se que os estoques de alguns alimentos (especialmente feijão, milho e trigo) foram praticamente zerados em 2002. A partir de 2003, nota-se uma rápida recuperação, atingindo



em 2005 o volume de 4 milhões de toneladas, ou seja, multiplicando por dez o valor de 2002. É possível notar que esse valor é o segundo maior da série histórica, ficando atrás apenas do montante registrado em 1997.

**Tabela 8: Estoques Finais de Alimentos da Conab por Produtos e Instrumentos Brasil, 1994-2005**

Em mil ton.

Anos	Arroz				Farinha de Mandioca			Feijão		
	PAA	AGF	Opção	Total	PAA	AGF	Total	PAA	AGF	Total
1994	-	1.151	-	1.151	-	10	10	-	6	6
1995	-	2.029	-	2.029	-	119	119	-	97	97
1996	-	1.587	-	1.587	-	48	48	-	30	30
1997	-	688	-	688	-	26	26	-	75	75
1998	-	170	-	170	-	8	8	-	1	1
1999	-	863	-	863	-	5	5	-	-	-
2000	-	1.053	1.138	2.191	-	-	-	-	-	-
2001	-	834	588	1.421	-	65	65	-	-	-
2002	-	246	26	272	-	12	12	-	-	-
2003	0,1	1	1	2	0,1	0	0	2	-	2
2004	0,5	2	2	4	4	0	4	11	12	23
2005	25	502	425	952	10	0	10	4	1	5

Cont.

Anos	Milho				Trigo			Total
	PAA	AGF	Opção	Total	AGF	Opção	Total	
1994	-	1.211	-	1.211	802	-	802	3.180
1995	-	1.327	-	1.327	159	-	159	3.730
1996	-	840	-	840	22	-	22	2.528
1997	-	3.593	-	3.593	54	-	54	4.435
1998	-	2.835	-	2.835	22	-	22	3.037
1999	-	721	-	721	-	-	0	1.590
2000	-	187	120	307	-	5	5	2.503
2001	-	1.398	344	1.743	-	-	-	3.229
2002	-	98	27	124	-	-	-	408
2003	4	50	1.410	1.464	-	-	-	1.467
2004	13	127	1.679	1.820	138	145	283	2.134
2005	31	736	1.256	2.022	492	559	1.051	4.040

Fonte: Conab.

Os fatores responsáveis estão na recuperação de um instrumento de intervenção importante, o AGF- Aquisição do Governo Federal, que, diferentemente do Contrato de Opção<sup>60</sup>, envolve a compra física do produto, e um poder de intervenção muito maior da Conab. Outro instrumento que passa a ter importância para produtos da cesta básica, como farinha

de mandioca e feijão, é a Compra Direta do PAA. No caso da farinha de mandioca, todo o estoque advém do PAA e, do feijão, 76%, em 2005. Vale mencionar que são dois instrumentos que atingem melhor o pequeno produtor, diferentemente do Contrato de Opção, que praticamente é voltado para os produtores mais capitalizados.

No atendimento ao Fome Zero, a Conab atuou, principalmente, na compra e na distribuição de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Segundo seu ex-presidente (2003 a 2004): “com a compra dos produtos da agricultura familiar, a Conab reabriu unidades armazenadoras e no final de 2004 estávamos com mais de 80 unidades” (Conab, 2005). Além da reestruturação física, o ex-presidente afirma que a instituição passou a ter uma participação mais intensa na Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, nas discussões das definições para o setor, no trabalho de estimativa de safra e em outras áreas.

Um outro fator importante a ser verificado é se houve redução nos preços dos produtos alimentares. Conforme dados da Tabela 9, verificou-se que os preços desses produtos medidos pelo INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor e pelo IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo, subiram menos que os índices gerais, de janeiro de 2003 a dezembro de 2005. Enquanto o INPC subiu 20,1 %, o INPC alimentos e bebidas subiu metade deste valor (10,4%). No caso do IPCA, o aumento do índice geral, de 23,9%, também não foi acompanhado pelo IPCA Alimentos e Bebidas, que foi de apenas 14,8%. Este resultado inverteu a situação anterior, verificada de 1999 a 2002, na qual os preços dos alimentos puxavam a inflação para cima. Além disso, de 2002 a 2005, verifica-se que a inflação afetou menos as famílias mais pobres, dado que o INPC abrange as famílias com renda entre 1 e 8 salários mínimos, e o IPCA, com renda entre 1 e 40 salários mínimos.

**Tabela 9: Variação Mensal Acumulada do INPC e IPCA, Brasil 1999-2005**  
Em %

Período	INPC	INPC- Alimentos e Bebidas	IPCA	IPCA – Alimentos e Bebidas
Jan/1999 a Dez/2002	31,1	37,5	27,3	33,7
Jan/2003 a Dez/2005	20,1	10,4	23,9	14,8

Fonte: IBGE.

<sup>60</sup> O Contrato de Opção não envolve a aquisição física do produto mas sua transação via bolsa de valores funciona apenas para arroz, milho e trigo.

Esse maior barateamento dos produtos alimentares, no entanto, está associado a diversos fatores, como: a maior oferta de alimentos; a recuperação do poder de compra do Governo Federal; a desoneração dos produtos da cesta básica; e a valorização do Real frente ao dólar, que barateou os produtos importados, como o trigo.

Com os resultados de produção, consumo, estoque e preços avaliados no período mais recente, é possível afirmar que o país está mais seguro do ponto de vista da disponibilidade de alimentos.

### **2.3.1.2 Indicadores Ligados à Renda**

Com relação aos indicadores de renda, é possível analisar alguns resultados a partir dos dados da PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2002 a 2004<sup>61</sup>.

Os indicadores básicos da PNAD de 2004 mostraram uma redução da desigualdade de renda e uma redução da pobreza extrema. De 2002 a 2004<sup>62</sup>, o índice de Gini da renda do trabalho passou de 0,563 para 0,547; a participação na renda total dos 50% mais pobres cresceu, passando de 14,4% para 15,2%; os 5% mais ricos da população tiveram redução de 33,8% para 32,5% da renda total; a proporção de famílias sem rendimento e com rendimento mensal per capita inferior a meio salário mínimo caiu de 27,1% para 26,1%.

Para comparar as famílias pobres com as não pobres, foi utilizada a mesma metodologia utilizada no Projeto Fome Zero (Instituto Cidadania, 2001), que utilizava o conceito da ‘renda per capita disponível’<sup>63</sup>.

Atualizou-se monetariamente a Linha Pobreza do Projeto Fome Zero, trazendo-a para valores de setembro de 2005, a partir do INPC, resultando em valores que variam de R\$ 102,47 (Nordeste Rural) a R\$ 135,78 (Região Metropolitana de Salvador), estipulados em função do custo de vida nas diferentes regiões brasileiras. De acordo com esta metodologia, apresenta-se a evolução das famílias e pessoas pobres, de 2002 a 2004, nas Tabelas 10 e 11.

---

<sup>61</sup> Este item está baseado no artigo de Takagi, Del Grossi e Graziano da Silva (2006). As tabulações dos microdados foram realizadas por Mauro Eduardo Del Grossi.

<sup>62</sup> As PNADs têm como referência a última semana do mês de Setembro.

<sup>63</sup> Consiste basicamente em: considerar a renda dos domicílios particulares permanentes, excluindo os rendimentos dos pensionistas (que pagam pensão ao chefe do domicílio), trabalhadores domésticos e seus parentes; acrescentar uma estimativa da renda de produtos agrícolas autoconsumidos; deduzir da renda os pagamentos com aluguéis ou prestação da casa própria; considerar o número de integrantes da família “extensa”, que se aproxima da idéia de domicílio. Para maiores detalhes, ver Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001).

**Tabela 10: Famílias Pobres e Não-Pobres, Brasil, 2002-2004**

Em mil famílias

Tipo de Famílias	2002	2003	2004	Diferença 2003-2004
Pobres	9.792	10.619	9.850	-769
Não Pobres	37.362	38.124	39.965	1.841
Sem Declaração de Renda	882	969	1.141	172
Total	48.036	49.712	50.956	1.244
% de Famílias Pobres	20%	21%	19%	-

\* exceto as áreas rurais da região Norte, não abrangidas em 2002 e 2003.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD.

**Tabela 11: Número de Pessoas Pobres e Não Pobres, Brasil, 2002-2004**

Em milhões de pessoas

Tipo de Famílias	2002	2003	2004	Diferença 2003-2004
Pobres	45,5	48,3	44,6	-3,7
Não Pobres	123,7	123,4	129,1	5,7
Sem Declaração de Renda	3,3	3,6	4,1	0,5
Total	172,5	175,2	177,8	2,6
% de Pessoas Pobres	26%	28%	25%	-

\* exceto as áreas rurais da região Norte, não abrangidas em 2002 e 2003.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD.

Pelos dados apresentados, verifica-se que houve um aumento da pobreza de 2002 para 2003, e uma redução de 2003 para 2004, com a saída de 3,7 milhões de pessoas da pobreza, representando um decréscimo de três pontos percentuais na taxa de pobreza. Em termos regionais, a redução ocorreu em todas as áreas: metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e áreas rurais (vide Tabela do Anexo 1). As maiores reduções, em termos absolutos, ocorreram no Nordeste (260 mil famílias), com destaque nas áreas rurais (128 mil famílias), e no Sudeste (290 mil famílias), com destaque nas áreas metropolitanas e urbanas não metropolitanas (240 mil famílias). Conjuntamente, estas duas regiões foram responsáveis por 72% da redução de famílias pobres do país no período.

Estratificando-se as famílias por faixas de renda, per capita em intervalos de R\$ 10 em R\$ 10, verificou-se que houve redução do número de famílias sem nenhum rendimento em 2004, em relação aos anos anteriores; e que, entre 2003 e 2004, ocorreu uma redução do

número de famílias miseráveis e pobres, até o limite de R\$ 90,00 per capita. Acima de R\$ 90, ocorreu um acréscimo do número de famílias pobres.

A redução do número de famílias miseráveis e o acréscimo das famílias próximas de sair da condição de pobreza podem ser explicados pelas melhores condições da economia e pelos programas de transferência de renda: ao receber uma Bolsa, a renda da família sai da condição de extrema pobreza, mas, infelizmente, apenas o valor desta transferência não é suficiente para a elevá-la acima da linha de pobreza.

Analisando-se a composição da renda das famílias brasileiras (Tabela 12), verifica-se que a principal fonte é a renda do trabalho, representando 76% do total, proporção praticamente idêntica nas famílias pobres e não pobres. A proporção da renda oriunda de aposentadoria, de cerca de 19%, é maior nas famílias não pobres (20%), comparada à participação nas famílias pobres (12%)<sup>64</sup>. Mas o fator que mais diferencia, em 2004, a composição da renda entre pobres e não-pobres é a renda proveniente das transferências, incluindo os dividendos, os juros de caderneta de poupança e rendimentos de aplicações financeiras<sup>65</sup>. Como, entre os pobres, a renda oriunda de juros e aplicações deve ser praticamente nula, decorre que praticamente toda a renda oriunda deste item deve ser de transferência de renda, incluindo o Bolsa-Família do Governo Federal, e outras transferência de renda de programas estaduais e municipais.

**Tabela 12: Composição da Renda Familiar, Brasil\*, 2004**

Tipos de Família	Trabalho (%)	Aposentadoria <sup>a</sup> (%)	Transferências <sup>b</sup> (%)	Outros <sup>c</sup> (%)	Renda Média Familiar (R\$ Set/04)
Pobre	77	12	9	2	R\$ 311
Não pobre	76	20	1	2	R\$ 1.631
Total	76	19	2	2	R\$ 1.365

\* Excluídas as áreas rurais da região Norte, não abrangidas em 2002 e 2003.

a – Inclui transferências de aposentadorias e pensões.

b – Consideram além das transferências de renda, os dividendos, os juros de caderneta de poupança e rendimentos de aplicações financeiras.

c – Consideram abonos de permanência, doação de não moradores e receitas de aluguéis.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD.

<sup>64</sup> Hoffmann tem chamado a atenção para esse aspecto fundamental de que a distribuição das aposentadorias e pensões no Brasil é ainda mais concentrada do que a própria distribuição da renda, sendo portanto, um dos elementos a agravá-la. Ver a respeito Hoffmann, 2005.

<sup>65</sup> Este item consta como “Outras Fontes de Renda” no questionário da PNAD. A questão que especifica se recebe transferência de renda só será divulgada em março de 2006.

Verifica-se que a proporção das transferências de renda nas famílias dos pobres é de 9% , comparado à proporção de 1% nas famílias não pobres. Comparando-se apenas este item no período 2002 a 2004 (Tabela 13), verifica-se um forte crescimento da participação da “transferência de renda” na composição da renda das famílias pobres, passando de 4%, em 2002 e 2003, para 9%, em 2004. As maiores participações são verificadas nas áreas rurais do Nordeste (16%), da região Norte-Tocantins (12%), e nas áreas urbanas não metropolitanas do Nordeste (11%). Mas também são relevantes nas áreas rurais do Sudeste, Sul e Centro-Oeste e na região metropolitana do Centro-Oeste. É interessante notar que, para as famílias pobres residentes em áreas rurais, a “transferência de renda” é sempre mais relevante do que para as situações urbana e metropolitana.

**Tabela 13: Participação das Transferências\* de Rendas entre as Famílias Pobres, Brasil, 2002/04**

<b>Regiões</b>	<b>Situação do Domicílio</b>	<b>2002 (%)</b>	<b>2003 (%)</b>	<b>2004 (%)</b>
<b>Norte</b>	Metropolitano	2	3	6
	Urbano	3	3	7
	Rural – Tocantins	7	7	12
<b>Nordeste</b>	Metropolitano	3	3	8
	Urbano	5	5	11
	Rural	8	9	16
<b>Sudeste</b>	Metropolitano	3	2	4
	Urbano	2	3	6
	Rural	4	6	9
<b>Sul</b>	Metropolitano	2	3	5
	Urbano	3	5	7
	Rural	4	5	9
<b>Centro-Oeste</b>	Metropolitano	4	1	10
	Urbano	4	4	7
	Rural	2	4	8
<b>BRASIL</b>		4	4	9

\* inclui os rendimentos de dividendos, juros e aplicações financeiras.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD.

No entanto, estes dados ainda não mostram a influência dos programas de transferência de renda para a redução da pobreza. Frente à inexistência de pesquisas diretas, é possível utilizar-se de tabulações especiais para analisar o seu impacto preliminarmente. O impacto do Programa Bolsa-Família sobre a melhoria do nível de renda das famílias mais pobres e a redução da pobreza já foi defendido por Neri (2005)<sup>66</sup> e Hoffmann (2005a e 2005b). No entanto, este impacto é bem menor do que o impacto referente ao aumento da renda dos trabalhos. Segundo Hoffmann (2005b), de 2002 a 2004, a parcela referente às transferências, incluindo juros e dividendos, contribuiu com 22% da redução total do índice Gini e, de 2003 a 2004, esta contribuição foi de apenas 9,1% da redução total. Lavinias<sup>67</sup> atribui a redução da desigualdade de renda no período à conjugação de dois fatores: recuperação sistemática do salário mínimo desde 1995 e queda do valor médio da renda do trabalho no mesmo período.

Na tentativa de estimar o impacto dos programas de transferência de renda para a redução da pobreza, foram realizadas seis simulações, apresentadas na Tabela 14. Nestas simulações, utilizou-se a mesma linha de pobreza do Programa Bolsa Família, qual seja: famílias extremamente pobres são aquelas famílias sem renda e aquelas com rendimento familiar per capita de R\$ 0,01 até R\$ 50,00; e famílias pobres são aquelas com rendimento familiar per capita de R\$ 50,00 até R\$ 100,00.

As seis simulações feitas foram as seguintes:

- 1) sem transferências: retirou-se o valor total dos rendimentos da família provenientes de transferências de todos os programas sociais (classificados como “outras rendas”)<sup>68</sup>;
- 2) todos com Bolsa-Família (BF): imputou-se o valor do Bolsa-Família supondo-se que todas as famílias que preenchessem a condição legal já estivessem recebendo pelo programa<sup>69</sup>;

---

<sup>66</sup> Ver, também: Pobreza teve queda em 2004, revela IBGE. Folha de São Paulo, 27/11/2005.

<sup>67</sup> Em artigo: Retratos do Brasil. Folha de São Paulo, 04/12/2005.

<sup>68</sup> A variável da PNAD, na verdade, inclui além das transferências, os rendimentos de aplicações financeiras e dividendos.

<sup>69</sup> Como os microdados do questionário básico já disponibilizados da PNAD não permitem distinguir o valor das transferências provenientes do Bolsa Família das outras transferências, foi imputado um valor de R\$ 15 por criança de até 14 anos e mais R\$50,00 para as famílias extremamente pobres (com rendimento familiar *per capita* inferior a R\$ 50,00). Para as famílias que declaram receber algum valor de transferência, imputou-se a diferença entre o que recebiam e o que teriam direito se de fato estivessem recebendo o BF. Isso significa

- 3) todos sem Bolsa-Família: é o inverso da situação anterior, ou seja, retirou-se apenas o valor equivalente do BF das famílias que declararam receber transferências de renda<sup>70</sup>;
- 4) o total (3-2) que mostra o impacto do Bolsa-Família;
- 5) sem aposentadorias e pensões de até 1 salário mínimo, que são aposentadorias e pensões dos segurados especiais<sup>71</sup>;
- 6) sem aposentadorias de até 1 salário mínimo e sem transferências: representa uma tentativa de eliminar todo o impacto do que se poderia chamar das políticas sociais compensatórias praticadas no país.

Estas simulações são preliminares, pois os dados da PNAD ainda não permitem identificar a que programas as transferências de renda se referem, e qual a proporção da renda familiar proveniente do item “Outras rendas” são de transferências de renda. No entanto, são indicativos que se aproximam da realidade devido ao fato de se tratar de um público com renda extremamente baixa.

Na Tabela 14 estão apresentados os resultados das simulações com os valores das diferenças de famílias em relação à situação de setembro de 2004 (“atual”). Os dados mostram que, em relação à situação atual, com a retirada de todas as transferências (simulação 1), aumentaria em 1,25 milhão as famílias pobres, sendo 850 mil sem nenhum rendimento e 400 mil extremamente pobres.

Em relação à simulação “sem Bolsa-Família”, que retira apenas o valor equivalente que poderia ser transferido pelo Programa para as famílias que declararam receber transferências de renda, há um aumento de 350 mil famílias extremamente pobres e 200 mil sem nenhum rendimento. No entanto, há uma redução de 250 mil famílias pobres que “caem” para a situação de extremamente pobres, resultando em um impacto de apenas 300 mil no total de famílias pobres.

---

que em alguns casos de famílias que tem transferências do LOAS ou de outros programas sociais, o impacto total das transferências de renda pode estar sendo subestimado.

<sup>70</sup> Nesse caso, o impacto pode estar sendo superestimado uma vez que algumas famílias que recebiam outras transferências que não o BF podem ter sido indevidamente “descontadas” o valor equivalente do BF que teriam direito mas ainda não estão recebendo

<sup>71</sup> O procedimento utilizado foi buscar todos os que declararam receber aposentadorias e pensões no valor de um salário mínimo vigente, uma vez que a PNAD não separa as “aposentadorias rurais” das contributivas, sendo que estas últimas não podem ser consideradas integrantes da política social.



**Tabela 14: Simulações de Impactos das Transferências de Renda sobre a Pobreza  
Brasil, 2004**

Em mil famílias

<b>Tipo de Família</b>	<b>Sem Renda (a)</b>	<b>Extremamente Pobres (b)</b>	<b>Pobres (c)</b>	<b>Todas</b>
Atual (set/2004)	600	2 450	5 900	8.950
Sem Transferências	+850	+400	0	+ 1 250
Todos sem BF	+200	+350	- 250	+ 300
Todos com BF	-600	-500	+300	- 800
Diferença BF	-800	- 850	+550	- 1.100
Sem aposentadorias	+1.300	+850	+650	+2.800
Sem aposentadorias e sem transferências	+2.150	+1.150	+500	+3.800

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD.

- a) Famílias com rendimento familiar (trabalho + aposentadorias + pensões + abonos + aluguéis) *per capita* nulo.
- b) Famílias com rendimento familiar *per capita* de R\$ 0,01 até R\$ 50,00.
- c) Famílias com rendimento familiar *per capita* de R\$ 50,00 até R\$ 100,00.

A simulação de que todas as famílias que se enquadram no público beneficiário do programa recebessem o BF, mostra uma redução de 1,1 milhão de famílias extremamente pobres (600 mil sem renda e 500 mil extremamente pobres), mas com impacto total de apenas 800 mil famílias. Isso se deve ao fato de que parte do efeito do Programa é o de aliviar a pobreza extrema, fazendo com que cerca de 300 mil famílias extremamente pobres (renda até R\$ 50,00) passem à categoria de pobres (renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00).

O balanço entre todos com e sem Bolsa Família mostra uma redução potencial de 1,1 milhão de famílias pobres, das quais 800 mil sem nenhum rendimento, e 850 mil extremamente pobres. No entanto, verifica-se um aumento de 550 mil famílias na categoria de pobres intermediária, que subiram da categoria de extremamente pobres. Isso indica uma redução aproximada de apenas uma em cada 30 famílias pobres pois, sem o BF, existiriam 9.250 mil famílias com rendimento per capita de até R\$ 100,00 e não 8.950 mil, como mostra a PNAD de 2004.

Outra observação importante é que, se o BF atender todo o público elegível, ainda mais de 8 milhões de famílias continuariam pobres (ou seja, com renda per capita inferior a R\$ 100) e quase 2 milhões de famílias permaneceriam miseráveis – praticamente 2 em cada 3 das

existentes em 2004. Isto mostra claramente a insuficiência do Programa, isoladamente, como forma de erradicação da pobreza no país.

Mas, um fator que se destaca na Tabela 14 é o impacto da retirada das chamadas “aposentadorias rurais” e pensões no valor de até um salário mínimo no aumento de famílias pobres: o número de famílias sem rendimentos aumenta em 1,3 milhão e o total de famílias pobres em 2,8 milhões. Se, além das aposentadorias e pensões de até um salário mínimo, deduzir-se da renda das famílias também as transferências, o número de famílias sem nenhum rendimento sobe para 2,2 milhões e o de famílias pobres para mais 3,8 milhões, atingindo um total de quase 14 milhões de famílias pobres no país.

O maior impacto das “aposentadorias rurais” e pensões sobre a pobreza deve-se fundamentalmente a dois elementos básicos: primeiro, obviamente, o maior valor do benefício, que é de um salário mínimo por pessoa (R\$ 260 na época) que, por si só, é uma renda suficiente para tirar do critério de aceitabilidade do BF as famílias monoparentais com um filho. Em segundo lugar, a concentração das “aposentadorias rurais” nos trabalhadores agrícolas familiares, que compõem o universo dos segurados especiais e que constituem um dos grupos de menores renda per capita do país.

Verifica-se, assim, que o BF teve um impacto importante, mas limitado, de aliviar a extrema pobreza, especialmente daquelas famílias sem nenhum rendimento do trabalho. Esse impacto foi maior do que aquele de retirar as famílias beneficiadas da situação de pobreza em que se encontram.

Considera-se que a validade maior seria considerar o papel da transferência de renda como forma de ampliar o acesso às necessidades básicas, como a alimentação, a partir da transferência de um valor médio de cerca de R\$ 63,00 por família. Pesquisas preliminares do MDS indicam que cerca de 75% dos recursos do BF destinam-se à compra de alimentos.

Outras pesquisas de programas originários, como o Bolsa-Alimentação, demonstraram uma melhoria do padrão alimentar das famílias beneficiárias. A pesquisa, realizada em outubro de 2003, antes da unificação, indicou que as famílias beneficiárias tendem a utilizar uma porcentagem maior de seus recursos com alimentos do que as não-beneficiárias (Ministério da Saúde 2005). Verificou-se, também, uma dieta mais diversificada, com maior consumo de frutas, verduras e carnes (14%, 31% e 18% de aumento, respectivamente) resultando em

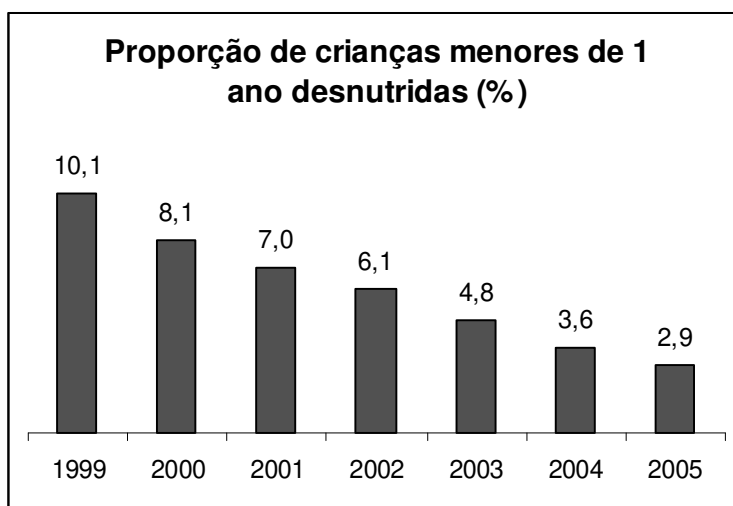
que, para cada R\$ 15,00 do Bolsa-Alimentação, em média eram gastos R\$ 5,28 em carnes, R\$ 2,89 em frutas, R\$ 2,85 em grãos, cereais e farinhas, e R\$ 1,77 em laticínios. As famílias beneficiárias apresentaram, ainda, quase três itens alimentares a mais consumidos do que as famílias do controle (27 contra 24,2 itens).

Devido à forte identificação do Bolsa Família com o Fome Zero nos municípios, fato relatado por vários gestores e por pesquisas preliminares de opinião pública do MDS, acredita-se que o resultado será semelhante ou ainda melhor no caso de uma avaliação de impacto do Bolsa-Família.

### 2.3.1.3 Indicadores Nutricionais

Os indicadores nutricionais disponíveis para o período mais recente são aqueles levantados pelo Sistema de Informação Básica do Ministério da Saúde. – SIAB, que é um sistema de informação da população atendida pelo sistema de saúde público, alimentado por 196 mil agentes comunitários de saúde e 22 mil equipes de saúde, com uma cobertura estimada de 40% da população<sup>72</sup>.

Gráfico 1



Fonte: SIAB/CGPAN/MS

Os dados apresentados no Gráfico 1 mostram uma forte redução no grau de desnutrição infantil em menores de um ano, de 1999 a 2005. No entanto, nota-se uma queda substancial de 6,1% para 2,9% entre 2002 e 2005, ou seja, diminuindo pela metade o índice. Vale

<sup>72</sup> Conforme texto da CGPAN/MS para o Relatório Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2005.

mencionar que, quanto menor o valor, mais difícil também fica a redução da desnutrição, o que valoriza ainda mais os resultados alcançados.

Não se pode afirmar que estes resultados estão vinculados diretamente às ações implementadas pelo Programa Fome Zero. Estudos recentes procuram inferir o impacto de diversos fatores para a evolução de indicadores de saúde das crianças. Macinko et al. (2005), avaliaram a influência do Programa Saúde da Família e outros indicadores sobre a evolução da taxa de mortalidade infantil de 1990 a 2002. O estudo avaliou que a taxa de mortalidade infantil caiu de 49,7 para 28,9 por mil crianças nascidas vivas no período de 13 anos e verificou que o fator que mais contribuiu para a redução foi o crescimento da cobertura do Programa Saúde da Família, que passou de 0% para 36% da população atendida. O estudo estatístico mostrou que, para cada 10% de crescimento da cobertura do Programa, havia uma redução de 4,5% da taxa de mortalidade infantil. Outros fatores que contribuíram para a redução da taxa foram: acesso à água tratada (redução marginal de 2,9%) e leitos hospitalares (redução marginal de 1,35%). Por outro lado, o crescimento de 10% do analfabetismo em mulheres levou a um aumento de 16,8% na taxa, e o crescimento da renda média, a um crescimento de 1,1%. Isto mostra que o efeito da renda na redução da mortalidade infantil é muito menor em relação a outros fatores, como o acesso a informações e orientações de saúde.

Um dos fatores que contribuiu fortemente para esta redução é o aumento do aleitamento materno exclusivo. Os dados do SIAB mostram que, de 1999 a 2005, há um aumento progressivo na porcentagem de crianças até 4 meses com aleitamento materno exclusivo, passando de 57,4% a 70,9%, neste período.

Vale mencionar, também, que estes resultados são bem superiores em relação ao conjunto da população, pois se referem exatamente àquelas crianças que estão tendo acesso a uma assistência básica em saúde, especialmente pelo Programa Saúde da Família, que envolve os agentes comunitários de saúde. Demonstram, assim, a importância que o acesso a serviços básicos têm na evolução das condições de vida das crianças.

### **2.3.2 Segurança Alimentar “Territorial” e a Expansão no Semi-Árido**

Conforme abordado anteriormente, a estratégia do Programa Fome Zero foi iniciar sua implantação a partir de critérios territoriais, ou seja, selecionando localidades próximas

(municípios de pequeno porte do semi-árido e da região Norte e microrregiões com consórcios intermunicipais em andamento).

A validade desta estratégia explica-se pelo fato de que, embora as causas estruturais da insegurança alimentar das famílias estejam relacionadas a fatores macroeconômicos (nível de emprego e renda), estas também estão relacionadas a fatores ligados ao território, como baixo dinamismo da economia local/regional, infraestrutura precária, falta de acesso a bens e serviços básicos, como água encanada, saneamento e moradia, e baixa diversidade da produção alimentar local. Isto vai muito além das causas relacionadas a opções individuais, como nível educacional, acompanhamento básico de saúde dos filhos e participação em cursos de qualificação profissional, que também são importantes, mas não devem ser soluções exclusivas. Optar por esta última solução significa, em última instância, responsabilizar as próprias famílias e os indivíduos pela sua condição de vulnerabilidade.

Por isso, uma forma de construir as chamadas “portas de saída” para a vulnerabilidade, simultaneamente ao atendimento emergencial para o acesso à alimentação, é fazer as políticas universais e geradoras de emprego e renda chegarem “ao mesmo tempo”, potencializando os efeitos das mesmas na localidade e junto às famílias mais vulneráveis.

Este processo não é imediato e pode demorar anos para ser consolidado. Isto porque envolve uma forte co-participação dos governos estaduais e municipais, em torno de uma convergência de ações no território e nas famílias, e também uma forte atuação interministerial no Governo Federal. Esta proposta foi iniciada na Comunidade Solidária, que teve quatro anos de implantação, mas poucos resultados se fizeram perceber ao final, já que não houve continuidade nas ações.

O melhor exemplo de sucesso desta estratégia foi verificado nos dois municípios-piloto do Programa Fome Zero: Guaribas e Acauã, no Estado do Piauí. A co-participação do Governo Estadual, com a implantação da Coordenação Estadual do Programa, foi determinante para os resultados alcançados. O Balanço do MESA, de junho de 2003, dos dois municípios relata as dezenas de ações simultâneas implantadas nos dois municípios.

No balanço, constam as seguintes ações após a instalação do Programa Fome Zero nos dois municípios: implantação de um sistema simplificado de abastecimento de água em Guaribas, que anteriormente não possuía um reservatório de água potável; construção de

200 casas populares; pavimentação da rodovia PI-144, que liga São Raimundo Nonato a Caracol, a 50 quilômetros de Guaribas, reduzindo o percurso de 4 horas para 30 minutos, juntamente com melhoria das estradas vicinais; alfabetização de quase 600 pessoas; concessão de registro civil a dezenas de moradores; construção de mercado público em Guaribas e feira-livre nos dois municípios; elaboração do primeiro plano de desenvolvimento local para os dois municípios; implantação de rádio comunitária em Guaribas (a primeira emissora de rádio local) com capacitação para a gestão e a produção da emissora.

Além disso, foram efetivados cursos de capacitação de multiplicadores para estratégias de alimentação saudável e de alternativas de alimentação com base na cultura local, em parceria com a Embrapa, visando aumentar e diversificar a oferta de alimentos no mercado local e melhorar a dieta das famílias e aumentar a renda dos produtores locais; cursos de capacitação, em parceria com a Universidade Federal do Piauí, sobre cuidados alimentares e higiene, com foco especial nas crianças com menos de 1 ano visando reduzir a desnutrição e a mortalidade infantil;

Os agricultores de Guaribas receberam apoio técnico para plantio e comercialização da safra de feijão, com anúncio da proposta de compra por parte da Conab, o que acabou por melhorar o nível de preço ofertado ao produtor, melhorando a renda.

Os resultados verificados pelo aquecimento da economia local devido aos recursos da transferência de renda e das demais ações foram: surgimento de pequenos negócios, como barbearia e hotel, construção de salão de beleza, farmácia e lanchonetes.

Uma avaliação da implantação do Programa nos dois municípios, feita pela FIAN (2004), traz o relato dos moradores sobre o seu impacto. Na única mercearia existente em Guaribas, o comerciante ampliou, de três prateleiras com produtos alimentícios, para seis prateleiras, e ainda reformou o estabelecimento visando sua ampliação. Além disso, os moradores da cidade relatam uma elevação da auto-estima, do orgulho da cidade. Antes, tinham vergonha de sua condição miserável.

Em Acauã, os relatos dos beneficiários indicam que os recursos do Programa de transferência de renda representaram um grande marco pelo acesso à alimentação regular, associando-o à condição de felicidade, superando uma condição anterior de agonia pela

ausência de comida. Indicam, também uma maior diversificação na alimentação, antes restrita a feijão e milho, e após o recebimento dos recursos, incorporando arroz, óleo, café, açúcar, massas, verduras e carnes.

Nestes municípios, como em vários no Estado do Piauí, a identificação das melhorias com a implantação do Programa Fome Zero é elevada, segundo a avaliação da FIAN. Os beneficiários do Bolsa-Família associam o benefício ao Fome Zero, não fazendo distinção. Segundo o documento da FIAN (2004, p: 17), “o Programa Fome Zero, por meio de um auxílio financeiro, tem possibilitado às famílias (...) condições de vida relativamente mais dignas e humanas”. Ainda, reproduzindo o relato de um beneficiário: “o Fome Zero é um programa que deveria continuar. Ele tem ajudado muito, deveria ser um direito de cada um”.

Os dados de acompanhamento em saúde foram avaliados por Figueiró e Balsadi (2003), que analisaram os dados de 2002 e do primeiro semestre de 2003 do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), que acompanha a condição de saúde das famílias nas áreas atendidas pelo Programa de Saúde da Família (PSF). Foram avaliados sete municípios no Piauí e cinco no Rio Grande do Norte, que estavam recebendo o Programa Cartão Alimentação desde março de 2003.

Nos municípios do Piauí, os autores verificaram tendência de redução do número de óbitos dos menores de um ano em cinco dos sete municípios e, em um dos municípios, esse número tendeu a estabilização nos patamares do ano anterior. Em dois municípios, sendo um deles Guaribas, não havia ocorrência de nenhum óbito infantil no primeiro semestre de 2003.

No entanto, os dados de baixo peso ao nascer, de desnutrição energético-protéica para crianças menores de 1 ano e entre 12 e 23 meses de idade e de diarreia em menores de 2 anos, ainda mostravam uma tendência crescente ou de permanência dos números absolutos nos mesmos patamares do ano anterior, na maioria dos municípios, sendo necessário observar os resultados em períodos mais longos.

No Rio Grande do Norte, os óbitos de crianças menores de um ano e a taxa de mortalidade infantil melhoraram em todos os municípios selecionados, sendo que em dois deles também não foram registrados óbitos infantis no primeiro semestre de 2003. Os demais indicadores

para estes municípios também não foram conclusivos, mas o número e a porcentagem de menores de dois anos em situação de desnutrição energético-protéica melhorou em quatro dos cinco municípios.

Embora não se possa inferir o grau de significância estatística destes dados pelo fato destes municípios possuírem elevado grau de subdeclaração de óbitos e de ocorrências, alguns relatos de agentes de saúde demonstram o elevado impacto do Programa Fome Zero para a diminuição da vulnerabilidade das crianças nestes municípios.

Um agente de saúde de Guaribas<sup>73</sup> confirmou os rápidos resultados do Programa: segundo ele, desde março foram atendidos menos pacientes que de costume, passando de 15 desnutridos para nove por mês. “O posto de saúde de Guaribas socorreu em janeiro 49 crianças com diarreia. Em fevereiro, foram 24. No mês passado, o número de pacientes caiu para 12”.

Defende-se que estas experiências são viáveis e executáveis em todos os rincões do país, elevando a dignidade e as condições de vida das populações “esquecidas” historicamente pelo poder público. O pré-requisito é uma pactuação com os três níveis de governo, que vá além, naturalmente, da definição do “nome” do programa de transferência de renda e da complementação do valor do benefício. Uma pactuação de priorização de regiões deprimidas, onde se concentra a pobreza, e de implantação de ações de melhoria da infraestrutura local, de ampliação do acesso a serviços e bens coletivos básicos e universais, como água, saneamento e moradia, juntamente com os programas focalizados de melhoria do acesso à alimentação. O relatório da Coordenadoria Estadual de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome – Projeto Fome Zero – Piauí, de 2003 a 2005 mostra o quanto se avançou a partir de uma atuação conjunta dos Governos Estadual e Federal.

Esta estratégia pode ser, também, incrementada por meio dos programas de desenvolvimento territorial que diversos Ministérios têm implantado, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, os Consads, do MDS, e os projetos de mesoregiões prioritárias do Ministério da Integração

---

<sup>73</sup> Diário de Natal, 22/04/2003. “Depois do Fome Zero”.



Nacional. Um resultado concreto desta atuação tem sido a implantação, pelo MDA, de Centrais de Comercialização da Agricultura Familiar, que ocorreu em várias regiões<sup>74</sup>.

Esta estratégia também é defendida por Dedecca e Barbieri (2003). Inspirados na repercussão e nos resultados iniciais do Programa Fome Zero em Guaribas e Acauã, os autores defendem que o público selecionado e atendido pelo Programa seja o ponto de partida para uma estratégia de articulação dos demais programas sociais. Os autores identificaram que as 44 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza do Projeto Fome Zero possuem carências diversas, como: falta de habitação, água, saneamento, educação, saúde e acesso ao trabalho, e que estas informações são fundamentais para a ação local e para a definição de prioridades de investimento das diversas esferas de governo. Segundo os autores, “parece inquestionável que o Programa Fome Zero abre a possibilidade de articulação dos programas sociais e a ação unitária sobre as famílias vulneráveis socialmente”. “Pela primeira vez, o país conta com um programa público com ampla legitimidade e com a capacidade de mobilização integrada da política social” (idem, p: 19).

Claramente, este é um resultado mais facilmente alcançável dentro do modelo das pequenas e médias cidades. Nas grandes cidades e regiões metropolitanas, os fatores macroeconômicos ligados ao emprego e à renda são muito mais determinantes da vulnerabilidade das famílias. No Projeto Fome Zero constava que a proporção de pessoas desempregadas entre os pobres nas áreas metropolitanas era dez vezes maior que entre os pobres das rurais, e duas vezes maior em relação às áreas urbanas não metropolitanas (Instituto Cidadania, 2001). Além disso, pela sua dimensão e maior dispersão, os “vazamentos” dos recursos para outras regiões mais dinâmicas é muito maior, e dificilmente se obteria os efeitos de dinamização de economia local a partir de recursos transferidos às famílias. Como o custo de vidas das famílias metropolitanas é maior, o valor do benefício traz reduzido alívio para as necessidades básicas da população nestas áreas. Outro agravante visível é o maior esfacelamento do núcleo familiar nas grandes cidades, dificultando um trabalho de reconstrução de identidades e vínculos familiares e com a comunidade.

---

<sup>74</sup> As Centrais de Comercialização da Agricultura Familiar visam apoiar projetos regionais que garantam preços mais justos e inserção permanente no mercado. Está prevista a instalação de 39 Centrais e 21 Centros Integrados de Negócios Rurais.

Nestes casos, as políticas macroeconômicas que resultem em maior geração de emprego e renda, associadas às ações de ampliação do acesso à moradia, saneamento e barateamento da alimentação, são de longe o melhor caminho. Ações de alimentação a baixo custo, como o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, e os restaurantes populares, os bancos de alimentos e as hortas urbanas, podem ter impacto positivo para a segurança alimentar das famílias e dos trabalhadores urbanos.

### **2.3.3 A Gestão Participativa**

Um outro fator determinante para o sucesso de uma política de segurança alimentar e nutricional é a gestão participativa. Segundo Dean (2005), os direitos humanos têm sido colonizados em função de uma abordagem gerencial do desenvolvimento humano, o que representa um risco da causa dos direitos sociais ser substituída pelo individualismo liberal. Na nova ordem liberal, no lugar da noção do direito associado à provisão da seguridade social e bem-estar coletivo, toma espaço a ênfase na responsabilidade social e auto-promoção (*self-provisioning*).

Para o autor, para superar este risco, é necessário recuperar a noção dos direitos humanos não apenas do ponto de vista dos direitos sociais, mas em termos de responsabilidades globais, por um lado, e de necessidades locais, de outro. Isto implica, segundo o autor, não no reforço imediatista dos direitos sociais, mas na realização progressiva de redes de proteção e boa governança, por meio, por exemplo, da formulação de demandas por recursos negociados democraticamente. Isto requer meios mais autênticos e efetivos de participação popular.

No Brasil, muito se avançou na criação de instituições de controle e participação social, desde a Constituição de 1988, que previu a institucionalização dos conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal (Schneider, Silva e Marques, 2004).

De acordo com Favareto e Demarco (2004), dados do IBGE apontavam a existência, em 2001, de aproximadamente 27 mil conselhos, abrangendo 99% dos municípios brasileiros, numa média de 4,9 conselhos por município. Segundo os autores, a maior parte dos estudos sobre estes conselhos levantam aspectos contraditórios. Por um lado, avalia-se a precariedade da participação e representatividade nesses espaços e as tentativas, muitas

vezes bem sucedidas, de submetê-los aos esquemas de poder tradicionais típicos dos pequenos municípios. Por outro lado, mesmo frente à precariedade, os conselhos têm criado a possibilidade da efetiva participação de segmentos que até então não tinham canais para expressar suas opiniões e demandas.

A criação e disseminação destes espaços eram incentivadas pela avaliação da possibilidade de um “efetivo processo de democratização, entendido como algo que ultrapassa (incorporando, obviamente) a retomada dos procedimentos básicos da democracia representativa (eleições livres e periódicas, liberdade de organização partidária, liberdade de expressão, etc.). Ou seja, a participação e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil” (Silva e Marques, 2004, p: 10-11).

As avaliações dos conselho municipais de desenvolvimento rural (CMDR) presentes em Schneider, Silva e Marques (2004) sobre a efetividade dos conselhos como formas de participação social, na elaboração e gestão das políticas, e no “empoderamento” das organizações sociais locais, demonstram que esta depende de quatro grandes fatores:

- 1) do aspecto institucional onde os conselhos estão inseridos: o processo de criação foi sempre de cima pra baixo – como uma imposição do Governo Federal para gerenciar os processos de transferência de recursos nos vários setores (educação, saúde, assistência, etc) – e até certo ponto artificiais, ou seja, não correspondiam a uma demanda da população local.
- 2) da participação da sociedade civil nos conselhos. “A mera paridade numérica não tem significado ou garantido a pretensa simetria entre os atores integrantes dos Conselhos” (idem, p:16).
- 3) das “competências” necessárias para intervir de forma ativa e participativa nesses conselhos .
- 4) da conformação e atuação dos próprios atores sociais. “A vitalidade dos CMDRs enquanto espaços de democratização das estratégias e políticas de desenvolvimento em nível local repousa, em grande medida, na existência e intervenção de movimentos, associações, cooperativas e/ou sindicatos de trabalhadores rurais”.

Silva e Marques (2004) concluem que há um processo de democratização em construção que abre certos espaços importantes a setores antes excluídos, mas que esses espaços não são suficientes para romper com as relações de poder local historicamente constituídas.

As avaliações recentes concluem pela baixa efetividade dos conselhos municipais implantados. Segundo relatório da Controladoria Geral da União<sup>75</sup>, em 49 dos 50 municípios fiscalizados na quarta edição do Programa de Sorteios, constatou-se que os conselhos e as comissões municipais não têm atuação efetiva. Segundo a CGU, “em alguns municípios, os conselhos e as comissões foram constituídos apenas formalmente, mas não desempenham suas atribuições, deixando de realizar reuniões e de fiscalizar a aplicação dos recursos federais nos programas executados pelos municípios”. A composição incorreta dos conselhos é comum na grande maioria dos municípios, com direções dos conselhos indicadas pelos prefeitos, efetivando parentes e compadres seus ou de seus secretários municipais. “Os membros do conselho são, muitas vezes, funcionários da Prefeitura, o que pode comprometer a imparcialidade das decisões”. Outro problema citado como recorrente é a não criação do Conselho, ou a sua completa inatividade.

A proposta da CGU era propor conselhos municipais únicos, para valorizar os quadros realmente qualificados, pois não tem cabimento a existência de um conselho para cada programa federal.

Em função do diagnóstico da pouca operação dos conselhos existentes, especialmente no Nordeste e Norte, e da necessidade de implantação rápida do Programa Fome Zero, e da impossibilidade de se realizar outro cadastro rapidamente, o MESA lançou mão da implantação dos Comitês Gestores, como órgãos de controle social do Programa Cartão Alimentação, conforme abordado no item 2.2.1.

Esta foi uma forma inovadora de envolver a própria comunidade na identificação e seleção dos beneficiários, e acompanhar os resultados do Programa. Havia também uma co-responsabilização dos três níveis de governo, com a formação das Coordenações Estaduais do Fome Zero operando como um braço executivo do Programa e como elo de ligação do

---

<sup>75</sup> Notícias da Assessoria de Comunicação da Controladoria Geral da União – CGU - 17/10/2003 (CGU quer dar efetividade a atuação dos conselhos).

Governo Federal com os municípios, responsáveis pela formação e manutenção da infraestrutura dos Comitês Gestores e da gestão do Cadastro Único.

Segundo Gomes (2003), coordenador regional do Programa Fome Zero no Nordeste, nos municípios beneficiados afirmava-se que, “pela primeira vez neste País, estava se rompendo o monopólio do poder municipal na gestão das políticas públicas e reduzindo-se a distância entre seus objetivos e as demandas dos beneficiários. (...) Essas conquistas, essas quebras de resistências, não se deram sem um acirrado embate entre diferentes forças, muitas vezes antagônicas, na arena da luta política local. A proporcionalidade favorável à sociedade civil nos CGs e o apelo para que setores da sociedade local se representassem, levaram a um rápido e surpreendente processo de organização social ou a sua consolidação, quando já existente. Formou-se um verdadeiro exército de voluntários anônimos movidos pelos mais diferentes motivos de participação, onde é majoritário o desejo de quebrar o tradicional clientelismo político local”.

Esta forma de gestão participativa trouxe problemas, mas também trouxe grandes avanços na conscientização da população local e na construção da cidadania.

Ortega (2003) realizou uma avaliação de seu funcionamento nos Estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco, entre julho e agosto de 2003. Os principais problemas, identificados em seu relatório, foram:

- dificuldades de operação em alguns Comitês Gestores;
- baixa qualidade da capacitação em alguns municípios, dificultando a compreensão correta do Programa Fome Zero;
- falta de informações e material de divulgação do Programa Fome Zero nos municípios;
- reivindicação de uma pessoa remunerada, ainda que parcialmente, para realizar as tarefas mais rotineiras do Programa;

Os pontos positivos verificados foram:

- Os membros dos Comitês Gestores assumiram com grande responsabilidade e transparência as tarefas de gestão do PFZ;
- o Programa vinha alcançando de fato os mais necessitados nos municípios;

- os gastos vinham sendo feitos em alimentos e incentivando a agricultura familiar local. Nos municípios em que os CGs realizaram reuniões de esclarecimento sobre o Programa Fome Zero, as famílias incorporaram a idéia de que seu consumo direcionado incentiva a economia local;
- a comprovação dos gastos vinha se dando sem grandes críticas;
- o aquecimento da economia local, particularmente do comércio de alimentos, estava promovendo uma maior formalização da economia;
- a coincidência de ações do Fome Zero e dos governos estaduais criava melhores condições para seu sucesso. Exemplos mais evidentes disso são as ações de incentivo à documentação das pessoas através do Registro Civil e a alfabetização de jovens e adultos;
- a constituição dos Comitês Gestores vinha realizando a inclusão política de atores sociais locais antes excluídos;
- nos municípios em que o Fórum DLIS conseguiu fortalecer o “capital social” os membros dos Comitês Gestores tinham maior discernimento dos objetivos do Fome Zero.

Esta proposta inovadora dos Comitês Gestores, no entanto, teve vida curta e, com a unificação dos programas de transferência de renda, foi abandonada, assim como o debate sobre a unificação dos conselhos municipais. No entanto, foi muito bem recebida pelos movimentos sociais e pelo Consea, motivando a demanda pela continuidade do seu funcionamento no Programa Bolsa-Família. O processo de “abandono” dos Comitês Gestores e a proposta alternativa serão abordados no capítulo 3.

#### **2.3.4 O Fortalecimento de Grupos Específicos (indígenas quilombolas, agricultura familiar)**

Um fator que é ressaltado a partir do Programa Fome Zero é o maior protagonismo dos grupos organizados na gestão das políticas voltadas para as comunidades específicas, como as indígenas, quilombolas e da agricultura familiar.

Na agricultura familiar, foi relatado que a própria proposta do Programa de Aquisição de Alimentos partiu destes grupos organizados, durante a transição de governo. Além disso, eles têm sido os principais divulgadores do Programa nos Estados e municípios, contribuindo para atingir a capilaridade necessária.

Simultaneamente, são ampliadas várias ações voltadas para estes grupos: os recursos disponibilizados para o Pronaf foram ampliados de R\$ 2,4 bilhões, na safra 2003/2004, progressivamente, até atingir R\$ 9 bilhões, na safra 2005/2006, um aumento de 275% em valores nominais. Os maiores aumentos são exatamente nas regiões também prioritárias do Programa Cartão Alimentação: regiões Nordeste e Norte.

Foi implantado, também, o Programa Garantia-Safra, no semi-árido, voltado para reposição das perdas ocasionadas pela seca como uma forma de seguro. E, na safra 2004/2005, foi reformulado o Proagro, por meio da Resolução 3234 do Banco Central do Brasil, de 31/08/2004, resultando no chamado Novo Seguro da Agricultura Familiar, que garante, pela primeira vez, a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar<sup>76</sup>.

Outro exemplo é a auto-organização para distribuição de alimentos por parte das famílias acampadas à espera de reforma agrária. A distribuição dos alimentos nos acampamentos era realizada pelo Incra, mas a distribuição para as famílias era feita de forma comunitária, por meio de suas próprias organizações.

Um processo importante foi a identificação das famílias quilombolas para recebimento de alimentos, que também foi feita com a participação das próprias comunidades, juntamente com o diagnóstico de projetos comunitários prioritários para geração de renda. Foram transferidos recursos para projetos de casas de farinha, artesanato, hortas e pequenas agroindústrias.

Os grupos indígenas e quilombolas contam, também, com Câmaras Permanentes no Consea, que debatem política específicas, como o Programa Brasil Quilombola e a Política de Segurança Alimentar para a população indígena.

Um resultado associado ao PAA e à recuperação do fornecimento de alimentos aos grupos específicos é de que 40% dos alimentos distribuídos pela Conab, em 2005, são oriundos da agricultura familiar, e este índice é crescente à medida da evolução do PAA. A implantação da Política de Segurança Alimentar e nutricional, ainda que em sua fase inicial, certamente tem contribuído para a maior proteção social para estes grupos, aliado ao fortalecimento de seu caráter organizativo.

## 2.4 Conclusões

Neste Capítulo, foram apresentados os componentes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional e seus aspectos diferenciadores das políticas sociais. Apresentou-se, também, uma experiência concreta de implantação da mesma no Brasil, ainda que inacabada e incompleta, a partir do Programa Fome Zero do Governo Federal. Verificou-se que essa implantação obedeceu à proposta conceitual original, que defendia a implantação de políticas específicas de segurança alimentar, ao lado do componente da Segurança Alimentar e Nutricional como eixo norteador de políticas públicas.

Neste sentido, houve grandes avanços, com a implantação dos seguintes programas e ações: o Cartão Alimentação; o Programa de Aquisição de Alimentos; a amplificação da cobertura da distribuição de cestas de alimentos para grupos específicos vulneráveis a partir de sua própria organização e oriundos da agricultura familiar; a implantação de ações conjuntas em torno de semi-árido; a ampliação da alimentação escolar para grupos de risco antes não atendidos; a tentativa de imprimir uma coordenação intersetorial para as políticas de segurança alimentar e nutricional; e a formatação e o funcionamento regular do Consea como instância participativa de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e de iniciativas da sociedade.

Merece destaque a expansão dos programas a partir de critérios territoriais, priorizando, em um primeiro momento, os pequenos municípios (até 75 mil habitantes) do semi-árido e da região Norte. Este é um critério diferenciador em relação às políticas focalizadas individualmente nas famílias pobres predominante no período anterior. A opção pelo início nos chamados “rincões” imprimiu maior dificuldade operacional para expandir os programas rapidamente, mas tratou-se de uma opção técnica-política do governo, não sem enfrentar pressões pelo início nas áreas metropolitanas da região Centro-Sul.

Avalia-se que, a despeito desta opção do início pelos “rincões”, a grande amplitude das ações implantadas no primeiro ano deveu-se ao fato da existência prévia de um projeto - o Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania, transformado em programa de governo, associado à opção pelo seu fomento inicial a partir das localidades com certa base mobilizada, já vinda dos governos anteriores.

---

<sup>76</sup> Fonte: site do MDA, [www.mda.gov.br/saf](http://www.mda.gov.br/saf).



A necessidade de implantação rápida do Programa sem dúvida trouxe problemas e dificuldades. No entanto, a tradição brasileira de implantação de políticas públicas novas, associada à necessidade de recriação de estruturas institucionais e organizacionais, remete a uma realidade bastante diversa daquela que houve no Programa Fome Zero, cujos resultados numéricos falam por si.

As avaliações dos resultados realizadas até o momento, ainda que não sejam definitivas, indicam avanços nos objetivos do alcance da segurança alimentar, atribuídos ao aumento da disponibilidade dos alimentos, no seu barateamento relativo, no aumento da renda das famílias mais pobres e na redução da desnutrição infantil. No entanto, estes indicadores também demonstram a dificuldade de mensurar o impacto de cada componente da Política de SAN, pois há influência de fatores externos à sua implantação. Isto reforça o forte caráter intersetorial da política, na qual diversas políticas influenciam seus resultados.

Os dados apresentados a partir dos resultados da PNAD 2004 e outros, mostraram, também, que as políticas de transferência de renda implantadas de forma isolada contribuem muito pouco para a superação da pobreza, embora contribuam para o alívio da pobreza extrema e para o aumento do acesso a uma alimentação mais diversificada.

### **Capítulo 3: As Contra-Marchas e as Perspectivas para a Consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**

Desde a sua implantação, o Fome Zero sofreu críticas contundentes por parte da mídia, da oposição e de formadores de opinião. Os relatórios de mídia do MESA de 2003<sup>77</sup> indicavam uma exposição bastante elevada nos jornais impressos, a maioria com viés negativo. É importante buscar entender as causas de tamanha reação a uma proposta de combate à fome e de garantia da segurança alimentar e nutricional.

As principais críticas presentes nas matérias e artigos de jornais em 2003 referiam-se, geralmente: ao descontentamento interno do governo com a área social; à falta de coordenação da mesma; ao alegado caráter assistencialista do Programa Fome Zero; à sua lentidão; às denúncias de irregularidades nos cadastros do Cartão Alimentação em alguns municípios; ao suposto desvio de recursos do Fome Zero para outras finalidades, como superávit fiscal, pagamento de funcionários e viagens.

Basicamente, as fontes de críticas podem ser agrupadas em quatro conjuntos principais: as críticas “conceituais”, que dizem respeito à própria proposta da política de combate à fome apresentada; as críticas “políticas”, vinculadas à figura do Presidente e ao Partido dos Trabalhadores; as críticas de “paternidade”, ou seja, uma discussão no campo das idéias de “quem cuida melhor” das pessoas excluídas, o Estado ou a sociedade civil; e, por fim, as críticas relativas à “gestão do programa”, incluindo a sua alegada lentidão e as críticas aos seus gestores.

As críticas “conceituais” podem partir do fato de não se considerarem necessárias políticas específicas voltadas para o combate à fome, por diversos motivos: pelo não reconhecimento da existência do problema no país; por ser uma situação irrealizável a erradicação plena da fome; por se considerar que a fome e a segurança alimentar da população está vinculada fundamentalmente ao problema de gestão da política macroeconômica, pela existência de altas taxas de desemprego e subemprego; por serem considerados mais eficazes os programas de combate à pobreza, em geral, e não à fome, especificamente.

---

<sup>77</sup> Relatórios mensais de análise da exposição do programa Fome Zero na mídia, da empresa de comunicação CDN.

O não reconhecimento da fome tem relação com o histórico deste problema ainda ser considerado como um “tabu”, processo abordado por Josué de Castro no Prefácio de Geografia da Fome (Castro, 1961). A proposta do Presidente Lula certamente contribuiu para diminuir a resistência ao reconhecimento da fome, mas ainda permanece arraigado no pensamento nacional este “tabu”.

Incluem-se neste grupo de críticas, concepções liberais como: a) não se deve dar dinheiro aos pobres, pois eles ficariam acomodados e não procurariam trabalho; b) o governo não deve direcionar os gastos - os pobres devem gastar o dinheiro onde quiserem; c) o Estado não tem competência para gerir os recursos públicos.

Com relação às críticas “políticas”, estas têm origem, principalmente na oposição ao Governo Federal. A prioridade apresentada pelo Presidente Lula de combate à fome representava, para a oposição, um atestado direto de inação das gestões anteriores na área social, o que não estaria condizente com os projetos desenvolvidos, como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Cadastro Único e o Programa Saúde da Família. Ademais, o grande apoio recebido pelo Presidente por parte da opinião pública indicava que, caso o Programa “desse certo”, a sua reeleição seria certa. Este pode ser um motivo pelo qual, sempre que alguns resultados do Programa são divulgados, ocorre, simultaneamente, uma forte contra-ofensiva por meio da imprensa, buscando desqualificá-lo. Na medida em que o Programa saiu da “linha de frente” do governo, houve também um arrefecimento das críticas e ataques.

Com relação às críticas da paternidade, estas podem ser explicadas no campo da interpretação sociológica, relacionada à influência religiosa-cristã na formação do país, sob a qual a caridade e a solidariedade são valores primordiais do ser humano. Segundo Schwartzman (2004), o sistema de organização da sociedade brasileira baseou-se por um longo tempo na doutrina corporativista, sob influência da Igreja Católica, cujas principais características são a hierarquia e o paternalismo. As conseqüências do paternalismo seriam a construção de imagens de governantes e lideranças como “pai dos pobres”, tratando a população mais necessitada como incapazes, por meio da submissão e da subserviência dos mesmos. Para o autor, neste sistema, o paternalismo, exemplificado pela distribuição de cestas de alimentos, campanhas de cobertores e o apelo ao trabalho voluntário, aparece, e

apareceu por um longo tempo, como a única alternativa de atendimento às necessidades sociais, cada vez mais presentes nos meios de comunicação de massa.

Mais recentemente, a prevalência do paternalismo une-se à descrença por parte da população e de lideranças locais em relação à ação do governo, fortalecendo a idéia de que a mobilização da sociedade civil, por meio de doações e ações voluntárias locais, seria suficiente para resolver o problema da fome. Dessa forma, quando o Estado passa a priorizar a garantia do direito humano à alimentação por meio de políticas públicas, estes grupos vêm com desconfiança e como uma concorrência às suas ações, ampliando o leque da visão crítica.

O quarto grupo envolve aqueles que, incluídos ou não nos grupos anteriores, consideraram insuficiente o que estava sendo realizado. Essa postura está relacionada à excessiva expectativa criada sobre o Programa, mas também reflete a disputa político-partidária da qual o mesmo é objeto. Isto porque a questão da velocidade de implantação é relativa, englobando todos os programas prioritários do governo, além do Fome Zero, com ritmos de implantação bastante diferenciados. Uma enorme dificuldade que um governo adquire ao assumir uma gestão, em uma conjuntura de desmonte do aparelho do Estado, é não encontrar os instrumentos institucionais e legais para implantação de novas ações. O orçamento é definido no ano anterior, e as estruturas burocráticas, administrativas e de recursos humanos também se encontram definidas a priori, a partir de diretrizes definidas pela gestão anterior.

Outra crítica associada a este grupo foi a ausência de coordenação na área social, esperando-se do MESA este papel, comparando-o à coordenação do Ministro da Fazenda na área econômica. As críticas à concepção do Cartão Alimentação, vinculando os recursos às compras de alimentos, em grande parte originadas dentro do próprio governo e no Partido dos Trabalhadores, e a verificação de irregularidades no cadastro herdado, também tiveram um peso considerável no desgaste do Ministério.

No entanto, mesmo diante das críticas, as avaliações da atuação do Governo Federal realizadas pelos institutos de pesquisa apontaram, desde o início, o combate à fome e à pobreza como a área mais bem avaliada. Vale mencionar que, na primeira pesquisa de opinião pública sobre a atuação do Governo Federal feita pelo IBOPE, em 01/03/2003, o

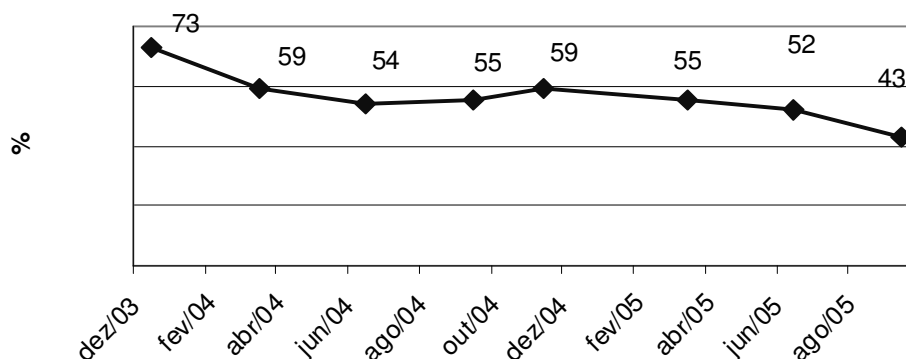
combate à fome aparece como a segunda maior prioridade da população, com 16% dos entrevistados. A primeira era o desemprego, com 29%.

Ainda em relação ao IBOPE, na pesquisa, de 01/06/2003, o combate à fome e à pobreza era o item destacadamente melhor avaliado, com 37% colocando o tema como o primeiro item de melhor desempenho do Governo Federal. O segundo colocado vinha com 6%, sendo a reforma da Previdência. Em setembro, o índice subiu para 44% e em dezembro, manteve 41%. Nas pesquisas seguintes o tema permanecia com a melhor avaliação, embora com índices mais baixos. Em dezembro de 2004 o índice era de 27% e, em junho de 2005, 24%.

Outras pesquisas indicavam resultados semelhantes. Na pesquisa CNI-IBOPE de dezembro de 2003, a aprovação do era de 73%, valor máximo da série. No entanto, estes índices foram caindo sistematicamente, até atingir, pela primeira vez, uma desaprovação maior que a aprovação em setembro de 2005, no auge da crise política do governo (Gráfico 2).

**Gráfico 2**

**Aprovação do Governo na Área de Combate à Fome e à Pobreza - CNI-IBOPE**



No primeiro ano, apesar de todos os esforços e da contínua avaliação positiva da opinião pública, as críticas, divulgadas pela mídia, foram se aprofundando ao invés de se dissiparem.

Esta é uma questão emblemática: avalia-se que o desgaste no primeiro ano não foi do Programa Fome Zero, já que as pesquisas de opinião pública continuavam extremamente favoráveis às ações de combate à fome e à pobreza do Governo Federal neste período. O que houve foi um desgaste interno do MESA no governo, alimentado pelas divergências de

concepções, disputas por espaço de poder e pelas diversas críticas presentes na mídia, que por sua vez eram fonte de desgaste para o próprio governo. Para o público em geral, beneficiado na ponta, o coordenador do Fome Zero era, e ainda é, o Presidente Lula, fato confirmado pelas pesquisas de opinião pública. Ou seja, trata-se do “Fome Zero do Presidente”, sem distinção da atuação de um ou outro Ministério.

Neste Capítulo, serão abordados os fatores que, fortalecidos pelas inúmeras críticas que o Programa e seus gestores sofreram, especialmente no primeiro ano, têm ocasionado uma possível mudança de rota no caminho da construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo como principais fatores: a implantação e a supremacia do Programa Bolsa-Família; e a extinção do ministério específico de segurança alimentar e sua fusão com a área da assistência social.

### **3.1 As Contra-marchas em Andamento**

O modelo de implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional adotado no primeiro ano de governo teve pouca duração, tendo como um marco de ruptura a extinção do MESA. Este processo, no entanto, iniciou-se bem antes de janeiro de 2004, quando ocorreu sua fusão com o Ministério da Assistência Social e com a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família para a formação do MDS.

Pode-se dizer que começou, ainda sem um desfecho muito claro, já em meados de 2003, com o início da discussão da integração dos programas sociais, a partir de um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil e pelo Ministério da Assistência Social. Em maio, este grupo decidiu que a integração dos programas sociais se iniciaria pela criação de um novo programa de transferência de renda que unificaria os programas existentes, incluindo aquele que estava sendo implantado pela mesma gestão – o PCA. O MESA estava em plena implantação deste novo programa de transferência de renda que, em si, já representava um aumento de valor em relação aos existentes anteriormente (R\$ 50,00 em relação aos R\$ 15,00 por criança do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação).

O Programa Bolsa Família unificou, em outubro de 2003, os vários programas de transferência de renda existentes: o Cartão Alimentação, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. O Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foram mantidos separados para serem unificados posteriormente. Na prática, os R\$ 50,00

do PCA tornaram-se o piso para o Bolsa Família, o que possibilitou um aumento significativo do repasse médio por família (de uma média nacional situada entre R\$ 20,00 e R\$ 25,00, anteriormente, para uma média estimada na época R\$ 70,00 e R\$ 75,00 com o Bolsa Família). Os R\$ 15,00 por criança do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação foram unificados em R\$ 15,00 por criança até o máximo de três crianças por família. Desta forma, o valor máximo do Programa passou a ser R\$ R\$ 95,00 e o mínimo, R\$ 50,00.

O objetivo era claramente constituir um grande programa de transferência de renda (não vinculado ao Programa Fome Zero nem ao acesso à alimentação) que abarcasse todas as famílias pobres, com um considerável orçamento garantido ano a ano, que chegaria a R\$ 10 bilhões por ano ao final.

Naturalmente, este foi um processo conflituoso, pois representava necessariamente uma forte redefinição de poderes sobre programas já existentes, especialmente sobre o Ministério da Educação, cujo então ministro, Cristóvam Buarque, considerava-se o pai do Programa Bolsa-Escola, e sobre o MESA, que estava recém-implantando um programa que era a base de sua política de segurança alimentar em um primeiro momento, e que representava 67% de seu orçamento em 2003. Além disso, este já havia apresentado, para a Câmara de Políticas Sociais, uma proposta de integração (mas não de unificação) dos programas de transferência de renda, a partir do Cartão Alimentação.

Para conter as insatisfações dentro do governo, a estratégia adotada foi a de, primeiro, desenhar o novo programa unificado conjuntamente com todos os ministérios envolvidos, para depois definir qual órgão seria o responsável pela gestão do mesmo (e do orçamento vultoso). Isso porque seria impossível desenhar o programa sem conhecer a forma de operação de cada um e os recursos disponíveis. O programa unificado foi sendo desenhado conjuntamente entre julho e outubro de 2003, coordenado pelo Ministério da Assistência Social e pela Assessoria Especial do Presidente, que imprimia um caráter de hierarquia sobre os demais ministérios, ao falar em nome do próprio Presidente Lula.

Em outubro, a decisão sobre a gestão do novo programa, definida pelo próprio Presidente Lula, foi a de não colocá-lo em nenhum ministério específico, mas criar uma Secretaria-Executiva do programa, vinculada à Presidência da República.

Naquele momento, as decisões plausíveis apontavam para dois caminhos: a) alocar o Bolsa-Família no Ministério da Assistência Social, pois era o órgão responsável pela coordenação das políticas sociais e também o gestor do Cadastro Único, que era a base de operação dos programas de transferência de renda; b) alocar o Bolsa-Família no MESA, pois reforçaria o Programa-chave do governo, associando-o claramente à meta de combater a fome, sendo que o MESA já estava implantando um programa de transferência de renda de forma integrada pelo menos com o Ministério da Saúde. No entanto, nenhuma destas opções foi adotada.

A decisão de criar um terceiro órgão fragmentou ainda mais as políticas sociais do Governo Federal. Claramente, era uma forma de não favorecer politicamente um ou outro ministro em um momento de discussão da reforma ministerial e, também, refletia o desgaste interno sofrido pelo MESA ao longo do primeiro ano.

A fusão destes três órgãos em um novo Ministério, apenas dois meses depois, foi o desfecho provável e “natural” dentro de todo este malabarismo institucional. No entanto, suas conseqüências, nem todas pensadas de forma deliberada, foram mais profundas do que a troca de três ministros da área social (educação, segurança alimentar e assistência social).

Emblemático foi o fato do MESA, único órgão efetivamente extinto, não ter recebido apoio por parte da sociedade civil, especialmente do Consea. Este fato refletiu a falta de construção de uma base de apoio política e social do Ministério, ocasionada por divergências nas concepções, na forma de operação e inclusive por concorrência em relação ao Programa Fome Zero.

Uma primeira conseqüência da fusão foi, na prática, a perda de status de ministério da área da segurança alimentar, agora sob responsabilidade de uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculada ao MDS. Com isto, também ocorreu a perda da articulação com outros ministérios em mesmo nível hierárquico. No entanto, a coordenação do Fome Zero foi mantida no gabinete do Ministro, por meio de uma Assessoria Especial.

Esta foi a segunda conseqüência: a dissociação do Fome Zero e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, que antes eram considerados sinônimos. Nesta dissociação, dentro do governo, o Fome Zero deixa de ter caráter de política ou programa, tornando-se um “ambiente mobilizador e eixo condutor de ações” distinto da Política de Segurança



Alimentar, que deixa de ser mencionada como prioridade de governo. Assim, no lugar da definição original do Programa em políticas estruturais, específicas e locais, o Fome Zero, no âmbito do MDS, passou a ser definido pelas próprias secretarias que o compõe. Conforme artigo do Ministro Patrus Ananias<sup>78</sup>: “o Fome Zero é o eixo mobilizador e condutor de programas e ações em cinco grandes áreas: segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, programas de geração de trabalho e renda, ações emergenciais e educação cidadã”.

Esta definição não é consensual, pois membros do Consea entendem o contrário: a Política de Segurança Alimentar e Nutricional sendo mais ampla que o Fome Zero, já que este é identificado pelas ações de combate à fome.

A terceira consequência, que na realidade tinha ocorrido anteriormente com a criação do Programa Bolsa-Família, foi a mudança conceitual do Cartão Alimentação, antes considerado programa de acesso à alimentação, passando a ser um programa de renda mínima condicionada de combate à pobreza<sup>79</sup>. Neste sentido, a vinculação que o PCA buscava fazer com o Direito à Alimentação perdeu força, pois, além de passar a ser coordenado por outra pasta que não a da Segurança Alimentar, esta vinculação não foi incorporada no conceito do programa unificado, apesar de constar na sua definição que o objetivo do programa é combater a fome e a miséria.

Como, naquele momento, ainda prevalecia uma confusão de que o PCA era de fato o Fome Zero, relacionar o novo programa com o Fome Zero era visto como uma forma de favorecer um dos programas, em detrimento dos demais. Portanto, de início, não foi feita uma associação clara do novo programa com o Fome Zero, ou com o combate à fome. A idéia de promover a dinamização da economia local, com programas de caráter territorial complementares “chegando junto” deixou de ser enfatizada. O foco passou a ser a família e as formas individuais de superação da pobreza, quais sejam: educação dos filhos, acompanhamento em saúde básica e os cursos de alfabetização e de qualificação profissional.

O processo de vinculação do Bolsa-Família ao Fome Zero foi sendo clarificado ao longo

---

<sup>78</sup> Fome Zero, um política Pública, publicado na Folha de São Paulo, em 04/10/2004.

<sup>79</sup> Vale mencionar que a Lei criando o Programa Bolsa Família foi sancionada um dia após a sanção da Lei da Renda Básica do Senador Suplicy.

dos meses seguintes, a partir de afirmações reiteradas pelo próprio Presidente da República em seus pronunciamentos<sup>80</sup>. No próprio discurso do Presidente na cerimônia de abertura do Seminário Internacional do Bolsa Família em comemoração aos dois anos de lançamento do Programa, em 20/10/2005, o Presidente Lula afirmou: “o que menos me incomoda é saber se é assistencialista ou não. O que me incomoda é saber se as crianças deste país estão tomando café, estão almoçando e estão jantando. É isso o que me incomoda”.

No entanto, na definição atual do Programa, o Bolsa-Família não é tratado como um programa de acesso à alimentação, mas um programa autônomo de combate à pobreza, com força própria. Conforme definição apresentada no Balanço de três anos de governo, “o Bolsa-Família é o maior programa de transferência condicionada de renda já posto em prática no país. (...) O Programa articula três eixos específicos: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação; os programas complementares que são ações coordenadas dos governos e da sociedade nas áreas de geração de trabalho e renda e alfabetização.”

Uma quarta consequência, decorrente da criação do Bolsa-Família, foi o abandono da idéia do controle social a partir dos Comitês Gestores do Cartão Alimentação. Para os gestores do novo Programa, o controle social instituído pelos Comitês Gestores tirava o poder das Prefeituras na gestão do mesmo, o que feria o “pacto federativo”. Este foi um tema muito caro ao governo, e que pesou no desgaste interno dos gestores à frente do MESA. Contribuiu para isto a maior atuação do Partido dos Trabalhadores na gestão de Prefeituras. O Partido ampliou fortemente sua atuação nas administrações municipais, passando de 54 municípios em 1992, para 111 municípios, em 1996, e 187, em 2000. Nas maiores cidades, os números foram, respectivamente, de 12, 9 e 27. Ou seja, em 2000, o Partido dos Trabalhadores era o partido com o maior número de Prefeituras nas grandes cidades, concentradas nas regiões Sudeste e Sul (conforme Fleisher, 2002). Disto decorre que a maioria dos gestores com experiência pública e que integraram os cargos estratégicos do

---

<sup>80</sup> Na entrevista semanal “Café com Presidente”, de 24/10/2005, o Presidente Lula afirmou que o Bolsa-Família “é aquele programa que a gente transfere uma quantidade em dinheiro para as famílias mais pobres, abaixo da linha de pobreza, fazendo com que possa, com esse dinheiro, ter acesso à alimentação necessária para melhorar sua qualidade de vida”.

Governo Federal em 2003 eram oriundos de atuações na administração municipal, geralmente de grandes cidades do Sul-Sudeste, representando um viés de origem nas opções políticas dos programas.

A proposta do governo com o Bolsa-Família era oferecê-lo como contrapartida política aos prefeitos e governadores, com uma co-gestão, por meio de complementação no valor dos benefícios. A primeira ação do governo ao propor o Programa foi exatamente uma reunião com todos os governadores, em Brasília, para apresentar as linhas gerais, receber sugestões/críticas e propor uma pactuação de participação nos benefícios<sup>81</sup>. Mas, até 2005, apenas cinco Estados e sete Prefeituras, sendo seis de capitais, estavam complementando o Programa a partir de seus programas locais.

A proposta de controle social foi mantida na forma, mas na prática os mais de 2 mil Comitês Gestores foram desativados por falta de definição. Na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004, a necessidade de controle social no funcionamento do Programa Bolsa-Família e a retomada dos Comitês Gestores foram temas principais nas resoluções e nas moções de apoio<sup>82</sup>.

Este debate se arrastou por cerca de um ano e chegou a uma proposta de consenso no início de 2005, a partir do resultado de um grupo de trabalho composto pelo MDS, pelo Consea e pela Assessoria Especial da Presidência na área da mobilização social, que propôs os conselhos de controle social do Bolsa-Família, com caráter paritário, conforme definido no Decreto de criação do Programa.

Em 20 de maio de 2005, foi publicada a Instrução Normativa no. 01, definindo a adesão dos municípios, a revisão dos cadastros dos beneficiários e a liberação de apoio financeiro aos municípios para esta finalidade. A adesão é condicionada à indicação do gestor municipal do Programa e à formação do conselho de controle social, entre outros. A legislação citada estabelece no Art. 2º que “o controle e a participação social do Programa Bolsa-Família serão realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou

---

<sup>81</sup> Conforme matéria: “Lula adia a unificação dos programas sociais: Planalto decide consultar governadores para não ameaçar as reformas”. Folha de São Paulo, 19/09/2003.

<sup>82</sup> Nas resoluções prioritárias, no item participação social consta: “Confirmar os Comitês Gestores (CG) existentes e garantir a criação de novos CGs, escolhidos em Assembléias populares com a participação, na sua composição, de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do setor público, com o poder e responsabilidade de controle

comitê, instalada pelo respectivo poder público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade. Os conselhos e comitês são órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa-Família. O controle social do Programa poderá ser realizado por instância anteriormente existente, como a de controle social dos Programas Remanescentes ou os conselhos setoriais vinculados a outras políticas, garantida a intersetorialidade e a paridade entre governo e a sociedade”.

Segundo a Secretária do Programa, Rosani Cunha<sup>83</sup>, a adesão dos municípios, cujo prazo terminava em dezembro de 2005, foi praticamente total e cerca de metade dos municípios criaram novas instâncias específicas do Bolsa-Família, o que é positivo por buscar inovar efetivamente na integração das áreas. Os demais apontavam os Conselhos de Assistência, Saúde ou de Educação. No entanto, a mera indicação não significa o efetivo funcionamento destas, que necessitam de apoio e canal de comunicação efetivo com as instâncias federais, já que seu papel é exatamente o de fiscalizar a ação do município.

Uma quinta consequência é com relação à nova definição do Fome Zero. Segundo formulação do MDS, após uma extensa discussão interna, envolvendo os ministérios do Grupo de Trabalho Interministerial Fome Zero, concluiu-se que não se trata de um Programa, mas de uma estratégia, que articula um conjunto de ações governamentais em todas as esferas da federação. Conforme Balanço do Fome Zero, de outubro de 2005, “o Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o Direito Humano à Alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos” (Balanço Fome Zero, Governo Federal, p: 6). A argumentação do MDS ao transformá-lo em estratégia foi no sentido de um aprimoramento conceitual, já que o Fome Zero é, em si, uma composição de diversos outros “programas”. Apesar de não ser esta a intenção, esta proposta retorna à idéia da Estratégia Comunidade Solidária, abordada no Capítulo 1, onde se selecionavam os programas estratégicos e buscava-se um maior aporte de recursos orçamentários para estes.

---

social e gestão compartilhada de todas as políticas de SANS”. Proposta similar foi defendida na “Moção pela Defesa dos Comitês Gestores” (Consea, 2004).

<sup>83</sup> Entrevista realizada em 16/01/2006.

O resultado final tende a ser mais uma somatória de ações do que a efetiva integração dos mesmos em uma Política de Governo. Ou seja, corre-se o risco de o Fome Zero virar uma mera “unidade de agregação de ações” definidas a posteriori.

### **3.2 As Idéias em Disputa: combate à pobreza, combate à fome ou garantia da segurança alimentar?**

Estes processos de idas e vindas apontados acima são reflexos, na realidade, de uma disputa de idéias em torno de conceitos-chave. Para avaliá-los, é necessário avaliar o sistema político que envolve a implantação de uma política de governo. Ivo (2005) avalia-o como um sistema complexo, que envolve diversos atores em conflito: o próprio Estado e o setor público federal, com seus conflitos e disputas internas de poder e de concepção; os indivíduos excluídos; os mediadores que podem assistir aos indivíduos em situação de risco; e as agências nacionais e internacionais reguladoras e financiadoras. A seguir, apresenta-se uma interpretação das principais disputas pelas quais as políticas sociais têm passado.

#### **3.2.1 Fome Zero: Ação Emergencial ou Estrutural?**

A prevalência da política macroeconômica sobre as políticas específicas de combate à fome rendeu uma série de críticas ao Programa, e continua a render. Considera-se que este tema foi abordado no item 2.1.1, em que se buscou diferenciar fome de insegurança alimentar e de pobreza e, conseqüentemente, diferenciar as formas de combatê-las.

Na formulação inicial do Programa Fome Zero esta não era uma questão excludente, pois em todas as propostas constava a necessidade de retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e geração de empregos, ao lado das ações emergenciais e específicas. Naturalmente, a melhora nos indicadores macroeconômicos em 2004, com maior crescimento do PIB, do emprego e da renda salarial, em comparação com 2003, em que houve crescimento quase nulo, com elevação do desemprego e diminuição da renda, também propiciou um colchão protetor contra estes argumentos.

No entanto, um fator que contribuiu para a deficiência da compreensão do Programa foi a pouca tradição e incorporação no país do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, tema mais ligado às organizações não governamentais da área. Para a população em geral, no embate da discussão entre segurança alimentar e o combate à fome, o segundo sempre

prevalece no entendimento, embora para o governo estes sejam partes complementares de um todo.

Outro grande dilema do qual o Programa foi vítima era que a gestão dos instrumentos estruturais não estavam sob a governabilidade do mesmo Ministério, nem tinham respostas ao mesmo tempo. Enquanto a política macroeconômica resultava em condições recessivas, com altos índices de desemprego, o MESA, premido pelas cobranças voltava sua atuação para onde havia governabilidade, ou seja, sobre as ações emergenciais, mas sem deixar de desenvolver conjuntamente as ações estruturais possíveis. A questão é que as ações emergenciais sempre são insuficientes dentro da conjuntura sócio-econômica vigente no país. Ao mesmo tempo, não avançar nelas logo no início seria não cumprir com o principal compromisso de campanha do governo.

### **3.2.2 Conflitos Intersetoriais: a difícil concretização da articulação interministerial**

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional sempre foi apresentada como de caráter intersetorial, envolvendo as áreas de educação, saúde, geração de emprego e renda, agricultura e abastecimento, entre outras.

Apesar das parcerias em diversas ações, a relação entre os ministérios não foi homogênea nem desprovida de conflitos. Os balanços mostram que houve relações diretas e parcerias entre o MESA e diversos ministérios, demonstrando que este conseguiu, em muitos casos, exercer um papel de articulador e, também, de coordenador da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Os recursos não contingenciados do MESA ajudaram em muitos casos, pois este papel de articulador envolveu repasse de recursos financeiros para outros órgãos. Com uma estrutura recém-montada, enxuta e não descentralizada, utilizar a capacidade e a capilaridade dos outros ministérios para acelerar a implantação das políticas foi a forma encontrada. Além da integração das ações, esse arranjo institucional contemplava os ministérios com problemas de recursos para os programas novos, já que o orçamento de 2003 foi herdado da gestão anterior. Assim, as ações conjuntas eram creditadas ao Programa Fome Zero, fortalecendo a proposta como uma ação interministerial, alavancando o principal programa do Governo Federal.

A relação com a área da agricultura familiar, especialmente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com a Conab, foi considerada a atuação mais orgânica, desde a

formulação conjunta do Programa de Aquisição de Alimentos, da distribuição de cestas de alimentos para acampados e até nas parcerias para a introdução de um programa emergencial para os agricultores atingidos pela seca no Nordeste, em 2003. Também com o Ministério do Meio Ambiente, as ações conjuntas no âmbito da Agenda 21 local, do apoio ao agroextrativismo na Amazônia e a formatação de um plano de financiamento para projetos voltados para comunidades indígenas e de seringueiros, para geração de renda, são consideradas profícuas.

A articulação com os demais ministérios foi sendo realizada em forma de ações específicas, tais como: a ampliação da alimentação escolar com o MEC; a parceria na ampliação do programa Bolsa-Alimentação no semi-árido, com o Ministério da Saúde; a parceria para a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; a atuação emergencial na distribuição de água no semi-árido, com o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa; as parcerias com FUNAI e FUNASA para atendimento às comunidades indígenas e com a Fundação Palmares, do Ministério da Cultura, junto às comunidades quilombolas; a parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos na formatação da proposta de capacitação para ampliar a documentação básica das famílias extremamente pobres para terem acesso aos programas de transferência de renda.

Nestes casos, vários fatores contribuíram para a efetivação das parcerias em prol do Programa Fome Zero e para a ausência de conflitos: a convergência com os objetivos e o modelo do Programa iniciado nos pequenos municípios do semi-árido e da Região Norte; o perfil do público a ser beneficiado: agricultores familiares e comunidades específicas; e o fato de serem órgãos em reestruturação, que não tinham como preocupação a divisão de espaço com o MESA.

As relações mais conflituosas e com menor resultado, no entanto, ocorreram com os Ministérios ditos “fortes”, com amplo orçamento e estrutura e com atuação prévia na área de Segurança Alimentar e Nutricional e/ou no combate à fome: Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Casa Civil.

A discussão do desenho do Programa Cartão Alimentação opôs o então Ministro do MEC, Cristóvam Buarque, defensor do modelo do Bolsa-Escola, ao MESA, quando ele propôs

publicamente a implantação do Programa Fome Zero a partir apenas da ampliação do valor do benefício do Bolsa-Escola, de R\$15,00 para R\$ 50,00, chamando-o de “Fome Zero Já”<sup>84</sup>. Mesmo na etapa da unificação dos programas de transferência de renda, a relação foi conflituosa devido ao interesse natural do Ministro em manter a marca Bolsa-Escola, já que foi o pioneiro ao implantá-lo quando era governador do Distrito Federal.

Já na área da saúde que, historicamente, coordena a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e incorporou a discussão de segurança alimentar e nutricional, a relação foi bastante próxima, com uma série de ações em comum. No entanto, também houve conflitos em meio a sobreposições e diferenças de visões, especialmente na área da nutrição<sup>85</sup>. Segundo os gestores entrevistados, havia dúvidas e receios de que, com a criação do MESA, a Política de Alimentação e Nutrição, construída sob a coordenação da área da Saúde, sairia deste Ministério. Além disso, o Ministério da Saúde passou a não investir na área da nutrição de seu próprio órgão, por entender que quem cuidaria do tema seria o MESA. Somado a esses fatores, a área da saúde possui o maior orçamento, é uma das mais enraizadas, com a definição das diretrizes feita de forma participativa e extremamente pactuada, envolvendo os três níveis de governo, com repercussões de baixo para cima. Portanto, é uma das áreas mais complexas de se trabalhar conjuntamente no nível federal, pois suas diretrizes, pautadas na universalização, descentralização e participação, são setorializadas, e definidas em diversas instâncias próprias.

Um exemplo destes conflitos foi a elaboração do Programa de Educação Alimentar e Nutricional. Na prática, este passou a existir nos dois ministérios: Saúde e MESA (depois MDS). Embora haja uma participação do Ministério da Saúde na revisão das cartilhas do MDS, na prática, são dois programas diferentes, e que não atingiram a abrangência proposta inicialmente pelo Programa Fome Zero. Outra área da saúde com nenhum avanço foi o tema da segurança e qualidade dos alimentos.

Com o Ministério da Assistência Social houve poucas parcerias, demonstrando uma relação de distanciamento não justificável, senão por problemas de disputa por espaço na coordenação da área social, que cabia a este Ministério. No entanto, o Fome Zero,

---

<sup>84</sup> O episódio está citado na entrevista do ex-Ministro: “Falta ousadia transformadora”, no Congresso em Foco de 16/08/2004. [www.cristovam.com.br](http://www.cristovam.com.br), acessado em 28/11/2005.



Programa prioritário do Presidente, era coordenado por outra pasta, e também envolvia diversos Ministérios. Como resultado, teve-se uma relação não resolvida e distante entre estas duas pastas.

Outra área que não avançou foi a das relações internacionais, que teria uma interface com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Agricultura. O tema da segurança alimentar é afetado pela discussão da liberalização do comércio no país. Os produtos alimentares, especialmente ligados à agricultura familiar são muito sensíveis à entrada de produtos estrangeiros, e este debate não foi priorizado nos fóruns oficiais do Governo Federal.

Uma área de especial importância é a do Planejamento. No desenho do Programa Fome Zero, a Segurança Alimentar e Nutricional deveria ocupar um lugar estratégico no planejamento do governo. Por se tratar de uma meta transversal, que envolve diversos ministérios, deveria ser objeto direto de regulação e coordenação por parte de uma instância superior aos órgãos setoriais: ou a própria área do Planejamento ou um órgão vinculado à Presidência da República.

O MESA não teve força política suficiente para executar esta tarefa. Em primeiro lugar, porque sozinho não tinha perfil nem peso político para definir os rumos de política de outras pastas. Tal consenso não havia sido criado entre os titulares dos ministérios, muitos definidos praticamente a uma semana do início do governo. Em segundo lugar, esta tarefa não lhe foi delegada pelo órgão coordenador do Governo Federal, a Casa Civil, evitando a divisão de poder. Em terceiro lugar, sua pequena estrutura recém-criada<sup>85</sup> estava ocupada formatando e implantando as primeiras ações específicas da pasta. Os conflitos permaneceram porque, na visão dos demais ministros, fortalecer o Fome Zero acabaria por fortalecer apenas um Ministério, e não todo o governo. Naturalmente, quanto mais o Fome Zero tinha espaço na mídia, mais esta dificuldade se acirrava, frente à dificuldade de se aceitar a atuação integrada de órgãos. As diretrizes prioritárias só poderiam vir de cima, por meio da Casa Civil ou da Presidência.

---

<sup>85</sup> Na origem do problema pode estar a ênfase “econômica” do Programa Fome Zero, em relação à ênfase na área da nutrição, que envolve todo um campo específico de conhecimento e ações.

<sup>86</sup> O Ministério herdou a estrutura da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária, com 37 cargos.

O MDS, por sua vez, também avançou pouco na articulação interministerial, priorizando a consolidação do Grupo de Trabalho Fome Zero, no âmbito da Câmara de Políticas Sociais.

A Casa Civil, órgão responsável pela articulação do governo, priorizou a articulação dos Ministérios da área social, por meio da criação da Câmara de Políticas Sociais, em fevereiro de 2003. A proposta da Câmara, composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula, era evitar sobreposições e buscar um planejamento conjunto que trouxesse maior efetividade para a área. Na prática, o principal resultado da Câmara foi a proposição da unificação dos programas de transferência de renda que, após 6 meses de debate, originou a proposta do Bolsa Família. Em seguida, houve a proposta de criação de oito grupos de trabalho interministeriais ligados à Câmara: gênero, raça, criança, juventude, idoso, pessoas portadoras de deficiências, índios e Fome Zero. O Grupo de Trabalho Fome Zero foi instalado apenas no final de 2004.

Conforme apresentado no item 2.2.1.4, o MESA buscou implantar um Grupo Interministerial para o Programa Fome Zero já em abril de 2003, mas foi obstaculizado pela Casa Civil, em uma busca clara de manutenção do espaço político de coordenação. A discussão da Segurança Alimentar e Nutricional não chegou a ser priorizada pela mesma.

A partir de 2004, verifica-se que o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pautou sua atuação prioritariamente para a reconstrução interna, diminuindo a articulação com os outros ministérios, sendo que as parcerias envolvendo repasses de recursos praticamente deixaram de existir. No Balanço do Fome Zero de outubro de 2005, são listados sete ministérios finalísticos como participantes da atual Estratégia Fome Zero. Mas os programas apresentados são aqueles já realizados pelos mesmos, independentemente da existência ou não do Fome Zero, consubstanciando, assim, praticamente, uma somatória de programas, que totalizaram, em 2005, R\$ 14,7 bilhões.

Embora esta definição, feita de forma consensual, seja em si um grande avanço, as articulações são apenas uma divisão de tarefas e de áreas de atuação de cada ministério, e não concretização de uma ação integrada territorialmente na área social ou na segurança alimentar e nutricional. Isso porque atuar intersetorialmente de forma efetiva, com vários ministérios, é algo extremamente difícil e não há experiências concretas. O caminho de atuar por meio da Estratégia, e não por meio de um Programa, que exige uma gestão

conjunta, é o de menor risco e menor resistência. Todos esperam saber exatamente qual a sua área de atuação, para continuar a atuar da forma como atuavam antes, ou seja, setorialmente.

A gestão atual do MDS está buscando superar este gargalo e propondo, no âmbito do Grupo de Trabalho Fome Zero, incorporar o poder de gestão da Estratégia Fome Zero com caráter interministerial, e não apenas com o poder de acompanhar os diversos programas componentes. No entanto, é um processo que pode demorar devido à necessidade permanente de convencimento e pactuação com os ministérios parceiros.

A dificuldade de atuação intersetorial já trouxe problemas para o PAA, um programa fortemente intersetorial e interministerial. Segundo Delgado et al. (2005), a estratégia do PAA passa, ao longo de 2004 e na previsão para 2005, por “processo de desconstrução que compreende três determinantes: a) um encurtamento orçamentário; b) a opção do MDS de concentrar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao risco alimentar local ou em diferentes convênios interestaduais e intermunicipais para promover projetos de produção e consumo do leite; c) a ação da área financeira governamental de reversão das inovações instrumentais gerenciados pela Conab, objetivando sua completa bancarização” (...). “A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do Programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa enseja” (p: 21).

Nesse contexto, a instituição que se fortalece na manutenção do debate da Segurança Alimentar e Nutricional no governo e na articulação da sociedade civil é o Consea. No entanto, o Consea, por se tratar de uma instância de assessoramento e de consulta social, não substitui a necessidade dos órgãos de execução e de articulação do governo.

Em 2005, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio Consea funcionou como este espaço para buscar resolver impasses ou dificuldades, como nas negociações internacionais sobre a SAN; na discussão sobre o orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); no incentivo financeiro do Sisvan, e na elaboração da proposta de Política Nacional de Abastecimento, conforme avaliação do Presidente do Consea sobre a atuação do Conselho, em 2005.

### **3.2.3 Política de SAN ou Política de Combate à Pobreza: a quem cabe a coordenação?**

Conforme abordado nos itens anteriores, a cisão entre o combate à fome e a segurança alimentar e nutricional, juntamente com a baixa incorporação da noção de SAN na cultura nacional como demanda social, traz uma consequência inevitável: a prevalência do combate à fome sobre a garantia da segurança alimentar e nutricional, que leva a um equívoco conceitual: a subordinação da política de segurança alimentar e nutricional às políticas emergenciais de combate à fome, quando deveria ser o contrário - o combate à fome sendo parte de uma política permanente de segurança alimentar e de garantia do direito à alimentação.

Quando a política de combate à fome prevalece sobre as demais metas do governo, a disputa pela sua coordenação também é inevitável. A associação direta entre fome e extrema pobreza faz com que pareça natural que o combate à fome esteja inserido em uma estratégia maior de combate à pobreza. Desta forma, programas de acesso à alimentação, que buscam garantir um direito básico paupável, têm grandes chances de serem reduzidos a programas de renda mínima e/ou assistenciais.

A distinção entre ambos (combate à pobreza e garantia da segurança alimentar e nutricional) não é trivial e vale reiterar: a política de segurança alimentar busca garantir o direito básico à alimentação e busca atender às pessoas com insegurança alimentar. Esta noção é politizadora: amplia a cidadania, supera a herança paternalista e evita as oscilações típicas de programas compensatórios. O modelo de política de combate à pobreza adotado nos últimos anos é pontual, partindo de critérios subjetivos e, quando não é, limita-se a programas, massivos ou não, de transferência de renda com valores que não são suficientes, por si só, para que as famílias superem a condição de pobreza, tornando-as dependentes dos recursos. Além disso, foi visto no item 2.1.1, que historicamente, o crescimento econômico (preferencialmente com distribuição de renda) é a principal “política” de redução da pobreza.

Neste sentido, a fusão do MESA com a Assistência Social, e o surgimento do Programa Bolsa-Família com toda a força política, traz um risco maior ainda para esta “perda de identidade” da política de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome.

As políticas de assistência social no Brasil têm sua origem histórica na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa voluntária. No entanto, a partir da Constituição Federal de 1988, rompeu-se formalmente com este modelo, ao adquirir status de política pública de garantia de direitos sociais, mais especificamente, do direito à seguridade social e, dentro dele, a garantia à saúde, à assistência e à previdência social.

Posteriormente, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, sancionada em 1993, deixa claro que a Assistência Social é uma política de seguridade social não contributiva, que deve prover os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Monfredini, 2003). Ou seja, a Assistência Social legitima-se enquanto política de garantia dos direitos associados à previdência social, voltada àqueles que não têm condições de contribuir à seguridade social, "protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social" (Conselho Nacional de Assistência Social, 2000, p: 3).

Dessa forma, o foco da Assistência Social presente na LOAS é o atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e pobreza. Consta, na sua exposição de motivos, que a Assistência Social configura-se como um tipo particular de política social que assume duas formas: restritiva, voltada para os segmentos populacionais em situação de pobreza extrema; e ampla, que conflui para as demais políticas sociais, contribuindo para a extensão destas políticas aos mais necessitados e, portanto, para a modernização da Assistência Social (idem, p: 5).

Segundo a LOAS, seus objetivos mais gerais estão voltados para: i) a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice; ii) o amparo de crianças de adolescentes, iii) a promoção e integração no mercado de trabalho; iv) a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; v) a garantia de um salário mínimo ao idoso e a pessoa portadora de deficiência, com renda familiar per capita de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente.

Desta forma, o público focal da Política de Assistência Social pode se confundir em parte com o público em situação de insegurança alimentar. No entanto, essa política é focada em grupos específicos vulneráveis, com magnitudes limitadas pelo próprio conceito.

O relatório de gestão da Política de Assistência Social de 2004<sup>87</sup> mostra a magnitude dos programas da área. O Benefício de Prestação Continuada atendeu, em 2004, a 1,1 milhão de pessoas portadoras de deficiência, e 904 mil idosos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil atendeu a 930 mil crianças e adolescentes, em 2.788 municípios. O Programa Núcleo de Atendimento Integral à Família, investiu na construção de 901 Casas de Família, em 650 municípios, beneficiando 245,5 mil famílias.

Mas, o argumento fundamental é que o direito da assistência social aos desamparados, que não tem condições de acesso à previdência contributiva social, não se sobrepõe ao direito ao acesso à alimentação. São dois direitos que devem ser garantidos, cada qual com seu modo e princípios de atendimento específico, assim com os demais direitos sociais básicos presentes na Constituição: saúde, trabalho, lazer, segurança e previdência social.

Disto decorre que o sistema de proteção social brasileiro deve ser garantidor de uma série de direitos, sendo um deles, talvez o mais básico de todos, o da alimentação, pois garante o acesso à própria vida. Ou seja, os direitos não são concorrentes, mas complementares.

No entanto, na fusão de ministérios ocorrida, é natural que haja o predomínio de um setor sobre o outro, de acordo com as características dos ocupantes dos cargos de direção<sup>88</sup>. No caso, verifica-se uma clara força política da área da assistência social no novo Ministério.

Em relação ao Bolsa-Família, apesar de sua vinculação com o Fome Zero, reforçada em toda as publicações e falas do Presidente e do Ministro do Desenvolvimento Social, este foi adquirindo caráter independente e se define claramente como um programa de combate à pobreza, rejeitando o conceito do acesso à alimentação<sup>89</sup>. Pela própria escala que vem atingindo (8,7 milhões de famílias em dezembro de 2005), com recursos de R\$ 6,5 bilhões anuais, é um programa que passa a ditar os rumos dos demais. Segundo a Secretária do Programa, ele tem sido cada vez mais uma referência para seleção de famílias para as demais políticas sociais, no nível federal, e nas demais esferas de governo.

---

<sup>87</sup> Disponível no site: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acessado em 23/11/2005.

<sup>88</sup> Tanto o atual ocupante do cargo titular, o Ministro, como o segundo cargo de maior decisão no Ministério, a Secretaria-Executiva, são ocupadas por pessoas ligadas à áreas da assistência social. Vale lembrar que a Secretária-Executiva do novo Ministério, cargo responsável pela operacionalização dos programas foi, em um primeiro momento, originada da Secretaria-Executiva do Bolsa-Família. Em um segundo momento, houve mudanças internas, com a nomeação da Secretária da Assistência Social para o posto.

No nível federal, já está ocorrendo o envio do cadastro para priorização das famílias do programa para os programas de alfabetização, do MEC, do Luz para Todos, do Ministério das Minas e Energia, de qualificação profissional, do Ministério do Trabalho e Emprego, de habitação, para o Ministério das Cidades, e de microcrédito, junto com o BNDES. A integração com as ações de assistência iniciaram em fase piloto em 8 municípios, pois as ações desta pasta, conforme mencionado anteriormente, não têm escala suficiente para o público do Bolsa-Família.

No entanto, para ter uma efetiva articulação do cadastro do Bolsa-Família com os programas complementares de caráter estruturante, não basta o interesse. É preciso ter recursos suficientes em montante igual ou maior que o próprio Bolsa-Família, ter estrutura para implantação e, antes de tudo, planejamento de médio prazo.

Diferentemente de uma proposta de segurança alimentar e nutricional, a proposta do Programa é “universalizar” o atendimento das famílias pobres por meio exclusivo da renda, conforme previsto em lei, não considerando para priorização, aspectos específicos de vulnerabilidade como a existência de crianças desnutridas, ou em situação de risco social, ou em situação de calamidades ou emergências.

A dificuldade principal de associar um programa de renda mínima como direito é o caráter subjetivo do corte da renda: porque uma família que tem renda per capita abaixo de R\$100,00 tem direito e aquela que ganha R\$ 100,50 não tem? Como atualizar a linha de pobreza ao longo do tempo? Com qual critério? Qual o critério de saída das famílias do Programa, se a família continuar em situação de vulnerabilidade social mesmo que aumente um pouco sua renda?

A criação do Bolsa-Família, elogiada por todos, inclusive pela oposição ao governo, na prática resultou na retirada do poder de definição do público prioritário das demais áreas, ou seja, da porta de entrada e de saída para os programas nutricionais, de segurança alimentar, de alfabetização e outros.

As conseqüências disto ainda deverão ser mais bem analisadas no médio prazo. Na realidade, é um modelo que já está sendo disseminado para diversos países, especialmente

---

<sup>89</sup> Originalmente era definido como um programa de combate à fome e à miséria, conforme consta no site do MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)). No entanto, os documentos recentes foram se distanciando da proposta original de

na América Latina, como México (Oportunidades/Progresá); Colômbia (Famílias em Acción); Honduras (Programa e Asignación Familiar - PRAF); Jamaica (Program of Advancement through Health and Education - PATH); Nicarágua (Red de Protección Social - RPS); Chile (Chile Solidário); e Argentina (Jefes e Jefas)<sup>90</sup>.

Vale mencionar que um dos principais apoiadores da sua divulgação, capitalizando em torno do Programa, é o Banco Mundial. Vide matéria “New thinking about an old problem”, publicado na revista *The Economist*, de 15/09/2005. O Banco apostou fortemente no Bolsa-Família, inclusive com aporte financeiro de US\$ 572 milhões em recursos livres, por 2 anos<sup>91</sup>. O Banco ainda participa do monitoramento do Programa e na sua divulgação para outros países, como no Egito. Recentemente, apareceu uma defesa do Banco Mundial pelo aumento dos recursos de transferência de renda associados à assistência social, com redução concomitante dos recursos voltados para programas de seguridade social, como previdência e seguro desemprego que, na sua opinião, são menos focalizados nos pobres<sup>92</sup>.

Segundo Gordillo (2005), os programas latino-americanos apresentam quatro desafios: de sustentabilidade, ou seja, se as famílias continuarão envolvidas em sistemas de educação ou de saúde, uma vez que deixem de receber o incentivo; de dependência, pois não é claro quando os beneficiários deixarão de receber os benefícios e quais as estratégias de saída; do montante de transferência, de definir qual o valor adequado para frear o trabalho infantil e não desincentivar a busca dos adultos por trabalho; da falta de sinergias com programas de fomento produtivo.

### **3.2.4 Política Pública ou Ação Social Voluntária? Como compatibilizar?**

Um outro conflito presente durante a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à relação com as organizações sociais atuantes na área, com especial

---

composição com os demais Ministérios.

<sup>90</sup> Conforme apresentação de Gustavo Gordillo de Anda, Representante Regional da FAO-Chile. no Seminário de 2 anos do Bolsa-Família, em outubro de 2005, Brasília.

<sup>91</sup> Ver, também, Banco Mundial: Ajuda Condicionada a Critérios Sociais é Efetiva”, em [Br.news.yahoo.com/051220/40/10d18.html](http://Br.news.yahoo.com/051220/40/10d18.html), onde membros do Banco elogiam o Programa.

<sup>92</sup> Conforme entrevista com ex-representante do Banco Mundial no Brasil, Vinod Thomas, no Valor Econômico (08/12/2005): “O Brasil não pode perder sua chance”, e apresentação de Kathy Lindert, economista do Banco Mundial no Brasil, em dezembro de 2005: Redistribuição de Renda para o Pobres e Ricos: transferências públicas na América Latina e no Caribe.



ênfase para os setores da Igreja e ONGs, além da pressão do marketing social por parte de empresas e voluntários.

Com relação ao primeiro aspecto, as organizações ligadas ao combate à fome e à segurança alimentar sempre demandaram fortemente a participação na formulação e no acompanhamento das políticas implementadas. A criação do Consea, em 2003, nos mesmos moldes do I Consea, de 1993, mas sem papel executivo, teve o objetivo de atender a esta demanda dos movimentos sociais. No entanto, o relacionamento entre o setor público e os conselhos nacionais setoriais, a exemplo das áreas de Saúde e Assistência Social, têm um padrão comum. A sociedade civil demanda, recorrentemente, maior participação nas decisões, maiores recursos orçamentários, políticas mais ousadas e maior rapidez, e isto não é diferente no caso da relação com o Consea.

É importante mencionar que a estruturação da participação da sociedade civil em forma de conselhos é um processo relativamente recente e de permanente aprendizado. Ou seja, não se deve vislumbrar uma relação estável e acabada de co-responsabilidade com os órgãos do governo no curto espaço de tempo. Além disso, muitos representantes da sociedade civil são dirigentes de entidades ou de programas assistenciais que recebem recursos diretamente do Governo Federal para desenvolver seus trabalhos, o que também cria uma relação de dubiedade.

A principal distinção entre representantes da sociedade civil e dos governos é no ritmo e nos “tempos políticos” de ambos, que são bastante distintos. O governo tem quatro anos de mandato, e com um tempo cada vez menor para apresentar resultados. No caso, o “tempo político” do Fome Zero era de dias, ou semanas, dada a expectativa criada sobre ele. Já a sociedade civil não é moldada por este mesmo tempo político.

A criação do Consea, especialmente no primeiro ano, não foi suficiente para manter o salutar debate com a sociedade civil restrita a este espaço institucional. Muitos foram os transbordamentos das críticas, feitos especialmente pela mídia, representando outro ponto de desequilíbrio na construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. As críticas principais de lideranças, especialmente aquelas ligadas à Igreja, atingiam a pressão do governo na implantação do Programa; o fato de resumir-se a um grande mutirão voluntário, fato que o governo sempre negou; a distribuição de cestas de alimentos e a

necessidade de acelerar as ações estruturais de distribuição de renda. A ligação do Ministro Patrus Ananias com a Igreja Católica é apontada pelos jornais como um dos fatores determinantes para sua escolha<sup>93</sup>.

Um contraponto adicional sofrido pelo Programa no primeiro ano foi a excessiva cobertura da mídia às ações voluntárias da sociedade civil. Frente ao excesso de doações e apoio por parte de personalidades, desfiles, jogos e festas beneficentes, o Fome Zero acabou sendo adotado pela sociedade civil e estas foram as notícias predominantes no primeiro ano, contribuindo também para dificultar o seu entendimento enquanto política pública. O conflito com as ONGs tendia a aumentar, devido à entrada de um “concorrente” de peso, o próprio governo, nas ações de solidariedade<sup>94</sup>.

A primeira propaganda televisiva do governo, de (não) esclarecimento do Fome Zero, com um viés voltado para a ação voluntária da sociedade, ao invés de ação de governo, contribuiu também para uma compreensão equivocada do Programa como campanha de caridade emergencial. Esta propaganda, coordenada pela Secretaria de Comunicação do Governo, tinha como slogan: “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome. Participe. Ligue 0800...”. Isto mostrava o quão longe de um entendimento comum sobre o Programa estava o Governo Federal.

Some-se a estes fatos a existência de duas Assessorias Especiais do Presidente da República responsáveis por coordenar a ação voluntária do Programa Fome Zero, em paralelo ao MESA, potencializando os riscos de conflitos na sua coordenação.

Após a nova gestão do MDS e do Consea, o relacionamento do governo com o Consea transcorreu de forma bastante sinérgica, embora não desprovida de conflitos. No entanto, novamente deve-se frisar que o Consea não tem caráter executivo, e nem deve ter.

### 3.3 As Perspectivas – o que fazer?

Frente às disputas e indefinições em relação às políticas sociais, especificamente em relação ao combate à fome, verifica-se hoje um risco de retorno à situação passada: a fragmentação de programas, notadamente entre a transferência de renda, as ações de

---

<sup>93</sup> Ver, a respeito, as matérias: Missão de superministro é aproximar Lula de críticos, da Folha de São Paulo, 30/01/2004 e Ministros reagem às críticas de Zilda Arns, no jornal O Globo, de 06/01/2004..

segurança alimentar, as ações nutricionais, as ações estruturais de geração de emprego e renda e o Programa de Aquisição de Alimentos. Este último ainda encontra-se sob risco de fragmentar-se ainda mais, em suas três modalidades, já que a gestão de cada uma tem sido feita de forma separada: a compra direta é gerenciada pela Conab, a compra local é realizada por meio de convênios com Estados e Prefeituras e gerenciadas por um Departamento da Sesan, e a compra de Leite é realizada por meio de convênios com os governos estaduais, sendo gerenciado por outro Departamento da Sesan.

Não se vislumbra uma política nacional de SAN implementada de forma integrada pelos ministérios afins. Desta forma, nas ações específicas de SAN acabam prevalecendo as ações locais, como os Restaurantes Populares, os Bancos de Alimentos e as Hortas Urbanas. As instâncias de controle social são mantidas apenas formalmente, sem ações diretas de incentivo e capacitação. O Fome Zero passa a ser uma estratégia ou uma somatória de programas que não se articulam na ponta nem na formulação.

O Bolsa-Família tende a se tornar um Programa autônomo, onde o fornecimento do benefício para o maior número de famílias passe a ser um fim em si mesmo, enquanto tenta-se ampliar a articulação com as ações complementares, ainda com abrangência restrita.

O que restou da tentativa de se implantar a política de segurança alimentar e nutricional é o Consea, que é um órgão de articulação da sociedade civil com o governo, mas não um órgão de governo. Sua atuação tem sido dinamizada e sua principal meta é a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que objetiva tornar permanente e obrigatória a implantação de um Sistema Nacional de SAN (Sisan), nos moldes do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social.

Segundo o Projeto de Lei da Losan, o Sisan é integrado por órgãos da União, Estados, municípios e instituições privadas afetas à SAN, e que manifestem interesse em integrar o Sistema, que tem por objetivos “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil,

---

<sup>94</sup> Ver, a respeito, a matéria: “Natal sem Fome perde doadores para Fome Zero”, na Folha de São Paulo, 07/12/2003.

bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no País”.

Fazem parte do Sisan, também: a Conferência Nacional de SAN, que será responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; o Consea, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República; e a Câmara Interministerial de SAN, integrada por Ministros e Secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN, encarregada pela elaboração da Política e do Plano Nacional de SAN e por coordenar a sua execução.

Desta forma, espera-se que a sua implantação faça com que o tema siga um caminho semelhante aos dos setores da Saúde e da Assistência Social. No entanto, estes dois processos tiveram um caminho anterior bastante longo de construção e consolidação. Para avaliar a sua potencialidade, é necessário avaliar brevemente estas experiências.

O setor da saúde pode ser considerado pioneiro na construção do desenho institucional dos Conselhos nos três níveis de governo, e é o setor mais enraizado no país.

A origem da institucionalização da política participativa da saúde está relacionada ao processo de descentralização da política da saúde no país. Segundo Ugá et al. (2003), este começou a se estruturar já ao longo da década de 1980, apesar de ser definido na Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional subsequente (lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, normas e portarias regulamentadoras). Com a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir do início dos anos 90, os municípios foram assumindo o papel de atores estratégicos, dada sua competência constitucional na prestação de serviços e atendimento à saúde.

Os Conselhos de Saúde foram instituídos como parte integrante do SUS, na lei 8.142, de 1990, com caráter obrigatório nas três esferas governamentais (Noronha et al., 1997), e são compostos por representantes do governo, dos prestadores de serviço, dos profissionais de saúde e dos usuários, sendo estes últimos com representação paritária em relação à soma dos demais. Os Conselhos têm caráter deliberativo na “formulação de estratégias e controle sobre a execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (Lei 8.142, de 1990).

Carvalho (1997) aponta que sua origem está nas lutas comunitárias por saúde dos anos 1970: “os Conselhos de Saúde são a expressão institucional de uma das idéias fundadoras da Reforma Sanitária: a participação da sociedade nas políticas e organizações de saúde” (idem, p: 132). Este movimento, juntamente com a emergência dos movimentos sociais urbanos, era parte de uma contestação frontal ao governo do regime militar, identificado com práticas excludentes e permeado por interesses privados. A proposta, então, originava-se por uma necessidade de confrontar e controlar o Estado.

Na Assistência Social, a discussão sobre a construção da Política Nacional também remonta aos anos 80, concretizando-se com a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993), tendo a descentralização e a participação como diretrizes estruturantes.

Os Conselhos estaduais e municipais passaram a ser obrigatórios para recebimento dos recursos do Fundo de Assistência Social, e também para o cadastro das entidades, necessário para recepção de recursos federais.

Cabe, assim, aos Conselhos, a aprovação da destinação dos recursos e a fiscalização do seu repasse e utilização, além da aprovação das entidades a serem cadastradas. Trata-se, portanto, de conselhos de caráter deliberativo.

Carvalho (1997) vê uma superestimação da margem de efetividade dos Conselhos como arenas decisórias, quando se alimenta a miragem de um Estado neutro, possível de ser “corrigido” e conduzido pelos segmentos com espaço nos processos decisórios. No entanto, diante da baixa responsividade na satisfação das demandas apresentadas, há uma redução das expectativas e o esvaziamento dos conselhos.

Para Carvalho (1997), os Conselhos não governam (se governassem deixariam de ser sociedade civil e passariam a ser governo), mas estabelecem os parâmetros do interesse público para o governo. Não decidem quais políticas e ações serão executadas, mas decidem se correspondem ou não ao interesse público. Entre os seus papéis inovadores, podem alargar o padrão de recepção e processamento de demandas, examinar e acolher demandas, compatibilizar interesses e chancelar uma agenda setorial “de interesse público”.

Assim, “os Conselhos de Saúde são instâncias públicas de formação de opinião e vontade política, muito mais do que instrumentos do governo ou da sociedade. Atuam na

tematização e formulação da agenda pública, muito mais do que na sua execução, na medida em que concedem ou negam a chancela de “interesse público” às demandas e interesses específicos ali apresentadas” (item, p: 150).

Verifica-se que, em qualquer caso, há necessidade de um interlocutor privilegiado dentro do governo, que tenha expertise no assunto e atribuição legal para encaminhamento das ações de interesse público.

O modelo da Losan não é exatamente o mesmo dos setores da Saúde e da Assistência Social, pois o Consea optou pelo caráter de aconselhamento e articulação à Presidência e não de caráter deliberativo vinculado a um ministério setorial. Isso porque entende que a Segurança Alimentar é uma política multisetorial e não deve estar vinculada a um setor, ou a um Ministério, sob o risco de perder a capacidade de articulação. No caso, a proposta é substituir um ministério setorial por um Comitê Interministerial do governo, como interlocutor privilegiado. Acredita-se que as ponderações de Carvalho (1997) sejam válidas também para este modelo, assim como a necessidade de interlocutores com atribuições legais e de fato para exercer este papel.

Mas qual será o melhor modelo institucional?

Os países latinoamericanos que têm debatido a instituição de uma Política de Segurança Alimentar tem, como ponto de partida, a preocupação com a oferta de alimentos e a proteção de seus agricultores. É o caso do México, que também está debatendo a instituição de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar. Segundo a versão preliminar da “Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional”, da Comisión de Agricultura y Ganadería do Palácio Legislativo, versão de novembro de 2005, “es urgente y prioritario el establecimiento de un marco jurídico que dé certidumbre a las políticas agropecuarias y agroalimentarias de México, como base de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la nación mexicana”.

Os programas de segurança alimentar da Venezuela também têm um forte componente voltado para a oferta de alimentos. Segundo Llambí (2005), “el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 ratificó como objetivo prioritario de la política de seguridad alimentaria la autosuficiencia del país em relación a la oferta de alimentos, y centró su atención em la creación de reservas para una lista de productos definidos como sensibles”.

Assim, verifica-se que a institucionalidade destes países deve estar fortemente centralizada nos respectivos Ministérios da Agricultura e Pecuária. No Brasil, acredita-se que este não é o caso, pois já foi colocado que o problema da oferta de alimentos para segurança alimentar já foi superado nas décadas passadas, e hoje o Brasil é um dos principais exportadores de produtos básicos do mundo. Os problemas agropecuários têm se resolvido no campo setorial do próprio Ministério da Agricultura. Assim, a proposta institucional do país foi distinta.

Avalia-se que os avanços ocorridos na implantação de ações que fortalecem a segurança alimentar foram possíveis, no primeiro ano, devido à existência de um Ministério setorial específico, que servia como formulador e executor de políticas antes inexistentes, com orçamento e autonomia que conferiram maior agilidade, apesar da pouca estrutura em termos de pessoal, e que também efetivava a articulação na execução de alguns programas, no nível federal, estadual e municipal.

Nos anos seguintes, verifica-se que o modelo inicial adotado manteve suas características. A manutenção das políticas específicas foi possível em grande parte devido ao modelo inicial adotado, com recursos disponíveis de R\$ 1,8 bilhão. Isto representou, em termos de recursos, o que houve de “novo” na área de SAN no governo. Vale lembrar a grande dificuldade que o Consea de 1993 teve para a inclusão de recursos para SAN no orçamento e para a liberação orçamentária. Como o orçamento tem uma certa rigidez (ou seja, o orçamento do ano seguinte de cada pasta e de cada programa de cada pasta é definido em função daquilo que foi gasto no ano anterior), a criação do MESA possibilitou que estes recursos permanecessem nos anos seguintes. No caso, a parte do PCA, que significava o maior volume dos recursos do Bolsa-Família (R\$ 50,00 em R\$ 63,00, em média, por família), foi incorporado a este e ampliado. No entanto, verificou-se que houve uma limitação em termos de coordenação de outros ministérios.

A existência do Consea, neste contexto, foi fundamental para manter aceso dentro do governo o compromisso com a política de segurança alimentar e nutricional, como meta transversal e estratégica, ainda que em segundo plano, e também a cobrança constante em torno na manutenção de formas de controle social nos programas sociais, em especial, no Bolsa Família.

Neste sentido, em um primeiro momento, até a consolidação do tema nas estruturas do governo, considera-se importante a permanência do Consea da forma atual, como órgão de assessoramento da Presidência, fato que poderá ser viabilizado com a aprovação da Losan. É importante que se diga que sua força política será tanto maior quanto mais independente do governo, mais radicado nas demandas concretas da sociedade civil, e mais propositivo e efetivo for o Conselho no sentido de balizar a ação do governo na área.

Conforme abordado anteriormente, são necessárias também instâncias de coordenação e de execução dentro do poder executivo, já que o Consea, como órgão de representação e controle social, não substitui o papel do Estado. Neste caso, avalia-se que há duas alternativas institucionais: a primeira, presente na Losan, é manter como interlocutor e coordenador da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do governo uma instância não setorial e com nível hierárquico superior aos ministérios setoriais executores. No caso, a Casa Civil seria a instância que preenche estes requisitos, já que sua atribuição é exatamente a de coordenar a ação de governo.

No entanto, frente às inúmeras atribuições de um Ministro-chefe da Casa Civil e às diversas outras prioridades de governo, inclusive a área social como um todo, considera-se necessária uma instância técnica específica de acompanhamento e assessoramento para as tomadas de decisões diárias na Casa Civil ou em um órgão específico. No caso deste modelo, amplia-se enormemente a necessidade de um compromisso claro de que a Segurança Alimentar seja uma meta prioritária de governo. Caso contrário, os riscos de uma maior instabilidade e lentidão nas decisões são bastante grandes. Esta alternativa não elimina a necessidade de órgãos de execução específicos, como a Sesan dentro do MDS, e a CGPAN no Ministério da Saúde.

A questão que esta alternativa não resolve é: como fica a articulação da segurança alimentar com as demais políticas sociais? Ela é subordinada ou subordina as demais? A importância desta questão reside no fato de que há um sobreposição quando se fala em políticas estruturais de superação da vulnerabilidade, que abrange toda a área social.

A alternativa institucional que resolve conceitualmente esta questão é privilegiar o tema do acesso à alimentação de qualidade como um setor específico e permanente dentro da política social do governo. A justificativa para isto seria a necessidade de tratar a



alimentação como um direito social, ao lado da saúde, educação, trabalho e assistência social, retomando e completando, assim, a noção de seguridade social que foi estabelecida na Constituição de 1988. Isto significa que, assim como o acesso universal à saúde e à educação se dá por meio da oferta de serviços adequados para a população, o setor da alimentação também deve prover os serviços ligados à promoção da alimentação de qualidade. A questão da coordenação seria resolvida no âmbito mais amplo da política de seguridade social do governo, tendo a segurança alimentar como uma de suas metas transversais. No entanto, para esta proposta vingar, é necessário que os titulares das pastas da área da seguridade social tenham um entendimento de seu caráter complementar, atuando de forma pactuada e não concorrente, o que é um desafio enorme quando de trata das disputas políticas.

A formulação, implantação e o acompanhamento das ações específicas de segurança alimentar e da política alimentar no sentido mais amplo poderiam ser exercidos por um Ministério, por uma companhia, como a Conab, ou um instituto, nos moldes do antigo INAN, sempre permeados e moldados pelos interesses e visões expressos da sociedade civil, no âmbito do Consea.

Qualquer caminho institucional que seja escolhido, o desafio maior é enfrentar os dilemas e disputas apontados, e definir claramente qual a posição de governo. Para que o governo seja condizente com a prioridade à segurança alimentar e nutricional, são necessários: um posicionamento de que o combate à fome é estrutural e emergencial ao mesmo tempo; uma articulação interministerial em torno da segurança alimentar e nutricional, com a definição clara de quem deve coordená-la; e uma proposta clara para a política social, que é mais ampla do que um programa de transferência de renda. É fundamental, também, recuperar e fortalecer o discurso do direito à alimentação, das políticas estruturantes associadas às ações emergenciais e do controle social efetivo como forma de ampliação da cidadania. Caso contrário, aumenta-se o risco de dar razão às críticas de que as políticas sociais têm objetivos eleitorais<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> A crítica mais substancial ao Programa Bolsa-Família vem do jornalista de O Globo, Ali Kamel, que critica o fato de, se tirar a ajuda do governo, o pobre voltará a ser pobre. Ou seja, não se está conseguindo fazer a familiar sair efetivamente da pobreza, mas apenas “maquiando-a”. O jornalista ainda critica o fato do Programa ser muito caro e que o dinheiro seria melhor utilizado se fosse aplicado na educação, e o baixo nível de controle de seus resultados (conforme artigo “ A pobreza maquiada”, em O Globo, 13/12/2005). Outras

O que se verifica, no entanto, é um padrão de coordenação do governo que estimula estas disputas conceituais. O Partido dos Trabalhadores, como é conhecido, tem uma prática de decisão das suas principais teses, estratégias e programas a partir da disputa (no sentido positivo) interna. Os grupos apresentam suas teses, suas defesas, e há uma forma de decisão mista: por votação e pela busca de consensos. No governo, parece que esta forma de decisão foi reproduzida, em outros termos. Há espaço para disputar as idéias, e o Presidente, no seu papel de chefe maior da nação, atua como árbitro à medida que as questões tomam vulto. Suas decisões são, naturalmente, permeadas pelas opiniões de assessores e ministros próximos, e também pela sua sensibilidade em relação às demandas da sociedade. Alguns exemplos que ilustram bem estes fatos são as disputas entre Casa Civil e Ministério da Fazenda pela liberação de recursos, ou do Meio Ambiente com a Agricultura, na questão dos transgênicos.

Desta forma, há espaço também para a sociedade civil disputar, como diz o Presidente do Consea. No entanto, deve-se estar disposto a aceitar os rumos, que não estão dados a priori. Esta é uma interpretação que pode explicar as marchas e contra-marchas da Política de Segurança Alimentar e de outras propostas em andamento. Esta forma de gestão, no entanto, não foi compatível com a proposta original do Programa Fome Zero que partia de um desenho já elaborado e acordado, envolvendo várias decisões que descontentavam determinados grupos.

### **3.4 Conclusões**

Apresentou-se, neste capítulo, os inúmeros conflitos que atingiram o Programa Fome Zero, que foram ganhando corpo diante de uma falta de definição clara de governo em relação a temas centrais que afetam a política de segurança alimentar e nutricional: o caráter estrutural e emergencial do combate à fome; o desenho da articulação interministerial em torno da segurança alimentar e nutricional; o desenho da política social, mais do que um programa de transferência de renda; e o papel da sociedade civil. É fundamental, também, recuperar e fortalecer, no governo, o discurso do direito à alimentação. Caso contrário, corre-se o risco de as transferências de renda passarem a ser um fim em si mesma.

---

críticas associadas ao programa são o fato de que a mera frequência à escola não garante um bom aprendizado, devido à má qualidade do ensino brasileiro (conforme artigo “Má qualidade do ensino reduz impacto de programa”, em Valor, 26/10/2005).

Estes conflitos acabaram minando o modelo inicial da constituição de um ministério setorial para a área. Avalia-se que o desgaste sofrido pelo Governo Federal no combate à fome, especialmente por meio da imprensa, não atingiu o Programa Fome Zero, mas fundamentalmente o MESA e os demais ministérios da área social, o que resultou na mudança institucional após um ano apenas de gestão. Esta mudança foi justificada como uma adequação institucional para maior racionalidade administrativa e, aparentemente, não visou descontinuar o programa.

No entanto, verifica-se que houve alterações conceituais importantes no âmbito do governo que trazem riscos para a proposta de colocar a Segurança Alimentar e Nutricional como centro do planejamento do Governo Federal. Um primeiro risco é o da Segurança Alimentar e Nutricional passar a se subordinar conceitualmente à política de combate à fome e esta, de ser integrada à política de combate à pobreza. Compreende-se este risco como um retrocesso na tentativa de assimilar, junto à população beneficiária, o acesso à alimentação como um direito, e de ampliar a possibilidade de inconstâncias nos recursos alocados. A assimilação cada vez maior do Programa Bolsa-Família, como exclusivo de transferência de renda, autônomo de alívio da pobreza, ao invés de um programa de acesso à alimentação, é um exemplo deste risco.

O segundo risco é o de perder, no Governo Federal, o espaço da Segurança Alimentar e Nutricional como eixo norteador de políticas públicas, a partir da perda de sua capacidade de articulação interministerial.

O terceiro risco é o de um retorno do Governo Federal à situação inicial, herdada de gestões anteriores, com a prevalência de programas locais e, por conseqüência, não universais, associados a “estratégias de combate à fome”, conforme a proposta da Comunidade Ativa, que era uma tentativa de que os programas sociais fossem focalizados e fortalecidos apenas nos municípios com menor IDH.

A possível aprovação da Losan traz uma boa perspectiva de institucionalizar o tema da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto política pública participativa no âmbito do Governo Federal. No entanto, resta saber qual a melhor institucionalidade para tratar deste tema no poder executivo. Uma alternativa apresentada foi a de retomar o conceito de seguridade social e considerar o tema da alimentação como um setor específico e

permanente deste, tratando-a como um direito social, ao lado da saúde, educação, trabalho e assistência social. A Segurança Alimentar e Nutricional se manteria enquanto meta transversal de governo, tendo a Política Nacional de Segurança Alimentar construída e acompanhada de forma participativa como instrumento constitutivo. Ficou claro, no entanto, que, mais do que um desenho institucional adequado, os fatores mais importantes são a definição de prioridades, o posicionamento político a favor da segurança alimentar, a definição clara do desenho das políticas sociais, além do desenho sobre a coordenação interministerial.

Em relação ao desenho da política social, pode-se identificar pelo menos quatro modelos principais em disputa no cenário atual. Entre os modelos mais liberais encontra-se a proposta de renda básica do senador Eduardo Suplicy, que defende uma transferência de renda igual para todos os residentes do país, independentemente da condição social. Considera-se liberal pois: esta proposta prescinde do Estado para atuar como discricionário na seleção de públicos prioritários para propostas redistributivas; seu efeito distributivo caminha de nulo a negativo, pois além de aumentar igualmente a renda de todos, impediria a alocação de recursos para programas redistributivos; e prescinde também de outras políticas voltadas para aumento do emprego e renda e acesso a bens públicos<sup>96</sup>.

Ainda no campo liberal, encontram-se os propositores da política social restrita basicamente à transferência de renda focalizada, nos moldes do Bolsa Família, mas com redução de recursos para programas de seguridade social, que garantem direitos sociais e trabalhistas, defendida pelo Banco Mundial e economistas como Barros (2000).

Saindo do campo liberal, encontra-se a proposta que defende a centralidade das políticas de renda mínima focalizadas como forma de combater a pobreza, desde que associadas ao investimento em programas estruturantes voltados para o acesso a bens públicos, e ações de geração de emprego e renda.

Por fim, uma quarta proposição que retoma as propostas de implantar um sistema integrado de seguridade e proteção social, voltado para garantia de direitos, como a alimentação, a educação, a saúde, os direitos trabalhistas e a assistência aos grupos vulneráveis. A redução

---

<sup>96</sup> Esta visão de que a renda básica encontra-se no arcabouço liberal não é consensual. Lavinias (2004) a considera uma proposta de universalização de direitos. Na visão desta tese, ela é liberal à medida que implicar na substituição ou diminuição das políticas universais, como direitos trabalhistas, previdência social e saúde.

da pobreza implica necessariamente na adoção de um modelo de crescimento sustentado com distribuição de renda, na recuperação do salário mínimo e na ampliação do acesso aos bens e serviços públicos, como moradia, saneamento, alimentação, educação e saúde.

Esta última proposição adotaria um modelo híbrido: estaria assentada nos direitos sociais universais, mas seria composta também por políticas focalizadas junto às famílias vulneráveis pela renda, pela insegurança alimentar e pelo território<sup>97</sup>.

Estas propostas não esgotam o leque de opções existentes, mas caminham sobre uma linha de gradação de políticas que vão desde modelos menos intervencionistas até mais intervencionistas e discricionários. Todas as propostas estão em disputa. E mais curioso é que todas elas encontram espaço no governo atual, sem uma definição clara de qual será a priorizada.

---

<sup>97</sup> Conforme proposto em Belik e Del Grossi, (2003).

## **Conclusões Finais**

Nesta tese, abordou-se a construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, associando-o à noção do direito humano à alimentação e a tentativa de sua implantação, pela primeira vez no país, enquanto política pública, a partir de 2003.

Conceituou-se a Política de Segurança Alimentar e Nutricional como aquela que garante a todo o cidadão o acesso à alimentação de qualidade como um direito social básico, e que envolve na sua concepção políticas permanentes que atacam as causas da fome, envolvendo assim diversas áreas de governo, como a saúde, a produção agrícola, o abastecimento alimentar, a geração de emprego e renda, a educação alimentar e a segurança e qualidade dos alimentos, bem como as ações diretas de ampliação do acesso aos alimentos, como a transferência direta de renda.

Argumentou-se, também, sobre sua distinção com as políticas de combate à pobreza, que se sustentam: na ênfase do acesso à alimentação como um direito básico universal, buscando superar o uso político das ações de assistência alimentar e as oscilações orçamentárias dependentes do calendário eleitoral; na distinção conceitual entre pessoas em insegurança alimentar, pessoas com fome e pessoas pobres, na qual a insegurança alimentar e a fome, apesar de serem afetadas diretamente pela renda, estão associadas ao fato concreto de mensuração ligado ao acesso permanente aos alimentos com qualidade e diversidade e o acesso a outros serviços como condições sanitárias da moradia, acesso à água potável e sistema de esgotamento sanitário, acesso a serviços de saúde, conhecimento de normas de higiene e manipulação dos alimentos e os hábitos alimentares; e na distinção das formas de combater as manifestações da fome, da insegurança alimentar e da pobreza.

Verificou-se que as políticas ligadas à alimentação, previamente implantadas no país, foram inicialmente voltadas para resolver o problema da oferta de alimentos e do controle de seus preços, sendo que, a partir da década de 1970, começaram a se multiplicar os programas de assistência alimentar de caráter centralizado. Na década de 1990 e início de 2000, a tendência era de substituição das políticas diretas de assistência alimentar e demais políticas sociais por programas de transferência de renda para as famílias pobres, implantados de forma fragmentada e com valores insuficientes para superação da condição de vulnerabilidade. Paralelamente, as políticas sociais de combate à fome foram substituídas

por estratégias localizadas e focalizadas de combate à pobreza, a partir de uma seleção de programas prioritários e de municípios com menor IDH, com baixo resultado.

Com a implantação do Programa Fome Zero, a partir de 2003, pela primeira vez, buscou-se incorporar a noção do direito humano à alimentação nas políticas públicas, implantando-se ações específicas de segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se articularam políticas intersetorialmente, com gestão participativa da sociedade.

A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, apelidada de Programa Fome Zero, ainda que de forma incompleta, rompeu com a tradição de criação de inúmeras políticas compensatórias isoladas, com sobreposição de público e oscilação de alocação de recursos, a partir de uma concepção planejada e integrada entre os órgãos do governo nos três níveis.

O Fome Zero promoveu novas políticas específicas, promoveu a articulação do governo, conseguiu a adesão de empresários, de voluntários e obteve avaliações extremamente positivas no primeiro ano de gestão, conforme mostraram as pesquisas de opinião pública e os dados apresentados.

Entre alguns avanços atribuídos ao Programa foram citados a visão da Segurança Alimentar “territorial”, de forma a potencializar os efeitos dinamizadores da transferência de renda para as economias locais, com o incentivo à compra de alimentos locais, o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, que ampliou a proporção dos alimentos oriundos da agricultura familiar nos alimentos distribuídos, e o incentivo para que as políticas universais e geradoras de emprego e renda chegassem “ao mesmo tempo”, em parceria com governos estaduais e municipais, ampliando os efeitos das mesmas e junto às famílias mais vulneráveis da localidade. Outros avanços diferenciadores citados são a forma de atuação integrada com outros órgãos do governo em especial na associação com as ações estruturantes; a proposta de gestão participativa a partir do controle social do Programa Cartão Alimentação, nos pequenos municípios do semi-árido e da região Norte; e o fortalecimento das ações para grupos específicos, como as comunidades indígenas quilombolas e agricultores familiares.

No entanto, algumas áreas tiveram poucos avanços, especialmente aquelas que dependiam fortemente de ações intersetoriais, como as de educação alimentar, o programa de qualidade

e segurança dos alimentos, a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador e a coordenação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no governo.

Com as mudanças institucionais realizadas ao longo dos primeiros anos da gestão do Governo Federal e a maior ênfase que se tem colocado sobre o caráter quantitativo do programa unificado de transferência de renda, ressaltando seu alcance de forma isolada e sem associá-lo à noção do direito humano à alimentação e com poucos resultados nas ações estruturais para superação da condição de vulnerabilidade, a concepção da política nacional de SAN corre o risco de sofrer retrocessos e necessita ser consolidada no país.

Os dados apontados pela PNAD, ainda que preliminares, mostram uma diminuição importante na extrema pobreza, de 2002 a 2004. Uma forte contribuição veio, certamente, das transferências de renda que se ampliaram de R\$ 2,3 bilhões, para R\$ 6,5 bilhões por ano. No entanto, os dados mostram, também, que a transferência de renda, sozinha, tem um efeito limitado para eliminar a pobreza como um todo. Cerca de 70% da renda das famílias pobres vêm do trabalho. O aumento do salário mínimo e o acesso ao emprego têm, assim, efeitos muito mais eficazes para diminuir a pobreza. Entretanto, as transferências de renda têm uma importância capital para melhorar as condições de vida a partir do acesso à uma alimentação de melhor qualidade do que sem a mesma.

O demais indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional apresentados demonstraram também a amplitude fatores que acompanham a SAN, que vão muito além da questão da renda. No entanto, apontaram, também, a dificuldade de se mensurar o impacto da Política de SAN, já que os efeitos das políticas macroeconômicas, de saúde, de geração de emprego e renda, entre outros, têm um impacto considerável nos indicadores analisados.

Três anos depois de seu início, o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional perdeu espaço na agenda do Governo Federal, nos discursos do Presidente, no apelo para os voluntários e empresários. No entanto, nas regiões onde ele permanece ativo, em especial quando é sustentado por políticas complementares dos governos estaduais, como no Piauí, ainda é uma grande marca do governo e contribui para manter a popularidade do governo, em especial nas regiões Nordeste e Norte, onde o Programa Fome Zero iniciou sua implantação. Nestas localidades, ele predomina sobre os programas



de transferência de renda, mobiliza, sensibiliza, traz aprovação e apoio dos mais diversos segmentos ao Governo Federal.

Avalia-se que o Brasil reúne várias condições para a implantação de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional de caráter nacional, como: a preocupação pública disseminada com o problema da fome; a sua história de formulação e implantação da mesma, na qual acumulou-se conhecimento e lideranças que hoje se encontram atuando no Consea nacional e nos Conseas estaduais; a formulação e implantação do Programa Fome Zero e a criação da institucionalidade básica: a existência de Conseas nos três níveis de governo, uma Secretaria Nacional com orçamento próprio e a Lei orgânica atualmente em apreciação na Câmara Federal.

Apesar disso tudo, a análise dos primeiros anos de implantação da mesma identificou uma série de limites. O primeiro deles é o de que o acesso à alimentação é pouco visto como um direito humano, mas geralmente como fruto de caridade, solidariedade, favor ou obra divina. O segundo é o excesso do apelo social e político no imaginário popular do combate à fome de forma emergencial, em detrimento da busca da segurança alimentar, de caráter permanente e de alcance no médio a longo prazos, conceito ainda pouco enraizado na sociedade. Há, ademais, uma dificuldade em se definir o escopo da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com o risco de que “tudo” pode contribuir para a SAN. O terceiro é a inexistência de estatísticas permanentes de mensuração da insegurança alimentar e o uso da medição da pobreza como seu substituto. O quarto é a permanente “concorrência” com a noção de combate à pobreza, esta não inserida na noção de direitos sociais, e que disputa com a SAN orçamentos, estruturas e prioridades, geralmente com ganhos para a primeira. No entanto, pela sua natureza dependente dos resultados macroeconômicos, a diminuição da pobreza dificilmente atingirá dimensões massivas enquanto ações setoriais. O quinto é a falta de desenho claro para a política social como um todo, o que acaba por considerar as ações de combate à fome absolutamente insuficientes para promover o bem-estar da sociedade. O sexto é a excessiva e progressiva setorialização e verticalização das políticas públicas, dificultando a implantação de políticas multisetoriais e interescolares, envolvendo os três níveis de governo de forma articulada, como é necessário no caso da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Verifica-se, ainda, uma disputa pela concepção da política social: de um lado, preconiza-se uma política focalizada nas famílias mais pobres, com uma redução dos gastos nas políticas universais ligadas aos direitos sociais, como previdência social, direitos trabalhistas e saúde universal e a contraparte na alocação de recursos orçamentários para programas de transferência de renda condicionada. Neste caso, as ações ligadas às “portas de saída”, acompanhadas mesmo que de forma frágil, assentam-se nas atividades sob alcance das famílias, como se sair da condição de vulnerabilidade estivesse ao alcance das suas escolhas individuais: manter os filhos na escola, fazer o acompanhamento em saúde básica, participar de cursos de qualificação profissional, entre outros. O controle social e a gestão participativa não são defendidos como princípios.

De outro lado, defende-se que todos devem ter acesso primordialmente a uma alimentação suficiente, saudável e balanceada, de forma digna, como um direito humano e dever do Estado. Esta visão defende que, para superação das condições de vulnerabilidade, é primordial um padrão de desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda, e diminuição da desigualdade social, associado a políticas de distribuição de renda e políticas universais de garantia de direitos, juntamente com uma recuperação do poder de compra do salário mínimo. Além disso, considera importante que as políticas específicas de acesso à alimentação gerem encadeamentos positivos na geração de emprego e renda locais, além de maior cidadania e participação a partir de instâncias de controle social local. No meio destas duas concepções, transitam visões do Fome Zero como mobilização social ou arrecadação de doações de alimentos ou recursos, até aqueles que o enxergam como uma política de combate à pobreza.

Estas visões estão presentes no Governo Federal, nas diversas arenas de decisão. A extinção do MESA e a unificação dos programas de transferência de renda fortaleceu a primeira visão no governo. No entanto, as cartas ainda estão na mesa. Cabe fazer uma opção clara pelos caminhos a serem trilhados.

Os desafios para a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional são exatamente superar os limites apresentados, o que requer uma clara prioridade política e determinação para implantá-la. Os fatores que poderão trazer de volta a centralidade do acesso à alimentação são: a necessidade da ênfase aos direitos, no caso, o direito humano à

alimentação, e a baixa capacidade dos programas de transferência de renda em eliminar efetivamente a pobreza.

Várias ações estão em andamento e representaram avanços: a recuperação dos estoques de alimentos oriundos da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos; a distribuição de alimentos em caso de emergência, e para grupos específicos, como indígenas e quilombolas com composição de alimentos ampliada e diferenciada; os programas locais de segurança alimentar; as cartilhas de educação alimentar para escolas públicas; a própria unificação dos programas de transferência de renda.

Mas há um enorme espaço de ampliação do raio de ação: efetivar a articulação territorial dos programas sociais de fato, e não como uma somatória de programas independentes; articular efetivamente os programas nos três níveis de governo; fortalecer a noção da alimentação como um direito não sujeito ao calendário eleitoral; avançar nas políticas de educação alimentar; e efetivar a participação popular a partir de um controle social que amplie a cidadania junto às comunidades.

Para finalizar, é importante mencionar que a Segurança Alimentar e Nutricional está longe de ser um tema do passado ou restrito aos países em desenvolvimento. O debate atual, apoiado em estudos recentes, aponta para novos desafios do futuro, que demonstram a sua permanente evolução.

Para Friedmann (2003), uma das especialistas no tema, o mundo está vivendo sobre um novo regime alimentar, no qual se leva mais tempo (e dinheiro) para o alimento chegar à mesa. Com a globalização, os alimentos transitam de um país para outro, de forma padronizada, e independente da estação do ano. Com isso, o custo aumenta, gastam-se mais insumos na produção e no transporte e o consumo é realizado por quem tem dinheiro. Há cada vez menos pessoas na atividade agrícola e alimentos cada vez mais industrializados e distante da cultura local.

Isto tem levado a problemas como a baixa qualidade da alimentação, tendo o aumento da obesidade, ao lado da fome, em meio à plenitude, como um dos resultados visíveis. A perspectiva defendida é um retorno às origens, uma valorização da produção local dos alimentos, dos alimentos naturais, do *slow food*, e da agricultura urbana.

O *slow food* é um movimento que se originou na Itália, em 1989, em contraposição ao *fast food*, tendo cerca de 60 mil membros em 42 países. Seu argumento é de que, com a valorização de tudo o que é rápido, o sabor, o frescor, o valor nutricional e o conhecimento de onde vem a comida, são atributos que vêm se tornando menos importantes que a conveniência. Assim, a sua proposta é recuperar a culinária local, não só pelo lado nutricional mas também pelo cultural, produtos sazonais e regionais, visando uma diversificação dos ingredientes utilizados na alimentação.

Outro conceito que se está inserindo nos EUA é o da Segurança Alimentar Comunitária. O termo é apresentado por Kantor (2001) como um conceito relativamente novo, ligado a várias disciplinas tais como, nutrição comunitária, educação nutricional, saúde pública, agricultura sustentável e desenvolvimento comunitário.

A Segurança Alimentar Comunitária é apresentada como um processo no qual os programas comunitários funcionam em parceria com uma rede federal de segurança nutricional e com outros programas emergenciais de assistência alimentar, que objetivam tirar a população da pobreza e trazê-la a uma situação de auto-suficiência e segurança alimentar. Os conceitos defendidos pela autora são: a) o acesso aos pontos comerciais de venda de alimentos afeta a qualidade dos alimentos e o poder aquisitivo da população; b) os mecanismos de compras e/ou vendas diretas reduzem significativamente os custos e melhoram a qualidade da alimentação; c) as compras e vendas diretas de alimentos incentivam o comércio e a produção agrícola local

Graziano da Silva (2002) sustenta que o uso do conceito permite visualizar dois fatores: a) uma alimentação saudável e de qualidade não é algo que diga respeito nem ao indivíduo nem a sua família, mas sim da comunidade onde vivem; b) o que garante a segurança alimentar da família é a disponibilidade de alimentos no entorno em que ela vive.

Outra evolução em andamento é a possibilidade de mensuração da insegurança alimentar no Brasil, por meio de um caderno especial da PNAD, cuja primeira edição deverá sair em abril de 2006. Estes e outros temas ligados à Segurança Alimentar e Nutricional, podem ser melhor estudados para sua aplicação no caso brasileiro, trazendo boas perspectivas para a sua consolidação enquanto objetivo estratégico para os governos e para a sociedade civil.

## Bibliografia

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. **Bolsa-Escola** – educação para enfrentar a pobreza. Brasília,DF: Unesco, 2002.

BALSADI, O.; DEL GROSSI, M.; TAKAGI, M. (2004). O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais. In: Anais doXLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá-MT. **Anais**. julho, 2004.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report: Equity and Development**.2006.

BARROS, R.P. de et.al. O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para Discussão no. 986**, outubro, 2003.

BARROS, R.P. de; FOGUEL, M. N. Focalização dos Gastos Públicos Sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BELIK, W.; DEL GROSSI, M.E. **Brazil's Zero Hunger Program in the Context of Social Policy**. Texto apresentado na 25a. Conferência Internacional de Economistas Agrícolas em Durban, África do Sul, ago. 2003.

BELIK, W.;GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de Combate à Fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 15(4), out/dez, 2001.

BICKEL, G.; ANDREWS, M. A Evolução do Programa de Cupom Alimentação e a Mensuração da Fome nos Estados Unidos. In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Balanço do Fome Zero**. Estudo Técnico no. 20, 2005.

CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**: dinâmica e manifestação territorial. Vol. 2. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, A.I. de. Conselhos de Saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro, IBAM/IPEA, 1997.

CARVALHO DA SILVA, A. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. São Paulo, 9(23), 1995.

CASTRO, A.M. de. Segurança Alimentar –a nova estratégia para combater a fome. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, 2005.

CASTRO, A. M. de. **Nutrição e Desenvolvimento – análise de uma política**.1977. Tese de livre docência - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CASTRO, J. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 1961.

Cepal. **Panorama Social de América Latina 2002-2003**, 2004.

COHN, A. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA, no. 12, jun/dez, 1995.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Atuação do Conselho do Comunidade Solidária no Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável 1998-2002**. Brasília, 2002<sup>a</sup> (mimeo.)

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Resultados Selecionados**. Brasília, 2002b (mimeo.).

Conab. **História do Abastecimento Alimentar**. Brasília, 2005. Versão preliminar.

Consea. **II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final**. Brasília, 2004.

Consea. **Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – As Dez prioridades**, 1994.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Histórico da Política de Assistência Social**. Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social, 2000.

COSTA, M. D. **O Direito Humano à Alimentação e o Problema da Fome no Brasil**: um estudo de caso nas comunidades Bonitinho e Varzante inseridas no Programa Fome Zero. 2004. Monografia para obtenção do grau de especialista em Direito Humano, João-Pessoa: UFPB.

CRUSIUS, Y (coord.). **Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo**. Brasília: IPEA, Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão. Brasília, 1993.

CYRILLO, D.C. **O Papel dos Supermercados no Varejo de Alimentos**. São Paulo: USP, Instituto de Pesquisas Econômicas. Série Ensaio Econômicos, n. 68, 1987.

DAVIS, B. A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: evidências dos programas Progreso e Procampo. In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

DEAN, H. The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state. In: CIMADAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. **The Poverty of the State**: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. Clacso-Crop Series, 2005.

DEDECCA, C. S. **Os Estudos Recentes sobre Pobreza e as Novas Diretrizes Metodológicas: uma reflexão a partir das famílias e domicílios rurais pobres.** Texto apresentado no Workshop Internacional sobre Estratégias de Combate à Pobreza Rural no Brasil: situação atual e perspectivas. Campinas: IE/Unicamp, 21 a 23 de novembro, 2005.

DEDECCA, C.S. e BARBIERI, C.V. **Fome Zero e Pilotos para a Política Social.** Unicamp/IE, 2003. (mimeo).

DE HAEN, H. **A Conjuntura Global de Insegurança Alimentar e os Benefícios ligados à Redução da Fome.** Texto apresentado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Olinda. Março, 2004.

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99. **Texto para Discussão IE/UNICAMP** n. 104, 2001.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.da; OLIVEIRA, J.J. de. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). IPEA, **Texto para Discussão** n. 1145, dezembro, 2005.

DESER. **Compras Governamentais: O Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos.** Brasília, 2005.

FAGNANI, E. **Notas sobre a Descentralização da Política Social Brasileira no Anos 90.** Texto apresentado para o II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administrtración,Venezuela, 1997.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.** Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp, 2005.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World,** 2004.

FAO. **The State of Food and Agriculture,** 2000.

FAO/BID/BIRD/Equipe de Transição. Relatório Final do Grupo de Trabalho Conjunto para o Projeto Fome Zero, 2002. (mimeo.)

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o Capital Social e o Bloqueio Institucional: uma avaliação dos CMDR em Cinco Estados Brasileiros. In: SCHNEIDER, S.;SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FERREIRA, F. H.G. Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FIAN. **Combate à Fome e o Direito Humano à Alimentação no Brasil: o primeiro ano do Programa Fome Zero do governo Lula,** 2004.

FIGUEIRÓ, A. C.; BALSADI, O. V. **Análise da Condição de Saúde e Nutrição em Municípios dos Estados do Piauí e do Rio Grande do Norte Atendidos pelo PCA**, 2003. (mimeo.)

FLEISHER, D. As Eleições Municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião Pública**, Campinas, Vol.VIII, nº1, 2002, pp.80-105.

FOLHA DE SÃO PAULO. Políticas sociais seguram aprovação do governo Lula. 28/07/2005.

FRIEDMANN, H. **Food Security and the Basis of Human Wellbeing: Putting Livelihoods and Habitats at the Centre of a Post-Neoliberal Agenda**. 2003 (mimeo.).

GOHN, M. da G. **Historia dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: ed. Loyola, 1995.

GOMES, A. **Salvem os Comitês Gestores**. 2003 (mimeo.)

GOVERNO FEDERAL **Fome Zero – balanço dos programas e ações**. Outubro, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Segurança Alimentar Comunitária**. 2002. (mimeo.)

GRAZIANO DA SILVA, J. Distribuição de Renda, Preço dos Alimentos e Padrão de Desenvolvimento Agrícola. In: GRAZIANO DA SILVA, J. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**. Campinas, SP: Unicamp/IE, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.; TAKAGI, M. O que o Brasil Pode Fazer para Combater a Fome. In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. (coord.) **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. TAKAGI, M. **Fome Zero – política pública e cidadania**. Artigo apresentando no XXX Encontro de Economia Política. Uberlândia, 2004.

GUIMARÃES, J. R. S. **A Insustentável Leveza do Uso de Indicadores Sintéticos em Políticas Públicas: o Caso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**. 2003 (mimeo.).

HOFFMANN, R. A Diminuição da Desigualdade e da Pobreza. **Gazeta Mercantil**, 13/12/2005.

HOFFMANN, R. **As Transferências Não São a Causa Principal da Redução da Desigualdade**. Dezembro. 2005b (mimeo.)

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. **A Dupla Natureza da Pobreza no Brasil e sua Trajetória na Última Década**. Campinas, julho, 2005.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos Familiares 2002-2003**. 2004.



INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** São Paulo, 2001.

IPEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil** - documento preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre Direito à Alimentação. Brasília, 2002.

IVO, A. B. L. New Social Policies to Combat Poverty in Latin America: dilemmas and paradoxes. In: CIMADAMORE. A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. **The Poverty of the State: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty.** Clacso-Crop Series, 2005.

KANTOR, L.S. Community Food Security. **Food Review.** ERS/USDA. Washington, v.24.n.1, jan/abr, 2001.

KATES, R.W.; MILLMAN, S. On Ending Hunger: The Lessons of History In: NEWMAN, L.; CROSGROVE, W. **Hunger in History: food shortage, poverty and deprivation.** Cambridge Mass, USA, Blackwell, 1990.

LAVINAS, L. Universalizando Direitos. **Observatório da Cidadania**, 2004.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. IPEA, **Texto para Discussão no. 534**, 1997.

LINHARES, M.Y.L. **História do Abastecimento: uma problemática em questão** (1530-1918). BINAGRI. Ministério da Agricultura, 1979.

LINHARES, M.Y.L.; SILVA, F.C.T. **História Política do Abastecimento** (1918-1974). BINAGRI. Ministério da Agricultura, 1979.

LLAMBI, L. **Los Programas de Combate a la Desigualdade Social, Seguridad Alimentaria y Reforma Agrária Del Gobierno de Venezuela.** Caracas, julho, 2005.

LULA DA SILVA, L.I; GOMES DA SILVA, J. **Política Nacional de Segurança Alimentar.** São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

MACMILLAN, A. **Eradicating Hunger: moving from pilot projects to national programmes to meet the World Food Summit Goal.** 2004.(mimeo.)

MACMILLAN, A. Texto Preparatório para a Comemoração dos 60 anos da FAO. 2005. (mimeo.)

MACINKO, J.; GUANAIS, F.C.; SOUZA, M.de F.M. de. Evaluation of the Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazil, 1990-2002. **Journal Epidemiol Community Health.** 60:13-19, 2005. Disponível em: <<http://jech.bmjournals.com>> Acesso em 16/12/2005.

MALUF, R.; MENEZES, F. Segurança Alimentar: pelo direito à alimentação. **Cadernos de Propostas sobre Segurança Alimentar**. 2001. Versão preliminar (mimeo.)

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp, vol. IV, 1996.

MAXWELL, S.; SLATER, R. Food Policy Old and New. **Development Policy Review**, no. 21 (5-6):531-553, 2003.

MESA. **Fome Zero - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/SECRETARIA DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA. **Segurança Alimentar** – proposta de uma política de combate à fome. Brasília, dezembro, 1985 (versão preliminar para discussão).

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação**. Segunda Fase. Série C. Projetos, Programas e Relatórios. Brasília, 2005.

MONFREDINI, M.I. **A Gestão Descentralizada e Participativa da Política de Assistência Social**. Campinas, Unicamp/IE, Dissertação de Mestrado, 2003.

MONTEIRO, C. A. A Dimensão da Pobreza, da Fome e da Desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, no. 9(24), 1995.

MONTEIRO, C.A. **A Dimensão da Pobreza, da Desnutrição e da Fome no Brasil: implicações para políticas públicas**. 2003 (mimeo).

NERI, M.(coord.) **Miséria em Queda**: mensuração, monitoramento e metas. Rio de Janeiro, IBRE/FGV, 2005.

OHLS, J. C.; BEEBOUT, H. **The Food Stamp Program**: design, tradeoffs, policy and impacts. A Mathematica Policy Research Study. The Urban Instituto Press, 1993.

ORTEGA, A. C. **Relatório de viagem: os Comitês Gestores Locais e as Coordenações Estaduais do Programa Fome Zero em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte**. 2003.

PELIANO, A.M.M. A. Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais. **Revista de Política Agrícola**, Ano X, n. 1, Jan-mar, 2001.

PELIANO, A.M.M. (coord.). **II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria** – 1994. IPEA, Diretoria de Política Social, 1994.

PELIANO, A.M.M. (coord.) **O Mapa da Fome**: Informações Sobre a Indigência nos Municípios da Federação. Rio de Janeiro, Ipea, Documento de Política, n. 15, 1993a.

PELIANO, A.M.M. (coord.). **Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1993**. IPEA, Diretoria de Política Social, 1993b.

PELIANO, A.M.M. Os programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil. Brasília: Ipea, **Texto para Discussão no. 253**, abril, 1992.

PESSANHA, L.D.R. A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a Garantia do Direito ao Alimento. Rio de Janeiro, **Texto para Discussão ENCE/IBGE no. 5**, 2002.

PESSANHA, L.D.R. **Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas**: Implicações e Conexões Para o Caso Brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 1998.

RAMOS, L.; VIEIRA, M.L. Determinantes da Desigualdade de Rendimentos no Brasil nos Anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais. IPEA, Brasília, **Texto para Discussão no. 725**, 2000.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROCHA, S. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Ipea, abril. **Texto para Discussão no. 720**, 2000<sup>a</sup>.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil - o que há de novo no limiar do século XXI?** 2000b. (mimeo.).

SACHS, J. **The End of Poverty**: economic possibilities of our time. Penguin Press, 2005.

SCHWARTZMAN, S. **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEGALL CORRÊA, A.M. (coord.) Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. **Urbano/Rural. FCM/Unicamp**. Relatório Técnico. Versão preliminar. Março, 2004.

SEGAL CORRÊA, A.M. (coord.) **(In) Segurança Alimentar em Campinas**. Inquérito de Base Populacional. Relatório Técnico. Unicamp/Faculdade de Ciências Médicas. 2003.

SEN, A. Food Entitlements and Economic Chains. In: NEWMAN, L.; CROSGROVE, W. **Hunger in History**: food shortage, poverty and deprivation. Cambridge Mass, USA, Blackwell, 1990.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, J. P. da. (2004). Basic Income and Citizenship Theory: comments on a recent Brazilian law. Texto apresentado no Seminário “From the World Modernity to Multiple Modernities: Social Theory in the Context of Global Transformations”, em Berlim, 28-30 Abril, 2004.

SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. Democratização e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M. (orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA e SILVA, M.O. Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social? Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa** no. 29. 1996.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAKAGI, M.; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. **El Programa Hambre Cero Dos Años Despues**. Texto apresentado para a Reunião de 2006 da Associação de Estudos Latinoamericanos (LASA), San Juan, Puerto Rico, março de 2006 (no prelo).

TAKAGI, M.; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação dão problema no Brasil. Campinas, IE/Unicamp, **Texto para Discussão** no. 101, 2001.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo, Instituto Cidadania, 2002.

TCU. **Avaliação dos Programas de Suplementação Alimentar**. Brasília, 1993.

TORRES FILHO, E.; CARVALHO, M. Uma Análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos Anos 80: desempenho e formas de organização. In: MPAS/CEPAL. **A Política Social em Tempo de Crise**: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. III Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989.

UGÁ, M. A.; PIOLA, S.F; PORTO. , S.M.; VIANNA, S.M. Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Ciência e Saúde Coletiva**, 8(2):417-437, 2003.

VALENTE, F. **O Combate à Fome e à Desnutrição e a Promoção da Alimentação Adequada no Contexto do Direito Humano à Alimentação** –Um Eixo Estratégico do Desenvolvimento Humano Sustentável. 2001 (mimeo.).

VALENTE, F. **A política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. 2004.

## Anexo 1

### Famílias Pobres, segundo Regiões e Situação do Domicílio, Brasil\*, 2003/04

Em milhões de famílias

<b>Regiões</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Diferença</b>
<b>Situação do Domicílio</b>			
<b>Norte</b>	0,76	0,69	-0,07
Metropolitano	0,12	0,11	-0,01
Urbano	0,60	0,54	-0,06
Rural - Tocantins	0,04	0,04	0,00
<b>Nordeste</b>	5,11	4,85	-0,26
Metropolitano	0,89	0,82	-0,07
Urbano	2,57	2,50	-0,07
Rural	1,66	1,53	-0,13
<b>Sudeste</b>	3,21	2,92	-0,29
Metropolitano	1,47	1,33	-0,14
Urbano	1,37	1,26	-0,10
Rural	0,37	0,32	-0,04
<b>Sul</b>	0,89	0,83	-0,06
Metropolitano	0,25	0,22	-0,03
Urbano	0,46	0,43	-0,03
Rural	0,17	0,18	0,01
<b>Centro-Oeste</b>	0,65	0,56	-0,09
Metropolitano	0,13	0,11	-0,02
Urbano	0,41	0,36	-0,05
Rural	0,11	0,09	-0,02
<b>BRASIL</b>	10,62	9,85	-0,77
Metropolitano	2,86	2,60	-0,27
Urbano	5,41	5,09	-0,31
Rural	2,35	2,16	-0,19

\* Exceto as áreas rurais do Norte do Brasil.

## **Glossário de Termos Utilizados<sup>98</sup>:**

**Fome:** insuficiência aguda e permanente de alimentos para satisfazer as necessidades energéticas mínimas das pessoas

**Desnutrição ou deficiências nutricionais:** doenças que decorrem do consumo alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos – geralmente motivado pela presença de doenças, em particular doenças infecciosas

**Pobreza:** condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como alimentação, moradia, vestuário, educação, assistência à saúde e de privações de capacidades para obtenção de renda, interação e pertencimento social, conhecimento e liberdade de expressão.

**Indigência:** Condição específica de pobreza na qual o indivíduo/família não tem recursos suficientes para adquirir o valor de uma cesta de alimentos com quantidades energéticas mínimas ou recomendadas.

**Obesidade:** Excesso de peso ocasionando distúrbios metabólicos. Geralmente está associado a alimentação inadequada e a baixa atividade física.

**Insegurança Alimentar:** situação em que o indivíduo não tem acesso regular e permanente à alimentação de qualidade ou teve dificuldade em algum período do ano de conseguir alimentar-se adequadamente.

---

<sup>98</sup> Baseado em Monteiro (1995), CEPAL (2004) e Sen (2000).