

FOME ZERO

Uma História Brasileira

VOLUME I



**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Brasília 2010**

Fome Zero: Uma História Brasileira

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Luiz Inácio Lula da Silva

José Alencar Gomes da Silva

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Márcia Helena Carvalho Lopes

Rômulo Paes de Sousa

Onaur Ruano

Valdomiro Luis de Souza

Luziele Maria de Souza Tapajós

Crispim Moreira

Ronaldo Coutinho Garcia

Lúcia Maria Modesto Pereira

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Adriana Veiga Aranha

Bianca Lazarini

Carmem Cardoso Teixeira Silva

Leticia Schwarz

Luciana Cardoso de Almeida

Manoela Carvalho

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO

Jacques Diouf

José Graziano da Silva

Hélder Muteia

Fundação Banco do Brasil

Jorge Alfredo Streit

Éder Marcelo de Melo

Dênis Corrêa

Execução

Coordenação Editorial

Equipe de Apoio

Colaboração e agradecimentos

Fotos

Traduções

Projeto Gráfico, revisão, editoração eletrônica

Capa

Impressão

Presidente da República

Vice-presidente da República

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretário Executivo

Secretário Executivo Adjunto

Chefe de Gabinete da Ministra

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Secretário de Articulação e Inclusão Produtiva

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Secretária Nacional de Assistência Social

Assessora Especial da Ministra/Fome Zero

Equipe da Assessoria Fome Zero

Diretor-Geral da FAO

Representante Regional da FAO para América Latina e Caribe

Representante da FAO no Brasil

Presidente

Diretor de Desenvolvimento Social

Diretor de Gestão de Pessoas, Controladoria e Logística

Adriana Aranha (org.), Bianca Lazarini, Leticia Schwarz, Manoela Carvalho

Carmem Cardoso Teixeira Silva, Luciana Cardoso de Almeida

Adriana Scorza, Amanda Ayub Guedes, Ana Cláudia Nascimento, Ana Paola Amorim, Bruna Santos Santarém Machado, Clara Arreguy, Daniela Milhomen Sousa, Débora Souza Januario, Dorian Vaz, Edmir Curato Neto, Eduardo Valadares Goulart, Érica Cidade, Gilberto Carvalho, Iara Cristina da Silva Alves, João Luiz Mendes, José Maurício Salgado, José Maria de Sá Freire Sobrinho, Léa Dantas Caldas, Luciana de Barros Jaccoud, Magdalena Queiroz, Marcelo Rocha, Maria Clara Rillos Mendes, Mauro Siqueira, Monica Rodrigues, Tatiane de Oliveira Dias, Thais Leonardi Bassinello

Bruno Cesar Spada, Ana Cláudia Nascimento e Acervo MDS

Exchange Idiomas

i-Comunicação

Ana Cláudia Nascimento (fotos) e i-Comunicação

Alpha Gráfica e Editora

FOME ZERO

Uma História Brasileira

VOLUME I

Organizadora: Adriana Veiga Aranha

Brasília 2010



Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome



© 2010 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

FICHA CATALOGRÁFICA

Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria FomeZero, v. 1, 2010.

190 p. ; 26 cm.
ISBN 978-85-60700-42-4

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Fome Zero, Brasil. 4. Combate à fome, Brasil.

CDU 364(81)

Dezembro de 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Esplanada dos Ministérios Bloco C sala 518
CEP: 70046-900 Brasília DF Telefone: 3433-1023
www.mds.gov.br
www.fomezero.gov.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS ou da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO ou da Fundação Banco do Brasil - FBB

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

VOLUME I

PREFÁCIO

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO

CONTEXTO

A REALIDADE BRASILEIRA EM 2003 – COMBATE À DESIGUALDADE, À POBREZA, À MISÉRIA E À FOME NO BRASIL: PRIORIDADE POLÍTICA DO GOVERNO LULA

A Trajetória do Combate à Fome no Brasil <i>Anna Maria Castro</i>	18
Lições da História – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil <i>Anna Peliano</i>	26
Desafios Sociais no Brasil em 2003: Da Exclusão à Cidadania <i>Luziele Tapajós, Monica Rodrigues e Maria Francisca Pinheiro Coelho</i>	42

A ESTRATÉGIA

A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO FACE À NOVA PRIORIDADE POLÍTICA: O COMBATE À FOME E À POBREZA

A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula <i>Maya Takagi</i>	54
Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil <i>Adriana Aranha</i>	74
Entrevistas	96
José Graziano da Silva	
Experiência: Guaribas: Permanência e Transformação <i>Dorian Vaz</i>	
Patrus Ananias	
Miriam Belchior	
Ministra Márcia Lopes	

MOBILIZAÇÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil <i>Francisco Menezes</i>	120
Fome Zero: Ganhos e Perdas <i>Frei Betto</i>	133
Saciar a Sede de Beleza <i>Selvino Heck e Andrea David</i>	140

Fome Zero e as Parcerias: Dos Alimentos aos Telecentros <i>Heliana Kátia Campos e Fátima Abreu</i>	152
Experiência: A Experiência do PAA no Baixo Sul da Bahia – Fundação Odebrecht <i>Maurício Medeiros e Maria Celeste Pereira de Jesus</i>	163
A Atuação da Fundação Banco do Brasil na Estratégia do Programa Fome Zero <i>Jorge Alfredo Streit</i>	164
Projeto Fome Zero: O Desenho de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil <i>Walter Belik</i>	176

VOLUME II

APRESENTAÇÃO

A TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE E CONSTRUÇÃO DE DIREITOS

Da Lei à Mesa: A Construção Institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Crispim Moreira e Mariana Santarelli

Construção do SISAN, Mobilização e Participação Social
Renato Maluf

O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Fome Zero
Elisabetha Recine e Marília Leão

Soberania Alimentar e Fome Zero
Crispim Moreira

DIREITO À RENDA

Direito à Renda no Contexto do Fome Zero e a Experiência de Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil
Ana Fonseca e Iraneth Monteiro

Programa Bolsa Família e a Segurança Alimentar e Nutricional
Elaine Lício e Cláudia Curralero

 Experiência: Educação e Inclusão Fazem a Diferença em Osasco
 Raquel Flores

DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social: Uma Conquista Civilizatória da População Brasileira
Simone Albuquerque e José Crus

DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Política de Alimentação Escolar a Partir da Estratégia Fome Zero
Albaneide Peixinho, Jane Abranches e Najla Veloso S. Barbosa

 Experiência: Municípios de Porto Seguro e Paragominas
 Najla Veloso

Política Nacional de Alimentação e Nutrição: A Articulação do Sistema Único de Saúde com a Estratégia Fome Zero
Ana Beatriz Vasconcelos e Eduardo Nilson

Acesso à Água como Fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semiárido Brasileiro

Onaur Ruano e Naidison de Quintella Baptista

Experiência: Água, Urgência Urgentíssima

Dimas Ximenes

O Fome Zero e a Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição

Antônio Leopoldo Nogueira Neto e Juliane Helriguel de Melo Perini

Experiência: Suzano Equipa um “Quartirão” contra a Fome

Clara Arreguy

Os Povos e Comunidades Tradicionais e a Estratégia Fome Zero: Pela Soberania Alimentar de Grupos Culturalmente Diferenciados

Luana Lazzeri Arantes

Experiência: Gerar Renda e Combater a Fome

Fernanda Souza

A Educação Alimentar e Nutricional e a Estratégia Fome Zero

Albaneide Peixinho, Ana Beatriz Vasconcellos e Valderez Machado de Aragão, Mariana Carvalho Pinheiro e Najla Veloso

INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR

Avanços e Desafios das Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil (2003–2010)

Mauro Eduardo Del Grossi, Vicente P.M.A. Marques e Caio Galvão de França

Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar – Brasil

Adoniran Sanches Peraci e Arnoldo de Campos

A Implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

Sérgio Paganini

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero

Marcelo Piccin, Crispim Moreira, Mariana Santarelli e Edmar Gadelha

INCLUSÃO PRODUTIVA E DIREITO AO TRABALHO

A Economia Solidária no Brasil e o Fome Zero: Avançando nas Estratégias de Redução de Desigualdades Sociais

Paul Singer e Roberto Marinho

Fome Zero. Uma Política de Inclusão no Mundo do Trabalho

Valmor Schiochet

Experiência: Projeto Capacita Mulheres em Fortaleza

Kamila Almeida

Consórcios Públicos, uma Nova Proposta para os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

Marco Aurélio Loureiro, Daniella Dê Vicente Prado e Paula Ravanelli Losada

Política Nacional de Agricultura Urbana; Estratégia para o Combate à Fome e Promoção da Segurança Alimentar

Maristela Pinheiro e Luciane Ferrareto

O Direito ao Trabalho e a Necessidade de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva

Ronaldo Coutinho Garcia, André Gambier Campos, Luis Felipe Giesteira, Marcelo Saboia Fonseca, Ricardo L. C. Amorim, Tiago Varanda Barbosa

VOLUME III

APRESENTAÇÃO

GESTÃO: MONITORAMENTO, IMPACTOS E DESAFIOS

Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil
Leticia Bartholo, Ana Maria Machado Vieira, Ana Gabriela Fillipi Sambiase, Deuscreide Pereira e Antônio Ibarra

Experiência: Lagoa Seca Cria Conselho Intermunicipal e Amplia Controle Sobre Cadastro
Fernanda Souza

Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA): Validação, Usos e Importância para as Políticas Públicas
Ana Maria Segall, Leticia Marin-Leon, Rafael Perez-Escamilla

O Processo de Avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Entre 2004 e 2010: a Experiência do MDS
Luziele Tapajós, Júnia Quiroga, Fernando Pereira e Alexandro Pinto

Mensurar a Insegurança Alimentar e Nutricional nas Populações “Invisíveis”: Uma Prioridade do Fome Zero
Leonor Pacheco, Rômulo Paes, Júnia Quiroga e Muriel Gubert

O Fome Zero e a Produção Acadêmica Realizada no Âmbito dos Programas de Pós-Graduação
Desider Kremling Gomez

PROJEÇÃO INTERNACIONAL

A Projeção Internacional da Estratégia Fome Zero
Bianca Lazarini Cunha

Fome Zero: Lições Principais
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO

Implicações da Estratégia Fome Zero para Outros Países
Andrew McMillan

Países Combatem a Fome com Base no Direito à Alimentação
Olivier De Schutter

O Fome Zero e as ONGs Internacionais
Adriano Campolina de Oliveira Soares

Soberania Alimentar: Uma Necessidade dos Povos
João Pedro Stedile e Horácio Martins de Carvalho

Agricultura Urbana e sua Integração em Programas e Políticas Públicas: A Experiência do Brasil
Alain Santandreu e Gunther Merzthal

Fome Zero e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Um Só Desafio: Redução da Miséria e da Desigualdade
Wagner Caetano Alves de Oliveira e Davi Luiz Schmidt

CONCLUSÃO

Grandes Impactos: A Realidade Brasileira em 2010.
Luziele Tapajós e Maria Cristina Abreu

Abertura de Novo Ciclo: Desafios e Perspectivas das Políticas de Combate à Fome
Adriana Aranha, Ana Fonseca, Francisco Menezes e Walter Belik

ANEXO

Prestação de Contas das Ações que Integram a Estratégia (Orçamentos, Públicos Atingidos, Impactos, Principais Ações) – Assessoria Fome Zero



PREFÁCIO

Quando assumi a Presidência da República, em 2003, apresentei como missão de meu governo o acesso de todos os brasileiros a, no mínimo, três refeições diárias. Sabia que era tarefa difícil, não só porque as pesquisas indicavam que mais de 50 milhões de brasileiros passavam fome, mas também pela envergadura do projeto. Para mim, acabar com a fome significava incluir todos os brasileiros em um grande projeto de desenvolvimento para o País e liberar as pessoas para sonharem, terem direito a outros direitos.

A fome é combatida com políticas públicas permanentes e de grande alcance. Essas políticas podem e devem contar com a participação de vários setores da sociedade, das organizações não governamentais, das muitas entidades e associações que se dedicam a estudar o assunto e a trabalhar para planejar ações de apoio a comunidades mais pobres. Mas enquanto o governo não assumisse a sua responsabilidade, essas ações não se comunicariam, não haveria o devido suporte, e elas ficariam isoladas, assim como muitas iniciativas de política de segurança alimentar que eram desenvolvidas no País.

Então surgiu o Fome Zero. Não fomos os primeiros a denunciar a fome, mas fomos os primeiros a assumir a responsabilidade de combatê-la radicalmente. Por isso, o Fome Zero foi um marco na história do Brasil, pois pela primeira vez em nossa história um governo se dispôs a organizar uma estratégia de articulação de políticas em vários Ministérios para erradicar a fome.

Para que todos os brasileiros pudessem se alimentar com dignidade, organizou-se uma estratégia em quatro eixos: (I) acesso aos alimentos; (II) fortalecimento da agricultura familiar; (III) geração de renda; (IV) articulação, mobilização e controle social. Essa equação foi reconhecida internacionalmente, principalmente pela capacidade de integrar e articular políticas. Delas, a mais conhecida é o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do mundo. Porém, o impacto do Bolsa Família não teria sido tão grande se não estivesse articulado a outros programas e ações.

O Fome Zero é também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o seu complementar, o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). É o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a criação dos Restaurantes Populares e as cozinhas comunitárias. Engloba, também, a construção de cisternas de captação de água da chuva nas regiões do semiárido. Do Fome Zero faz parte, ainda, a iniciativa de estabelecer as bases para uma legislação específica para o setor que preserve e permita ampliar as conquistas. Essa é a importância da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), promulgada no ano do centenário de Josué de Castro e que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O Fome Zero foi um programa construído por muitas mãos. Passou por várias etapas, encontrou uma das mais belas repercussões na sociedade, mobilizou gestores, pesquisadores, ativistas, organismos e organizações nacionais e internacionais. A população sentiu a importância da iniciativa e participou ativamente, apresentando sugestões e críticas.

Por isso, decidimos apresentar um balanço dos oito anos do Fome Zero, não a partir de uma posição oficial do governo, mas a partir da apresentação de um mosaico de ideias que refletem essa estratégia. É uma forma de registrar essa experiência histórica com seus acertos, avanços e conquistas, mas também com suas dificuldades e desafios ainda presentes. Com esse propósito, os autores foram convidados a escrever os artigos a partir de sua contribuição ao tema do combate à fome. Há registros sobre planejamento de políticas públicas, pesquisas e também de movimentos sociais, além de representantes de ONGs brasileiras e estrangeiras e de organismos internacionais de fomento.

Esta foi uma forma de tentar elaborar um balanço que mostrasse o quão plural e verdadeira foi a experiência do Fome Zero. Optamos por fazer assim porque sabemos que o Fome Zero foi também um belo exercício de redescobrir o Brasil. E para ver o Brasil, para conhecer de perto a nossa realidade, é preciso ouvir o que nossa gente tem a dizer.

Esta publicação é uma forma de apresentar o caminho que traçamos até aqui. Certamente, muito haverá de ser feito para que possamos ter um Brasil livre da desigualdade, da pobreza, da miséria, da fome, da desnutrição. Mas tenho a certeza de que podemos nos orgulhar por ter iniciado este programa, um dos pilares fundamentais na construção deste novo Brasil do século XXI.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil

Brasília-DF, 20 de dezembro de 2010



INTRODUÇÃO

A Estratégia Fome Zero mudou o retrato do Brasil. Quando, nos primeiros dias de seu governo, o Presidente Lula apontou a luta contra a fome como uma prioridade absoluta de sua gestão, assegurou-se a base política que tornou possível uma grande mudança nas políticas públicas brasileiras. Abriu-se a perspectiva de que a agenda em prol da garantia da segurança alimentar e nutricional dos brasileiros, impulsionada por ampla mobilização social, encontrasse sua expressão nas ações de governo. E, ao longo dos últimos oito anos, consolidou-se uma das mais relevantes experiências nesse campo, com a articulação de iniciativas, programas e políticas públicas, contando com o envolvimento dos três níveis de governo – federal, estaduais e municipais – assim como da sociedade civil. Como resultados, foram alterados os indicadores sociais do Brasil, com acentuada redução da miséria, da pobreza, da desigualdade, da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional.

É essa trajetória vitoriosa, expressão tanto da luta social e da mobilização da sociedade, como do compromisso e esforço do governo, que esta publicação acolhe. Esta coleção que ora apresentamos à sociedade, e que foi organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com a colaboração de mais de 80 estudiosos, especialistas, gestores e analistas de todo o país, registra o desenvolvimento de uma idéia, nascida ainda no Instituto da Cidadania, amadurecida e concretizada durante os dois mandatos do Presidente Lula, e que hoje se traduz em uma experiência de sucesso do Brasil, sendo referenciada como um modelo no cenário internacional. Os desafios atuais nesse campo da política pública não são inexpressivos. Ao contrário, como sublinham várias das contribuições aqui reunidas, são relevantes e devem mobilizar nossos melhores esforços e capacidades. Contudo, é a partir de uma nova situação social, com patamares expressivamente mais baixos de pobreza e de desigualdade, com melhores condições de vida entre os mais pobres, ampliação do reconhecimento dos seus direitos sociais e de sua cidadania, que poderemos enfrentá-los.

As ações de combate à fome de que trata esta publicação se estruturaram primeiramente como um programa – o Programa Fome Zero, sob coordenação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Em seguida, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Grupo de Trabalho Fome Zero, integrando iniciativas de 16 ministérios. Progressivamente configurou-se a estratégia Fome Zero, ganhando mais foco e, ao mesmo tempo, ampliando seu escopo de atuação. Acompanhar a trajetória do Fome Zero, de programa a estratégia, e que atualmente se consolida na forma de um sistema nacional, é acompanhar o amadurecimento das políticas sociais do Brasil. Com o Fome Zero, impôs-se uma ampla estratégia de formulação, mobilização e de integração de iniciativas que se voltaram tanto à produção, ao abastecimento e ao acesso aos alimentos, como à educação alimentar e nutricional. É uma estratégia que dialoga com as políticas finalísticas e com as políticas estratégicas do Governo. E dialoga com o setor privado que participa do circuito do acesso, da produção e da comercialização dos alimentos.

Apesar das incompreensões de uma parte da mídia e de segmentos da sociedade que aceitaram banalizar e naturalizar a pobreza e a fome no Brasil, o Governo não só não abriu mão da estratégia que enfrentaria a fome, como a aprofundou progressivamente. De fato, o Presidente Lula, um operário, sindicalista, militante em defesa de um Brasil mais justo, trouxe na sua bagagem a convicção de que seria possível realizar e ganhar a luta contra a fome no país. Havia a convicção de que o Brasil jamais teria um crescimento econômico, que também fosse socialmente digno e sustentável, sem enfrentar a questão primeira representada pelo acesso à alimentação.

O Presidente sintetizava a indignação, compartilhada pela sua equipe, face à situação da fome. O futuro do Brasil estaria comprometido, do ponto de vista dos direitos humanos, da proteção às crianças, da valorização e de respeito às mulheres, das condições de trabalho, da consciência e participação política. E foi neste contexto ampliado que representantes de importantes setores da sociedade civil e do governo, institucionalizados no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e, mais tarde, na Câmara Interministerial de Segurança

Alimentar e Nutricional – CAISAN, conquistaram protagonismo na elaboração da política, no controle social e na garantia de integração das ações. Dessa forma, possibilitou-se que as experiências e as políticas fossem debatidas, sistematizadas e implementadas.

Cabe lembrar também, neste movimento de resgate de nossa história, a importância do esforço realizado por nossas instituições de estatística, estudos e pesquisas em dar visibilidade aos grupos vulneráveis. E podemos afirmar com segurança que os números do IBGE, do IPEA, das universidades nunca foram tão apropriados por um governo. O objetivo era o de dar visibilidade à questão da pobreza e da extrema pobreza e ao debate sobre tais temas, assim como sobre as distintas realidades brasileiras e a diversidade dos territórios, de forma a qualificar as propostas e avaliar a ação. Neste contexto, deve-se ressaltar também o esforço realizado no sentido da implantação de sistemas de monitoramento e avaliação. Para falar apenas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi criada uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação com a missão específica de trabalhar e promover a produção de informações com vistas ao aprimoramento da ação pública. Sem informação, numa sociedade do conhecimento, inviabiliza-se a condição de obter estrutura, continuidade e sustentação para as políticas. Sem reflexão sobre suas ações, o Estado perde a capacidade de aperfeiçoar suas políticas.

Como consequência da ação pública qualificada e ancorada em um esforço de enfrentamento efetivo de nossas mais graves mazelas sociais, foi consolidada a estratégia Fome Zero. Ampliou-se as dotações orçamentárias, o investimento em recursos humanos, o aprimoramento do pacto federativo, e desenvolveu-se uma nova consciência para executar programas afirmando a responsabilidade do Estado e uma nova cultura de gestão pública e participação social. O Fome Zero contribuiu ainda para expor a realidade brasileira, revelando o que acontece em diferentes partes do Brasil, seja no que diz respeito às condições de vida das famílias, às dinâmicas locais da economia e da produção de alimentos, às condições de trabalho dos agricultores familiares, e às disputas e contradições da própria sociedade. Contradições que devem ser pacificadas para o Brasil que sonhamos, o Brasil do desenvolvimento sustentável para toda população.

É assim, plena de riqueza e complexidade, a história e a trajetória do Fome Zero, assim como os problemas que ele buscou enfrentar. Por isso, essa coleção objetiva apresentar o registro dos diversos olhares e de vários atores, que fazem a avaliação crítica deste itinerário, de seus resultados e desafios.

Nesse sentido, este livro representa um bem público fundamental. É o registro histórico de uma opção de governo e de uma visão política. É também o registro e a interpretação sobre uma experiência que propiciou o alcance de uma série de avanços sociais, mas que precisa continuar a evoluir, de forma a efetivamente contribuir para a erradicação da fome e da miséria em nosso país. No ano de 2010, a aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional marcou o início de uma nova etapa, e aponta para a implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aglutinando e articulando iniciativas nas três esferas de governo. É uma etapa que apresenta também novas referências teóricas e metodológicas. Exige, por exemplo, que as Universidades formem novos profissionais, seja no campo da saúde, da nutrição, da educação, do serviço social, da psicologia, das engenharias, ou das áreas de direito, economia ou administração. São igualmente expressivos os desafios que emergem para a sociedade civil e as entidades não governamentais que defendem direitos sociais. Por fim, são expressivos os desafios no campo da gestão. A nova política de SAN exige ainda uma execução com qualidade e compromisso com os resultados, articulada com todas as interfaces necessárias à garantia dos direitos sociais para o conjunto da população.

A coleção Fome Zero faz um balanço de onde partimos e onde chegamos, e uma avaliação desse processo. Avançamos e alcançamos bons resultados, mas queremos mais. O registro dessas experiências e dessas reflexões vai oportunizar que novos atores avancem, com mais coragem ainda, e com mais amplitude. A erradicação da fome é um compromisso ético da sociedade brasileira e uma marca que o Presidente Lula deixará indelével. Essa coleção reitera esse compromisso de que a luta contra a fome e pelo estabelecimento da segurança alimentar e nutricional continuará como prioridade estratégica em nosso país.

Ministra Márcia Lopes



APRESENTAÇÃO

O objetivo dessa coleção é registrar a trajetória da estratégia Fome Zero, trazendo relatos e análises da construção, dos antecedentes, das conquistas, dos avanços, dos desafios e do impacto social dessa estratégia ao longo dos oito anos de sua existência.

O Fome Zero tem várias interpretações. Das mais generosas às mais críticas, passando por algumas até decisórias. Uma Política Pública, um programa de governo ou “uma campanha publicitária”? Uma estratégia ou uma “marca”?

Para os que identificaram o Fome Zero somente com a imensa mobilização social do primeiro ano – basta lembrar as doações das celebridades ao programa em 2003 – e com o Cartão Alimentação, o programa Fome Zero teria sido substituído pelo programa de transferência de renda Bolsa Família. Para os que acompanharam as discussões do governo sobre a transformação do programa em estratégia ficou claro que o Fome Zero se consolidou como uma “ideia força”, prioritária, orientadora, uma grande diretriz das políticas sociais.

Entre os que compartilham dessa última interpretação, a do Fome Zero como ideia força, ainda existem as variações de ênfase e perspectiva, a depender das ações que coordenavam ou coordenam, do momento histórico em que participaram da execução da estratégia, do *locus* institucional que ocupavam ou ocupam (se academia, se governo, por exemplo).

Foram dois os principais desafios na organização dessa coleção. O primeiro era traduzir o processo de construção coletiva que caracterizou a trajetória do Fome Zero na própria confecção da coleção. Era preciso que a vertebração dos temas fosse coletiva. Para possibilitar o encontro dos autores e compartilhar o trabalho de elaboração da coleção, foi realizada uma Oficina de Trabalho em Brasília, no dia 10 de setembro de 2010, para debater e transformar o próprio livro sobre o Fome Zero também em uma construção coletiva. A presença dos autores foi surpreendente, em que pese algumas ausências sentidas, e os debates foram intensos. A partir da oficina, os autores convidados se apropriaram da proposta de registro e se sentiram parte do projeto. Mais um fato realça esse caráter coletivo e participativo que o Fome Zero suscita: a grande quantidade de artigos escritos a mais de duas mãos, alguns com quatro, cinco e até seis autores.

O segundo desafio estava justamente em dar voz à diversidade de interpretações. Os riscos eram conhecidos: sobreposições e divergências de dados. Isso explica que números ou gráficos apresentados nos artigos não sejam exatamente os mesmos, pois fontes ou períodos diferentes podem ter sido utilizados. Explica ainda que uma mesma informação ou descrição de programa seja apresentada em vários artigos.

A diversidade de olhares está refletida na diferença entre os textos. Alguns são mais analíticos e apresentam visões mais críticas, oferecendo generosas avaliações das políticas públicas; outros são mais descritivos e programáticos, ressaltando características particulares das políticas e programas, artigos escritos, em sua maioria, por gestores dos programas; alguns apresentam distanciamento ainda maior, percebendo o Fome Zero como uma estratégia emuladora de uma série de ações com replicabilidade para outros países e outras realidades; e alguns são textos mais testemunhais, pois apresentam a narrativa de personagens que efetivamente protagonizaram momentos importantes da construção e implantação da estratégia; existem aqueles mais descritivos e circunscritos a determinados momentos históricos; outros são “setoriais” na medida em que os autores enxergam a estratégia a partir da criação, implementação ou expansão de uma ação ou programa de que participaram com maior intensidade.

Tantos são os colaboradores e protagonistas que nem todos puderam participar dessa construção. Às vezes por indisponibilidade dos autores convidados e envolvidos, ou talvez porque considerar o Fome Zero como ideia força e a conseqüente abrangência atribuída a essa concepção, pode ter deixado de fora algumas iniciativas do governo que tiveram impulso a partir do Fome Zero.

A colaboração da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, desde o início do Fome Zero, foi fundamental. Nesse momento de registro e superação de etapas, não seria diferente. A parceria com a FAO permitiu o avanço de várias políticas e a edição dessa coleção. A Fundação Banco do Brasil, também parceira de primeira hora não só nas doações, mas compartilhando e praticando o conceito Fome Zero ao longo desses oito anos, também foi crucial no apoio logístico necessário a edição de coleção com essa envergadura.

Em linhas gerais, a coleção está dividida nas seguintes partes:

No Volume I são apresentados os antecedentes, com a devida reverência a Josué de Castro, não por acaso mencionado em pelo menos uma dezena dos artigos, os caminhos percorridos pelo tema da Segurança Alimentar até se tornar parte da agenda de governo; o contexto histórico e a realidade brasileira em 2003, com seus principais indicadores de pobreza, fome e desigualdade; a construção da estratégia, tanto do ponto de vista do governo quanto da sociedade civil, incluído as instâncias criadas ou fortalecidas para dar suporte à estratégia; o papel fundamental da sociedade civil nos seus mais diversos aspectos: as doações do setor privado, a mobilização social, as parcerias com as organizações não governamentais, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Neste volume estão apresentadas também entrevistas com atores importantes, que ocuparam posições-chave ao longo do processo de construção do Fome Zero. Observadores que atuaram decisivamente nos rumos que seriam seguidos pela estratégia, que tomaram decisões com a responsabilidade exigida, que sofreram as pressões da opinião pública ávida por resultados imediatos, que realocaram recursos financeiros e humanos em momentos cruciais: José Graziano da Silva, ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, conselheiro de uma geração de pesquisadores e gestores engajados no combate à insegurança alimentar, responsável em grande medida pelo arcabouço conceitual e pela estrutura executiva que iniciou a sustentação do Programa; Patrus Ananias, ministro do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS por seis dos oito anos do Fome Zero, responsável pela coordenação da construção institucional, pela ampliação do escopo da estratégia e pela consolidação de alguns dos principais programas que compõem o Fome Zero, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Bolsa Família – PBF; Miriam Belchior que, da Casa Civil da Presidência da República, por meio da coordenação da Câmara de Políticas Sociais, articulou a Agenda Social do Governo Lula, orientou a unificação dos programas de transferência de renda e também a definição da área de abrangência da estratégia Fome Zero; Márcia Lopes, atual ministra do MDS que, quando ocupava a Secretaria-Executiva na gestão do ministro Patrus, coordenou o Grupo de Trabalho Fome Zero, equipe responsável pela transformação do programa em estratégia e pela transversalidade e integração dos programas de vários Ministérios, o que veio a gerar um modelo de gestão exemplar para diversos campos de atuação do governo.

O Volume II aborda a transformação da realidade e a construção de direitos, procurando demonstrar as diversas ações em curso para a efetivação de direitos fundamentais como o direito à alimentação e nutrição, à renda, ao trabalho e à proteção social.

Este volume inicia-se com os artigos que elucidam os conceitos basilares da segurança alimentar e nutricional: a Lei Orgânica, o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Soberania Alimentar. Passa em seguida para a exposição e análise das iniciativas, programas e ações que efetivamente transformaram a realidade de milhões de brasileiros. Alguns desses programas ou ações apresentaram números de forte impacto, de público atingido e de orçamento, e podem ser considerados universais, caso do Bolsa Família, do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF.

Algumas ações são mais focalizadas e/ou mesmo inovadoras, mas nem por isso deixam de ter fortes impactos, como as iniciativas do Programa de Aquisição da Agricultura Familiar, cuja integração com o PNAE (referente à aquisição de 30% de produtos da agricultura familiar para composição da merenda na escola) também é citada em outros artigos, as ações da Política Nacional de Economia Solidária, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, as iniciativas de construção de cisternas no semiárido brasileiro, a implantação de equipamentos locais de segurança alimentar e nutricional, como os restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, dentre outras.

Outras iniciativas são ainda mais específicas, buscando a inclusão de grupos que antes eram “invisíveis” para as políticas públicas, ou ainda, iniciativas que principiam agora a amadurecer o suficiente para ganhar espaço na agenda e demandas sociais que começam a se firmar como direitos a partir dos atores sociais envolvidos.

No Volume II são apresentadas, ainda, algumas experiências efetivas de ações nos municípios, de forma a ilustrar a concretude das ações e as mudanças ocorridas na ponta final das políticas públicas. A coleção poderia conter dezenas de experiências como as apresentadas, algumas selecionadas do Prêmio Rosani Cunha, outras do Prêmio Josué de Castro (premiações promovidas pelo MDS para dar visibilidade a experiências bem sucedidas em desenvolvimento social e em gestão de projetos de segurança alimentar e nutricional, respectivamente), outras enviadas por gestores

dos ministérios parceiros [como o Ministério da Educação]. Nesse caso, só restavam duas opções: ou não mencionar as experiências, ou dar uma ideia, ainda que vaga e incompleta, de como o Fome Zero se realiza de fato nos municípios brasileiros, deixando ausentes da coleção muitas expressões fundamentais das diversas maneiras encontradas para combater a fome em cada cidade do país.

O Volume III aponta duas espécies de externalidades positivas associadas ao Fome Zero: o fortalecimento de instrumentos de gestão, de monitoramento e de diagnóstico da realidade sobre a qual se quer atuar, e a projeção internacional que o País angariou a partir da estratégia Fome Zero.

O artigo sobre o Cadastro Único aponta claramente que essa é uma das mais eficientes ferramentas para a gestão de diversas políticas sociais, o artigo sobre a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA demonstra a necessidade dos diagnósticos acurados e específicos para a segurança alimentar, e os demais artigos da seção apontam para importância do monitoramento, seja através dos instrumentos de aferição quantitativos tradicionais, seja através de inovações metodológicas que tornem visíveis grupos antes excluídos do mapa das políticas públicas, seja através das sondagens qualitativas ou ainda através das pesquisas acadêmicas geradas a partir da estratégia Fome Zero.

A seção sobre a projeção internacional do Fome Zero explicita claramente uma das sentenças mais ouvidas sobre o Fome Zero: “ele é mais conhecido lá fora do que no Brasil [...]”. A estratégia Fome Zero contou e conta com o apoio irrestrito da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, copatrocinadora dessa coleção, mas essa não é a única inserção da estratégia no cenário mundial. O relator da ONU para Alimentação e Nutrição, ao sistematizar as experiências internacionais na conquista do direito à alimentação, menciona o Fome Zero como um exemplo. Organizações não governamentais e internacionais também consideram a estratégia um exemplo de sucesso no combate à fome. A estratégia tem impacto capital no bom cumprimento que o Brasil vem alcançando nas Metas do Milênio.

Nesse volume são apresentados, à guisa de conclusão, dois outros artigos cruciais para o entendimento das políticas sociais no Brasil. O primeiro, contrapondo-se ao artigo sobre o contexto brasileiro de 2003, descreve o contexto brasileiro em 2010. Os números fariam por si só, mas o artigo demonstra claramente como uma decisão política de combate à fome e a miséria, em busca da inclusão de milhões de brasileiros, deságua em uma série de conquistas para a população. O segundo artigo faz uma leitura do futuro, dos desafios que ainda estão por ser enfrentados, da agenda que precisa de atualização e traduz o pensamento de uma gestão comprometida: quando uma meta é atingida, já se está pensando na próxima meta a ser superada.

Por fim, o leitor encontrará, no Volume III, os anexos relativos às prestações de contas das ações e iniciativas. Informações quantitativas como dados orçamentários, metas, resultados, bem como informações qualitativas, descrições dos principais obstáculos, relatos concisos do desenvolvimento dos programas, além de cópias dos anexos da Lei Orçamentária Anual – LOA, do governo federal, relativas às ações abrigadas sob o Fome Zero, podem ser encontradas no final do Volume III.

Conforme mencionado em um dos artigos, “o Fome Zero é polissêmico”. A depender do momento em que cada ator/autor participou dessa construção, suas percepções e avaliações variam e podem até divergir. Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões expressas.

No entanto, os ganhos da empreitada ultrapassaram de longe os riscos. A opção pela não homogeneização dos conceitos foi determinante, pois o maior risco seria o de fazer tábula rasa justamente de umas das maiores riquezas do Fome Zero: a sua pluralidade. O mosaico ficou praticamente completo, oferecendo ao leitor a possibilidade de criar sua própria interpretação ou simplesmente consultar a coleção.

Mais que ao leitor, a coleção oferece ao cidadão a possibilidade de conhecer os meandros da construção de uma das estratégias mais bem-sucedidas, reconhecida mundialmente, de combate à fome. E cumpre a tarefa fundamental de qualquer governo: dar transparência aos seus atos, explicar suas decisões, ilustrar e justificar seus resultados e registrar esse importante processo histórico.

Coordenação Editorial
Assessoria Fome Zero / MDS
Adriana Aranha (Org.)
Bianca Lazarini
Letícia Schwarz
Manoela Carvalho



TRAJETÓRIA DO COMBATE À FOME NO BRASIL

Anna Maria de Castro

O combate à fome no Brasil é hoje uma realidade. Desde a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, em 2003, temos verificado um conjunto de iniciativas que buscaram estabelecer o importante conceito de Segurança Alimentar e trataram de elaborar um arcabouço jurídico que viabiliza a ação do Estado neste combate.

Entretanto, de modo surpreendente, ainda encontramos as mesmas resistências de alguns setores da sociedade que, de forma preconceituosa, negam a necessidade de tais ações. As mesmas resistências enfrentadas em 1946 por Josué de Castro quando escreveu a *Geografia da Fome*.

A partir da publicação deste livro, a comunidade científica e a sociedade de nosso País começaram a compreender que o fenômeno da fome não era um fato resultante das intempéries ou caprichos da natureza inclemente. A despeito de ter sempre existido fome, o que Josué de Castro pretendia demonstrar era a perspectiva de que seria ela um fenômeno social, criação do homem, portanto, responsabilidade dos próprios homens e não da natureza, fato hoje plenamente reconhecido.

Nascido em Pernambuco, Josué de Castro jamais se conformou com as justificativas recorrentes na época para a fome que atingia as populações mais pobres. Formado em Medicina e dedicado aos estudos sociais, elaborou e divulgou teorias científicas com a finalidade de desnaturalizar a fome. Aprofundando seus estudos, logo percebeu que sua intervenção pioneira exigiria uma abordagem interdisciplinar.

No Brasil da década de 1940, havia a ideia generalizada de que a população se alimentava bem, éramos um País com grandes áreas a explorar e uma população pouco densa. Admitia-se a ocorrência da fome apenas em períodos e em áreas atingidas por problemas climáticos, como as secas periódicas do Nordeste. Secas que ocorriam, aproximadamente, em cada decênio, provocando a fome, a morte da vegetação, dos animais, dos homens, e a migração dos que sobreviviam em condições muito precárias. Muitos livros já descreveram este drama do Nordeste, como os de Euclides da Cunha, Rodolfo Teófilo, Felipe Guerra, Graciliano Ramos, Rachel de Queiroz e José Américo de Almeida.

A seca expulsa-os e congrega-os. O acicate para a sua unidade é a fome. Ficavam então até mesmo sem os recursos da economia seminatural. A seca mata-lhes a criação, queima-lhes a roça e não lhes resta sequer a água barrenta da cacimba rasa, cavada com a enxada, junto ao casebre.

Contra a fome e a miséria que aumentam com a seca, manifestam-se dois tipos de reação da parte dos pobres do campo:

- a) a formação de grupos de cangaceiros que lutam de armas nas mãos, assaltando fazendas, saqueando comboios e armazéns de víveres nas próprias cidades e vilas;
- b) a formação de seitas de místicos – fanáticos – em torno de um beato ou conselheiro, para implorar dádivas aos céus e remir os pecados, que seriam as causas de sua desgraça.¹

1 FACÓ, Rui. Cangaceiros e Fanáticos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. p. 36.

Enquanto isso, programas governamentais fortemente assistencialistas divulgavam o mito de que a seca era a responsável pela pobreza e subdesenvolvimento destas regiões.

No resto do mundo, nesta década de 1940, o entendimento sobre o problema alimentar e da fome não era muito diverso. A nutrição como ciência ainda ensaiava os primeiros passos.

Foi somente em torno de 1905 que surgiu uma instituição internacional objetivando colher dados estatísticos sobre a produção de alimentos. Trata-se do Instituto Internacional de Agricultura, com sede em Roma, organização de caráter comercial que não se interessava em analisar os aspectos sociais do problema alimentar. Cuidava mais dos problemas relacionados com o alargamento do mercado, da mão de obra especializada, da obtenção de matéria-prima a baixo custo. As necessidades humanas básicas não eram consideradas.

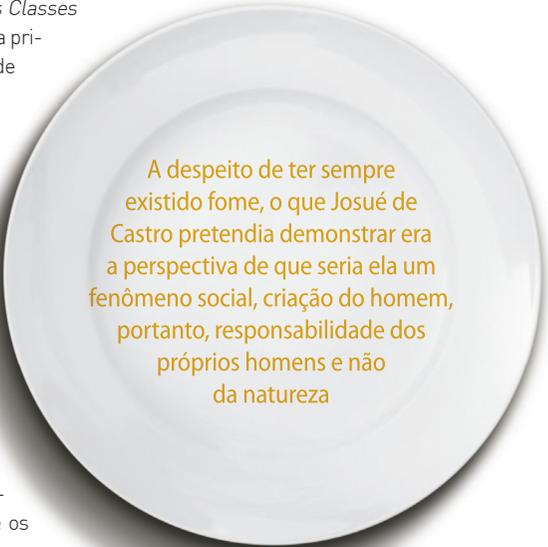
Um evento significativo ocorre no campo científico, quando em 1913, o médico e biólogo John Boyd Orr, que até então estudava nutrição animal, começou a se interessar pela alimentação humana e realizou um inquérito alimentar e nutricional na África Oriental. Já em 1939, um documento intitulado "Testamento Médico" foi assinado por 600 profissionais de um condado britânico, no qual se denunciava o fato de que "as doenças resultam, principalmente, do uso, durante a vida inteira, de uma alimentação errada".

Entretanto, foi somente com as crises geradas pela grande depressão e pela Segunda Guerra Mundial que a economia ganhou um caráter mais humano. Ao fim da depressão nos Estados Unidos, o Presidente Franklin D. Roosevelt discursava: "Vejo que um terço da nação mora mal, anda mal vestida, mal alimentada." Em 1943, Roosevelt promoveu uma conferência em Hot Spring, na Virgínia, para tratar do problema da subnutrição e, pela primeira vez na história, representantes de 44 países discutiram a respeito da melhor estratégia a ser utilizada para solucionar este grave problema. O resultado do encontro foi a criação, em 1946, da FAO, organismo das Nações Unidas que transformou o enfoque da alimentação e agricultura no mundo. Estavam inaugurados novos tempos. Assim se pensava.

No Brasil, a evolução da ciência da nutrição se deu de forma ainda mais lenta. O primeiro trabalho sobre "Higiene Alimentar" data de 1908 e foi elaborado por Eduardo Magalhães. Novos estudos, estes de Álvaro Osório de Almeida, realizados no Rio de Janeiro, em 1920, investigavam as necessidades energéticas mínimas do organismo. Seguiram-se trabalhos de Alfredo A. de Andrade que, em 1922, elaborou uma tabela sobre a composição dos alimentos brasileiros. Outras tabelas foram feitas: pela comissão médica do exército e por Heloísa de Paula Rodrigues. Segue-se o trabalho de Oscar de Souza, de 1932, denominado Fisiologia da Alimentação. Outro passo, que não podemos deixar de mencionar, foi a criação, em 1933, da primeira cadeira especializada em Nutrição da Universidade do Distrito Federal, ocupada pelo Prof. Annes Dias, tratando de aspectos médicos e higiênicos do problema.

Entretanto, foi com o *Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife*, realizado por Josué de Castro, em 1932, que pela primeira vez foram estabelecidas relações diretas entre a produtividade do trabalhador e a sua alimentação, bem como examinadas suas condições de vida, seu tipo de moradia, seu salário. Este trabalho pioneiro é um divisor de águas na história brasileira da nutrição. A partir da publicação do inquérito já era possível identificar nos jornais notícias sobre o assunto. Falava-se em vitaminas, fósforo, cálcio, ferro, discutia-se o que se denominou "alimentação racional do povo".

A partir do *Inquérito* de Josué de Castro em Recife, outros inquéritos foram realizados, no Distrito Federal e em São Paulo. O primeiro por Castro Barreto e o segundo por Paula Souza e José Emydio. Era grande a pressão social para que o Brasil viesse a estabelecer um salário mínimo para a classe trabalhadora. Em várias regiões do País realizaram-se inquéritos que vieram a demonstrar com rigor estatístico as verdadeiras condições alimentares de nosso povo – os seus hábitos alimentares e os seus déficits nutritivos. Interessantes pesquisas de laboratório precisaram detalhes inéditos da fisiologia da nutrição em nossas condições de clima. Em vários Centros de Pesquisa foram levadas a efeito análises que revelaram a composição



A despeito de ter sempre existido fome, o que Josué de Castro pretendia demonstrar era a perspectiva de que seria ela um fenômeno social, criação do homem, portanto, responsabilidade dos próprios homens e não da natureza

química e o teor vitamínico de inúmeras substâncias alimentares brasileiras. Assim, ao mesmo tempo, dentro das paredes fechadas dos laboratórios e no campo aberto da pesquisa social, criou-se a escola brasileira de nutrição, conhecida e respeitada nos grandes centros científicos do mundo.

Neste contexto, Josué de Castro idealizou e elaborou o que veio a ser o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), viabilizado pelo Decreto-Lei nº. 2.478, de 1940, que ganhou visibilidade pela instauração dos primeiros restaurantes populares. Para propiciar aos trabalhadores alimentação adequada e barata, o governo instalou e fez funcionar restaurantes destinados aos trabalhadores, e tornou obrigatório às empresas o fornecimento de refeições e a instalação de refeitórios.

O SAPS, ao encarar o problema da alimentação do povo brasileiro, mais precisamente do trabalhador, procurou estudar as condições de nutrição, a situação econômica, os hábitos alimentares do indivíduo e as particularidades bioquímicas dos elementos integrantes da alimentação.

Para a perfeita implementação da medida foi realizado um amplo inquérito alimentar nos diferentes bairros da Capital da República. Este inquérito, levado a efeito de casa em casa, constituiu-se pelo preenchimento de uma ficha, na qual foram apurados os hábitos alimentares, as compras mais frequentes de alimentos, a sua quantidade e qualidade, o número de pessoas que compunham a família visitada, suas condições econômicas e as condições de higiene do lar do trabalhador.

Em 1943, com o País envolvido na guerra mundial, o Coordenador da Mobilização Econômica, Ministro João Alberto, considerando a extraordinária importância que envolvia na ocasião o problema da alimentação coletiva e a necessidade de que fosse estabelecido, para todo o País, um plano de economia alimentar cientificamente dirigido, criou o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), sob a direção geral do Dr. Josué de Castro, com a competência para tomar as providências indispensáveis à realização de determinações governamentais. O STAN estava também incumbido de realizar estudos, trabalhos e pesquisas concernentes ao problema da alimentação, sugerindo as medidas técnicas para a melhoria das condições de nutrição do povo brasileiro.

Subordinado ao Serviço Técnico da Alimentação Nacional e sob sua direta orientação, por iniciativa de industriais brasileiros ligados à indústria de alimentos, foi criado o Instituto de Tecnologia Alimentar, em 1944, com a finalidade de realizar pesquisas e estudar problemas tecnológicos referentes a esta indústria.

Ao fim da guerra, esvaiu-se o interesse governamental pelo STAN. No entanto, permaneceu o Instituto de Tecnologia Alimentar, que manteve seus objetivos, custeados em parte pelo seu próprio patrimônio e em parte por contratos lavrados com entidades públicas e privadas.

Foi nesta ocasião que o médico e escritor nordestino publicou a *Geografia da Fome*, e buscou romper o tabu que até então envolvia o fenômeno da fome. Josué de Castro desenvolveu seu trabalho a partir da constatação de que num mundo onde não se consiga obter condições de vida similares para todos os homens ao nascer, se produzirão, conseqüentemente, grandes contrastes nos futuros níveis de saúde e capacidade intelectual destas populações. Ter ou não ter o que comer diferencia mais do que a etnia. Dividia a sociedade não em burguesia e proletariado, mas entre os que não comem e não dormem porque têm fome e os que comem, mas não dormem com medo dos que têm fome.

Assim apresentava seu tema:

O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso e se constitui num dos tabus de nossa civilização. É realmente estranho, chocante, mesmo à observação, o fato de que num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de se escrever e publicar, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome em suas diferentes manifestações. (...) Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura, foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido ou, pelo menos, pouco aconselhável de ser abordado publicamente.²

Para romper o tabu da fome, articulou uma abordagem interdisciplinar que lançava mão do método geográfico para "estudar o problema em sua realidade total, sem arrebentar-lhe as raízes que o ligam subterraneamente a inúmeras outras manifestações econômicas e sociais da vida dos povos"³.

2 CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

3 *Ibidem*.

Com esta postura mais arrojada, em contraste com seus primeiros escritos, Josué de Castro chega a afirmar que a fome não é mais do que a mais trágica expressão do desenvolvimento dos países mais ricos que se sustentam na exploração dos países mais pobres, provocando-lhes não só a fome quantitativa, aguda ou manifesta, mas principalmente a fome qualitativa, crônica, oculta.

A fome aguda – também denominada total, global, epidêmica ou quantitativa – é a menos comum e a mais fácil de ser observada. Refere-se à completa inanição, que em língua inglesa é chamada de *starvation*, fenômeno limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais.

Já o outro tipo de fome, denominada crônica, também classificada como parcial, oculta, qualitativa, específica, endêmica ou latente, refere-se a um fenômeno muito mais frequente e mais grave, pois a falta permanente de determinados elementos nutritivos, nos regimes alimentares habituais dos povos subdesenvolvidos e até de uma pequena parcela dos desenvolvidos, provoca a morte lenta de vários grupos humanos no planeta, apesar de comerem todos os dias. É um tipo de fome mais perverso do que a fome epidêmica, porque age sorrateiramente. Ela é caracterizada pela ausência ou presença em quantidades exageradas de certas substâncias alimentares, como os sais minerais, as vitaminas, as proteínas, gorduras, entre outras, e se manifesta em inúmeras doenças.

Tomo de empréstimo as palavras da Prof^a Rosana Magalhães, da Fiocruz, para resumir o conteúdo da *Geografia da Fome*:

Em 1946, o livro *Geografia da Fome* e o aprofundamento do conceito-horizonte da ecologia, permitem que Josué de Castro caracterize as múltiplas correlações entre os grupos sociais e as condições regionais de solo, clima, ocupação e desenvolvimento econômico e social. Estudando com rigor as especificidades da alimentação da população nas diferentes regiões do País, o autor define “cinco áreas de fome”. Na Amazônia, por exemplo, a pobreza do solo, as práticas arcaicas na agricultura e a baixa densidade demográfica são refletidas na alimentação composta basicamente de farinha de mandioca, feijão, peixe, ovos de tartaruga e arroz. O abandono da região após o fim do ciclo da borracha, os altos índices de mortalidade e a migração para o Sul vão desenhando um quadro complexo de vulnerabilidade à fome. Já no Nordeste, o sertão e a região açucareira expressam, em sua análise, diferentes possibilidades alimentares e quadros de fome endêmica e epidêmica. Ao estudar o fenômeno da composição privilegiada da dieta no sertão, rica em milho, leite, carne e também tubérculos, sendo totalmente desestruturada, porém, com as secas, o autor revela com clareza a sabedoria alimentar do sertanejo nordestino e, ao mesmo tempo, os limites de intervenção pública na região.

Assim, a corrente francesa da geografia e principalmente Vidal de La Blache exercem importante influência em seu trabalho. A recusa ao determinismo e o esforço em realizar descrições regionais aprofundadas, capazes de possibilitar a compreensão do entrelaçamento entre a história, o homem e a natureza foram aspectos decisivos da geografia humana de Vidal de La Blache incorporados na obra de Josué de Castro. A procura pela identidade e pela vocação do lugar aliada à arguta observação de singularidades e especificidades locais garantiu uma rearticulação virtuosa entre relações sociais e meio naturais na obra do autor. Para Josué de Castro, a pouca importância dada pelo Estado à agricultura e a ênfase na industrialização das regiões Sul e Sudeste do País ampliava o abismo social e a fome. “Ao mesmo tempo a manutenção do perfil desigual de distribuição da terra emerge como uma das faces do subdesenvolvimento nacional”.

Josué compreendeu que era imprescindível aumentar a renda do trabalhador, e foi um dos precursores na defesa do salário mínimo. Sabia dos males que a nutrição deficiente nas crianças poderia acarretar e ajudou a formular a política de merenda escolar, iniciativa que ainda hoje atende a um grande número de estudantes brasileiros. Entendeu que estava na agricultura familiar a melhor forma de manter o homem no campo e possibilitar sua alimentação. Assim, combateu o latifúndio e defendeu a reforma agrária. Foi um pacifista, e em diversos pronunciamentos, deixou claro seu repúdio à economia armamentista. Recebeu o Prêmio Internacional da Paz e indicações para receber o Prêmio Nobel, de Medicina e da Paz. Foi ainda pioneiro como pesquisador e ativista ecológico, quando até estas expressões eram novidade.

Exerceu cargos e funções no Brasil e no exterior, entre eles o de Presidente do Conselho da FAO, sendo até hoje o único brasileiro a ter ocupado esta importante posição. Deputado Federal pelo Estado de Pernambuco em duas legislaturas e ainda Embaixador brasileiro junto às Nações Unidas.

Mas o mundo continuou pouco atento ao problema da fome e as análises comprovavam que o número de famintos no mundo permanecia em plano crescente. O alerta de Josué não foi ouvido. Ora por conta da desconfiança na veracidade dos números, ora pela acusação de que as medidas propostas eram assistencialistas ou contrariavam os padrões do capitalismo vigente.



Ao final de sua passagem pela Presidência do Conselho de Administração da FAO, onde cumpriu dois mandatos, Josué relata sua frustração:

Na medida em que assumi a condição de porta-voz do terceiro mundo, enfrentei forte oposição dos países desenvolvidos, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, para a concretização de minhas propostas entre as quais se destacavam: a criação de uma reserva alimentar de emergência; o desenvolvimento de vários programas de cooperação técnica para melhoria e aumento da produção agrícola nos países do terceiro mundo; programas de capacitação de mão de obra; além da batalha em realizar uma verdadeira reforma agrária nas áreas mais pobres do planeta e, desta forma, poder incrementar a produção de alimentos, gerar empregos, renda e combater a fome.

O aparecimento da FAO possibilitou um tratamento mais científico na apuração quantitativa da população mundial atingida pela fome. Entretanto, foi somente em 1996, quando a Cúpula Mundial da Alimentação foi reunida em Roma, com a presença de 186 países, que uma medida mais efetiva foi acordada: reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano de 2015. Apesar do compromisso, o que então se observou é que progressivamente o número de famintos continuava a crescer. Ora em razão de crises mundiais, ora em razão de equivocadas decisões políticas adotadas em países subdesenvolvidos.

No Brasil, segundo dados do IPEA, em 1999 havia 14,5% da população brasileira vivendo em famílias com renda inferior à linha de indigência e 34,1% com renda inferior à linha da pobreza. Isso correspondia a 22 e 53 milhões de pessoas, respectivamente. Comparado ao ano anterior, houve um pequeno aumento: em 1998 havia 21,7 milhões de indigentes e 50,3 milhões de pobres, ainda segundo o estudo. As carências nutricionais mais significativas verificadas foram as de ferro, iodo e vitamina A.⁴

4 São essas carências que o Ministério da Saúde focaliza em suas ações no combate aos males da nutrição no País.

Porém, ao se analisar a renda *per capita* do Brasil em relação à de outros países, não se pode considerá-lo um país pobre: a comparação internacional quanto à renda *per capita* coloca o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo. Apenas 36% dos países do mundo possuem renda *per capita* superior à do Brasil, mas o seu grau de pobreza é significativamente superior à média dos países com renda *per capita* similar à brasileira.

Por ocasião da 30ª Conferência Regional da FAO para a América Latina e Caribe, em abril de 2008, foi informado que, nos últimos anos, a América Latina e o Caribe registraram uma diminuição no número de pobres e indigentes. No entanto, ainda haveria 194 milhões de pobres, dos quais 71 milhões vivendo em pobreza extrema. Os números da subnutrição baixaram de 59 milhões para 51 milhões de pessoas. Diante da crise financeira e econômica que atingiu todas as nações a partir de 2007, o órgão das Nações Unidas avaliou que a fome atingiria 1,02 bilhões de pessoas no mundo em 2009, o que representa 11% a mais do que em 2008. É uma crise que afeta 1/6 da população global.

De modo surpreendente, em setembro de 2010, a FAO admite que a fome no mundo diminuiu, pela primeira vez em 15 anos, embora os números ainda sejam perturbadores.

No Brasil, testemunhamos décadas de numerosas decisões governamentais equivocadas. Planos econômicos desastrosos e inconsistentes levaram o País a uma situação de persistente inflação e de aumento crescente da dívida externa. Décadas perdidas para a população que se esforçava em vão para superar a situação de penúria. A desigualdade cada vez mais acentuada produzindo cidadãos de segunda categoria, na medida em que não conseguiam fazer frente às despesas para sua manutenção e de suas famílias.

Como se não bastasse, as décadas de 1980 e 1990 foram atropeladas pelo avanço da globalização e a consolidação das práticas liberais conservadoras que, sob o título renovado de neoliberalismo, agravaram o quadro da miséria. Os países subdesenvolvidos foram as principais vítimas das práticas patrocinadas pelos países ricos.

Um breve texto de Milton Santos expressa este triste quadro da "globalização como perversidade":

De fato, para a maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigado se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a AIDS se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção.

A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas estas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização. Esta lúcida avaliação se deu antes da atual crise econômica e financeira que ainda aflige o mundo.

A defesa do "Estado mínimo" e o abandono de políticas públicas básicas foram agravando a situação precária de nossa população, com toda e qualquer manifestação de política inclusiva sendo imediatamente rechaçada e acusada de assistencialista. Como se fosse possível prescindir, inteiramente, em qualquer política pública, de certo grau de assistencialismo, ao menos em seus momentos iniciais.

A primeira reação consistente a esta situação de descaso, no Brasil, ocorre em 2003, quando o Presidente Lula assume o Governo e elege o combate à fome como prioridade.

A partir do Programa "Fome Zero", uma sucessão de iniciativas e projetos mudaram a feição do Brasil no que concerne à alimentação: realizam-se as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional; criou-se o



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entregue à competência e dedicação do Ministro Patrus Ananias; reativou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, que reuniu representantes da sociedade civil e propiciou, entre outras relevantes providências, a aprovação da LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, tornando a alimentação um dever do Estado.

Frei Betto, um dos mentores das políticas públicas do atual governo, respondendo a uma pergunta sobre a “conspiração do silêncio” que envolvia o tema da fome, esclarece: “Josué de Castro é o grande inspirador da política de segurança alimentar e nutricional lançada por Lula, através do Instituto Cidadania, em 1991. Esta campanha deu origem à campanha do Betinho e, mais tarde, ao Fome Zero. Josué de Castro nos ensinou a não combater a fome com assistencialismo. Fome Zero é uma importante política pública de inclusão social.”

Interrogado sobre os indicadores da PNAD de 2008 que mostravam um País em evolução, ainda que lenta, o economista Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas, respondeu: “Se o cenário continuar, se a queda de desigualdade nesses próximos sete anos acontecer de novo, mesmo sem crescimento a pobreza vai cair 18%. Se crescermos 4% *per capita* ao ano, o que não é muito, a pobreza cai 43%, quando a meta mundial do milênio é cair 50% em 25 anos. Então não sou um otimista, sou um otimista condicionado. Se fizermos a coisa certa, teremos um País diferente”.⁵

Por ocasião da realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, Pernambuco, no ano de 2004, definiu-se o novo conceito de “Segurança Alimentar e Nutricional”:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

A ampliação do conceito de segurança alimentar e nutricional, ao lado do fortalecimento do princípio de que a alimentação constitui um direito fundamental, foram conquistas deste encontro. Como sabemos, isto não garante o seu efetivo cumprimento. Especialmente porquanto as lições do passado a respeito deste assunto não têm sido consideradas como deviam. O passo decisivo para o efetivo cumprimento destas medidas de garantia de acesso regular e permanente a alimentos em quantidade e qualidade suficientes somente veio a se dar quando, em 2006, após aprovação pelo Congresso Nacional, foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), recentemente regulamentada.

Esta Lei transforma a Política de Segurança Alimentar e Nutricional em uma Política de Estado e integra diversas áreas de ação, transformando a alimentação de qualidade em um direito assegurado por lei. O artigo 4º merece ser lembrado:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

- I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como a geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II - a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III - a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, priorizando grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV - a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, que respeitem a diversidade étnico-racial, bem como a cultura da população;
- V - a produção de conhecimento e o acesso à informação.

Em 15 de setembro de 2006, ao sancionar a Lei nº 11.346, o presidente Lula declarou:

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que sancionamos hoje é obra de um único e grande autor que a todos entusiasma e enche de orgulho a consciência nacional brasileira. Sua elaboração representa a síntese de um esforço coletivo, suprapartidário e ecumênico, para que o Estado brasileiro assumisse de forma definitiva uma de suas mais urgentes questões. Estou falando de dar ao País um marco institucional à altura dos nossos valores

5 Entrevista ao Jornal do Brasil.

humanistas. Um marco que seja coerente com nossos compromissos pela justiça e solidário com os que lutam para vencer a fome, o abandono e a exclusão. Por ter nascido de um mutirão nacional, essa é uma lei que já nasce vitoriosa. Venceu o maior desafio da democracia, que é construir as condições para que toda a população possa exercer seus direitos fundamentais.

E prossegue, a respeito da Geografia da Fome:

Quis o destino que a segurança alimentar fosse incluída em nossas leis como um direito humano inalienável no mesmo ano que uma obra que mudou a compreensão nacional face à tragédia da fome se torna sexagenária. [...] Quando escreveu sua mais conhecida obra, Josué de Castro sofreu pressões para que o título incômodo fosse substituído por outro mais ameno.

Muito há a comemorar pelo que foi feito. Entretanto, ainda é preciso avançar até que presenciemos a conquista de um Brasil sem fome e uma sociedade mais justa e igualitária, situações sonhadas por inúmeros pensadores brasileiros, entre eles meu saudoso pai, Josué de Castro.

Referências Bibliográficas

FACÓ, Rui. Cangaceiros e Fanáticos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. p. 36.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MAGALHÃES, Rosana. *Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

Apresentação da Autora

Anna Maria de Castro é graduada em Ciências Sociais e pós-graduada em Ciência Política – “Troisième Cycle de la Fondation Nationale des Sciences Politiques”, Paris. Doutora, livre-docente (com a tese: “Nutrição e Desenvolvimento: análise de uma política”) e professora titular aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi presidente da Fundação Universitária José Bonifácio e subsecretária de Estado de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro. Organizadora do livro “Fome: Um Tema Proibido – Últimos Escritos de Josué de Castro”, é autora de diversos artigos sobre políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.



LIÇÕES DA HISTÓRIA – AVANÇOS E RETROCESSOS NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME E À POBREZA NO BRASIL

Anna Maria Medeiros Peliano

Abertura

A iniciativa de registrar a experiência do Fome Zero merece ser saudada com entusiasmo. Afinal, o próprio nome do programa expressa a indignação da sociedade com a permanência do paradoxo da presença da fome num País que produz alimentos em abundância. A fome é a face mais amarga do retrato de uma sociedade que exhibe índices de desigualdades sociais inadmissíveis frente aos níveis de riqueza alcançados pelo País. Extirpar essa mazela é mais do que uma prioridade é uma obrigação ainda não cumprida.

A experiência do Fome Zero coroa uma sucessão de iniciativas registradas ao longo da história brasileira recente que buscaram enfrentar, com ênfases e resultados distintos, esse problema. Ainda na primeira metade do século XX a insatisfação com a permanência dessa mazela ensejou a adoção de políticas de alimentação e nutrição no Brasil, dando início a sucessivas adaptações e mudanças que exibem uma longa trajetória de avanços e retrocessos. Ao longo desse percurso, muito se aprendeu sobre o que deve ser feito, sem que tal aprendizado tivesse evitado atrasos. De positivo, há que ressaltar o fato de que tendo a alimentação sido elevada à condição de direito constitucionalmente reconhecido, o desafio de assegurar a segurança alimentar não é mais uma opção de governo, mas uma obrigação do Estado, com toda a complexidade que o tema envolve.

Portanto, não há mais espaço para retrocessos. Importa extrair da história e do presente as devidas lições. E, para isso, o registro do que foi e do que está sendo feito é de fundamental importância para que o aprendizado se beneficie da reflexão e dos debates em curso não só no Brasil, mas em nível internacional. E nesse campo, o Brasil tem não apenas o que aprender com o exame de outras experiências, mas também muito a oferecer, como demonstra o interesse internacional pelas ações adotadas pelo País nessa área.

O que o passado e o presente nos ensina é que o sucesso de iniciativas voltadas para garantir a segurança alimentar das populações pobres depende de o tema estar contemplado na estratégia de desenvolvimento do país. Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas do subdesenvolvimento. Como já afirmava Josué de Castro, em *Geografia da Fome*, não existe “nenhuma panaceia que possa curar este mal como se fosse uma

doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão (...) é a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico”.¹

Em que medida, a trajetória das políticas brasileiras nessa área pode ajudar a compreender as razões dos fracassos e a enfrentar os desafios que se apresentam para encontrar soluções definitivas para essa questão? De que modo é possível alargar as perspectivas sob as quais o tema deve ser apreciado e, assim, quem sabe, obter resultados ainda mais rápidos? Por isso, acredito ser importante aproveitar a oportunidade que me foi oferecida de participar desse livro para dar um depoimento apoiado em décadas de participação na elaboração, implementação e avaliação de políticas de combate à fome e à pobreza, reunindo reflexões desenvolvidas ao longo dos mais distintos momentos dessa trajetória.

Para mim, a preparação desse depoimento propiciou a oportunidade de rever textos escritos no calor dos acontecimentos e dos debates da época. A intenção é oferecer ao leitor uma visão crítica das políticas adotadas no passado para subsidiar os debates que deverão ocorrer após a publicação do livro, não para desmerecer o que foi feito, mas sim pela convicção de que muito se pode aprender com os desacertos cometidos.

O depoimento restringe-se às intervenções do setor público no âmbito exclusivamente federal, desconsiderando a atuação dos demais níveis estaduais e municipais de governo e da sociedade civil.

Restringe-se, ainda, às estratégias e programas de combate à fome e à pobreza no campo das políticas sociais. Portanto, está longe de esgotar as diversas dimensões que envolvem o desafio da segurança alimentar, que depende, conforme assinalado, de inserir esse tema na estratégia nacional de desenvolvimento. Isso é necessário, mas não é suficiente. É preciso associar às medidas no campo econômico políticas específicas para superar o desafio de garantir a segurança alimentar, com base em um enfoque múltiplo e abrangente. A experiência tem demonstrado que o equacionamento de problemas sociais, dentre os quais destaca-se a questão da fome, não se dá por meio de programas isolados e setoriais. É preciso integrar ações de assistência alimentar com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde, geração de renda e apoio à agricultura, entre outras. Esse foi o entendimento que conduziu ao desenho da estratégia do Fome Zero. E essa é a abordagem adotada na elaboração deste depoimento.

A história das políticas de alimentação e nutrição no Brasil evolui ao longo de quatro atos: o primeiro é o mais longo, se inicia nos anos quarenta e se estende até meados dos anos setenta com a aprovação do II PRONAN; o segundo é o mais turbulento e se estende até o final dos anos oitenta; o terceiro se desenrola na década de noventa; e o quarto ato se centra no primeiro decênio do século XXI, já sob a égide do governo do presidente Lula.

Primeiro Ato: Os Primórdios das Políticas de Alimentação e Nutrição

A história das políticas de alimentação e nutrição nos remete à década de 1940. Já faz setenta anos que a assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada ao campo das políticas públicas governamentais no Brasil. Foi no âmbito do Ministério do Trabalho (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, que foi lançada a base da política de alimentação implementada no País, centrada no binômio alimentação/educação.

1 CASTRO, Josué. *Geografia da Fome*, 3. Ed., São Paulo: Ed. Brasileira, 1965.



Já no ano seguinte este Serviço Central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que tinha por objetivo “melhorar a alimentação do trabalhador e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva nacionalização dos seus hábitos alimentares.”²

Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); d) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; e) o serviço de visitação domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e f) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

Ao fim do primeiro governo Vargas (1945), o SAPS entrou em crise, foi se esvaziando progressivamente³ e suas funções foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, criada em 1962.

O comando da política de alimentação se transferiu no pós-guerra para a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, criada no âmbito do Ministério da Saúde. A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, em 1972, que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos de 1950, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. E a responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição permaneceu até os anos noventa.

Não obstante, quando analisamos os diversos Planos e Programas elaborados desde então, verificamos algumas características comuns. Em todos eles estão destacadas as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do País. Neste sentido, os programas de alimentação, stricto sensu, desde o início dos anos de 1950, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição, que aflige significativa parcela da população.

Uma segunda característica importante e presente em todos os Planos é a identificação de um foco central de atuação, com ênfase, inicialmente, na educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada.

A partir da década de 1960, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos especialmente formulados, de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada no tocante ao seu valor protéico. Tal suposição foi contestada pelo ENDEF/1974, que identificou na alimentação do brasileiro a predominância de um déficit calórico. Isto é, dada a composição da dieta da população, aqueles grupos que atingiam níveis de consumo adequados, em termos quantitativos, não apresentavam déficit protéico, ou seja, o brasileiro não comia mal, comia pouco⁴. Dessa constatação decorreu, no período seguinte, uma rejeição aos programas de educação alimentar. Eles eram associados a “professoras nas escolas ensinando crianças pobres a se alimentarem de forma variada, incluindo carnes, frutas e verduras, às quais não tinham condições financeiras de adquirir”. Obviamente, a questão alimentar é muito mais complexa e hoje, em um momento que cresce a obesidade entre famílias pobres, o tema tem que ser revisto, aprimorado e fortalecido.

Um dado importante a enfatizar nos resultados do ENDEF foi a presença, nos anos setenta, de algum grau de desnutrição em 46% das crianças menores de 5 anos (peso idade).

Segundo Ato: a Aprovação do II PRONAN

Em meados da década de 1970, com a aprovação no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN⁵, em fevereiro de 1976, houve uma reviravolta na concepção dos programas de alimentação. Por isso,

2 Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940.

3 O SAPS foi oficialmente extinto em dezembro de 1967.

4 Ver Anna Maria Peliano: *A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais*. Texto elaborado para coletânea de artigos publicados pela CONAB, por ocasião da comemoração dos 500 anos do descobrimento do Brasil. Brasília, 1999.

5 A elaboração do II PRONAN foi coordenada por Eduardo Kértész, então coordenador da Área de Saúde do CNRH/IPEA. O documento foi fruto de uma elaboração conjunta IPEA/INAN.

esse plano foi considerado um marco na política de alimentação e nutrição do País e abre a cena do segundo ato.

Com o II PRONAN, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar. O diagnóstico era o de que a agricultura brasileira responde satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a COBAL, hoje Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Esse mercado institucional, de grande porte, teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.



Com o II PRONAN, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar

O Que se Extrai da Experiência do II PRONAN?

Quando se analisa a ação governamental durante a vigência dos diversos Planos ou Programas Nacionais em relação aos diferentes focos mencionados – educação alimentar, enriquecimento dos alimentos e apoio à produção – observa-se que ela foi muito tímida e essas mesmas questões continuam presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais.

O que se verificou, na prática, nessa fase foi a implantação de um conjunto diversificado de programas de alimentação e nutrição que contemplava a distribuição gratuita de alimentos, com enfoques distintos e nem sempre compatíveis com as diretrizes das políticas defendidas nos planos oficiais. A extinta Legião Brasileira de Assistência – LBA, na vigência do II PRONAN e até o início dos de 1990, promoveu a distribuição de alimentos nutricionalmente enriquecidos adquiridos diretamente do setor industrial. O programa da merenda escolar manteve a distribuição de alimentos enriquecidos e, somente em meados dos anos 80, passou a adquirir, parcialmente, os alimentos básicos adquiridos pela CONAB. O INAN foi o único que buscou associar a distribuição de alimentos e de abastecimento alimentar em periferias urbanas (Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB) ao apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB, realizado em parceria com a CONAB. Para isso foram criados polos de compras para escoamento da produção em áreas rurais com concentração de pequenos agricultores nos estados do Nordeste. Entretanto, recursos insuficientes e descontinuidade na distribuição de alimentos, entre outros problemas, inviabilizaram o dinamismo inicialmente preconizado para os pequenos produtores.

Com uma sistemática integrada inovadora, o II PRONAN encontrou severas resistências junto à maioria dos ministérios envolvidos, embora tenha contribuído para fortalecer, pela adição de novos recursos, programas de suplementação alimentar das esferas do MEC (merenda escolar) e MPAS (extinta LBA). No entanto, na medida em que estas instituições se limitaram à distribuição de produtos industrializados e formulados, contrariaram as diretrizes que justificaram a própria elaboração do PRONAN.

Avaliações realizadas ainda no início dos anos 1980 atribuíram as deficiências da implementação das políticas de alimentação, assim como das demais políticas sociais, ao fato de que elas “refletiam, em grande parte, a desigualdade de forças de pressão dos diferentes grupos envolvidos nos programas sociais, que



Em 1985, na esteira da redemocratização do País, espaços de participação e debates sobre o tema da fome e desnutrição foram se estruturando

determinam que os benefícios sejam, com frequência, apropriados pelos segmentos mais próximos aos centros de decisão". E o mesmo trabalho concluiu: "os alimentos se distribuem com a renda e esta se distribui com o poder político e com a capacidade de autodefesa de cada um dos grupos sociais. A solução dos problemas de alimentação, bem como dos demais problemas sociais escapa do campo 'racional' dos tecnocratas para o campo político. E só encontrará soluções se o campo político for o do debate, o da participação, o da defesa legítima dos interesses de todas as camadas da população"⁶. A conjuntura política daquela época não dava espaço para nada disso.

Em outro estudo, do período 1980-1984, é assinalado que a análise do volume de recursos alocados aos programas de alimentação e nutrição poderia indicar o fortalecimento progressivo do setor. Esses recursos "responderam, entretanto, por um gasto, no nível federal, equivalente a apenas 0,03% do PIB em 1980, elevando-se para 0,10% em 1984. Este aumento de recursos foi, paradoxalmente, acompanhado de uma deterioração no atendimento, à medida que o volume de alimentos distribuídos *per capita* e, portanto, a complementação nutricional, foi sendo reduzida de forma progressiva. Tal fato pode ser atribuído especialmente a pressões políticas para expansão do número de beneficiários, o que ocorreu muitas vezes a partir de critérios demagógicos e clientelistas, em detrimento da qualidade dos programas. De qualquer forma, os recursos destinados ao setor ainda que crescentes, estiveram sempre aquém das reais necessidades da população brasileira, se dimensionados em relação ao déficit alimentar dado pelo nível do poder aquisitivo da classe trabalhadora. Enquanto instrumento de redistribuição de renda, pode-se admitir que o impacto dos programas específicos de alimentação foi absorvido pela "Política de Desalimentação", decorrente dos ajustes implementados no setor econômico⁷.

O Que Significou a Redemocratização de 1985 para as Políticas de Alimentação e Nutrição?

Em 1985, na esteira da redemocratização do País, espaços de participação e debates sobre o tema da fome e desnutrição foram se estruturando. Ainda em 1985, o Ministério da Agricultura, por meio da COBAL, implantou o Programa de Abastecimento Popular – PAP e organizou no denominado "Dia D do Abastecimento" o Debate Nacional de Abastecimento Popular, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase três mil organizações populares das periferias dos centros urbanos. Os participantes encaminharam uma pauta extensa de reivindicações, que tratavam da política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor. As propostas extraídas desses encontros foram trazidas para Brasília, debatidas e entregues ao então Ministro da Agricultura, Pedro Simon. A percepção pelas comunidades da complexidade dos problemas alimentares ficou claramente expressa na abrangência das sugestões apresentadas. Inaugurava-se ali um embrião das conferências de segurança alimentar. No ano seguinte, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

⁶ PELIANO, Anna. *O II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN e a Política Social*. Texto elaborado em Julho/83. UNB. Brasília. E, PELIANO, Anna. *A Política Social Participativa e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN*. UNB. Brasília, Julho de 1983.

⁷ PELIANO, Anna. Os Programas Alimentares e Nutricionais no Contexto da Recessão Econômica: 1980-1984. In: *Crise e Infância no Brasil. O Impacto das Políticas de Ajustamento Econômico*. Organizadores: José Paulo Z. Chahad e Ruben Cervini. São Paulo, 1988. IPE/USP e UNICEF

Na UnB foi criado o Núcleo de Estudos da Fome⁸, onde foram desenvolvidas diversas atividades, entre pesquisas, seminários, publicações (Cadernos de Economia e Nutrição) e a edição de um jornal – Fome em Debate – com uma tiragem de 40 mil exemplares distribuídos dentro e fora do Brasil. Esse jornal visava, essencialmente, promover a conscientização e a mobilização política em torno do tema. Nas eleições de 1989, numa de suas edições, foram realizadas entrevistas com os então candidatos à Presidência da República para que apontassem, se eleitos, quais seriam as medidas que adotariam para combater a fome no País. Foi instituído o Prêmio Josué de Castro que, na sua primeira edição, premiou Walter Barelly, por sua luta no DIEESE pela elevação do salário mínimo. Por ocasião da premiação, reuniram-se, na UnB, as principais lideranças sindicais do País para debater e elaborar a Carta de Brasília, sobre o tema “Fome e Salário”. A carta foi entregue ao Presidente da República, em exercício, Ulisses Guimarães. No ano seguinte, o prêmio foi para José Francisco da Silva pelo seu trabalho à frente da CONTAG em defesa dos trabalhadores rurais.

Ainda no segundo período dos anos oitenta, com a promulgação da Constituição de 1988, deu-se um grande passo na área de alimentação, com o reconhecimento da alimentação escolar como um direito constitucional. Esse ato fortaleceu na sociedade o entendimento de que merenda não era mais uma opção dos governantes, mas uma obrigação legal.

Não obstante esses avanços trazidos pela redemocratização do País, no âmbito do governo da chamada “Nova República”, foi lançado com holofotes, pelo presidente Sarney, o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC, por meio da distribuição de tiquetes para a aquisição de 30 litros de leite junto ao comércio local. A concepção do programa contrariava os princípios defendidos pelos especialistas da época. Ele era centralizado (do governo federal diretamente para associações comunitárias), clientelista, dissociado de qualquer outra intervenção na área de saúde, ou produção agrícola, e superpunha-se aos demais programas, sem qualquer esforço de integração. Os cupons costumavam ser utilizados como moeda paralela, vendidos no mercado com deságio. Por ocasião do lançamento do programa, o jornal Fome em Debate publicava: “Cupons: Governo insiste no clientelismo”. O programa começou operado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC, órgão que passou pela Presidência da República, Secretaria de Planejamento, Ministério do Interior e Ministério da Ação Social. Terminou a década vinculado à Legião Brasileira de Assistência – LBA.

8 Cristovam Buarque, quando assumiu a reitoria da Universidade de Brasília, criou diversos Núcleos de Estudos Multisetoriais, entre eles o Núcleo de Saúde Pública (NESP) abrangendo o de Estudos da Fome, coordenado por Anna Maria Peliano.



Na cena final dos anos oitenta, o “governo federal operava 12 programas de alimentação e nutrição que juntos gastaram mais de U\$ 1 bilhão, em 1989. Durante a década, os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento, ou racionalização da intervenção estatal. Por exemplo, chegaram a coexistir 4 programas distintos de distribuição gratuita de alimentos, apenas para o grupo de crianças menores de 7 anos, que absorviam 2/3 dos recursos financeiros”⁹.

Várias comissões foram criadas para discutir os programas de alimentação e nutrição em curso e sempre chegavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas, unificar as ações e os recursos, de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar sua eficiência e eficácia; privilegiar o grupo materno-infantil, associando a distribuição de alimentos às ações de saúde; e, concentrar o atendimento na Região Nordeste. Essas recomendações não foram acatadas e a cena final mostrava uma total confusão administrativa e um alerta de que 31% das crianças brasileiras menores de cinco anos ainda apresentavam desnutrição, sendo que 5% sofriam de desnutrição moderada ou grave¹⁰.

Terceiro Ato: As Reviravoltas dos Anos Noventa

No início dos anos de 1990, com o Governo Collor, a cena é de terra arrasada, com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição então existentes. Jogou-se fora a bacia e a criança. Em 1992, os recursos para a área estavam reduzidos a U\$ 208 milhões. O Programa da Merenda Escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a CONAB distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias carentes do Nordeste vítimas da seca, por meio do Programa “Gente da Gente”. Na área do abastecimento popular, os programas foram sendo gradativamente reduzidos e a CONAB mantinha apenas a rede SOMAR que foi perdendo força e terminou sendo oficialmente extinta em 1997.

Naquela ocasião, sucessivas críticas aos programas de alimentação levaram a questionamentos sobre sua validade e a justificativas para a sua extinção. Em uma análise dos programas de alimentação e nutrição publicada pelo IPEA, em 1992, era assinalado: “parece não haver mais indignação viver em um País em que mais da metade de suas crianças pertencem à famílias que não têm poder aquisitivo suficiente para garantir a satisfação de suas necessidades essenciais. Pergunta-se, agora, se deve ou não o setor público contribuir para a melhoria dos padrões alimentares por meio da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos. Esquece-se que o inadmissível é a necessidade deste tipo de intervenção nas dimensões observadas, e não na própria intervenção; de que o injustificável é o descumprimento das diretrizes recomendadas e das metas anunciadas, além da não mobilização dos recursos financeiros e do suporte político necessários”. Concluía-se no documento: “o retrato das crianças brasileiras fornecido pela PNSN revela que a desnutrição é um indicador inequívoco de um quadro carencial mais amplo, e que não poderá ser combatida isoladamente. Revela, também, que paralelamente à elevação do poder aquisitivo, o acesso a serviços públicos essenciais, tais como saúde, saneamento, habitação e educação é fundamental para a melhoria das condições nutricionais. Nesse sentido, os programas de distribuição de alimentos devem ser assumidos como aquele componente complementar, de caráter assistencial, desenvolvido no âmbito das demais políticas setoriais. Devem ser entendidos em um novo contexto político-social, no qual a assistência não se confunde com uma dádiva governamental, mas sim com um direito de cidadania reconhecido pela constituição.”¹¹

Com o *impeachment* do presidente Collor, assume o governo Itamar Franco (1993/1994) e promove uma guinada na questão das políticas de alimentação e nutrição. De imediato, criou um grupo para redesenhar o antigo Programa do Leite do governo Sarney e iniciou um processo de descentralização da merenda escolar num acordo estabelecido com a Frente dos Prefeitos.¹²

9 BRASIL: *Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90*. Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin. IPEA, Brasília, Abril de 1994.

10 Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, INAN/IBGE/IPEA. Brasília, Março de 1990.

11 Anna Maria Peliano. *Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil*. Texto para Discussão nº 253. IPEA. Brasília. Abril de 1992.

12 A proposta de descentralização da merenda escolar apresentada pelo governo federal aos prefeitos foi elaborada no IPEA: *A Descentralização da Merenda Escolar*. Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin. IPEA, Brasília, outubro de 1992.

Nesse mesmo momento, o movimento da sociedade civil pela “Ética na Política” elegia o Combate à Fome e à Miséria pela Vida como bandeira de mobilização nacional e o governo paralelo do PT lançava a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Sem entrar em detalhes do processo que reuniu todas essas forças, o fato foi que elas se reuniram e o tema sensibilizou o País. E a primeira iniciativa decorrente dessa união de forças foi a elaboração do Mapa da Fome.

Qual Foi a Importância do Mapa da Fome?

Entre outras contribuições, ele ajudou a difundir o tema da “segurança alimentar”, que havia sido introduzido no Brasil em meados da década de 1980, pelo Ministério da Agricultura, centrado em dois grandes objetivos: atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Em 1983, a FAO lançou um novo desafio para a segurança alimentar, abrangendo não só a questão da oferta adequada de alimentos em termos de qualidade e quantidade, mas também a da estabilidade dos mercados e a da segurança no acesso aos alimentos ofertados. Essa abordagem foi ratificada no Brasil em 1986, quando foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

Entretanto, a segurança alimentar só começou a ser difundida nos anos de 1990, a partir da publicação do “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”¹³ e da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (1993), culminando com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994).

A importância da publicação do Mapa da Fome foi grande para o País. Segundo noticiou o Boletim Informativo do IPEA, à época, foi “a pesquisa que comoveu o País e estimulou a mais empolgante reação do Governo e sociedade”¹⁴. A elaboração desse mapa foi solicitada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, representando o Movimento pela Ética na Política e, com a informação de que 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, mensagem que todos podiam entender, o tema entrou na agenda dos debates nacionais. “Esse é um dado de mobilização, uma informação para mexer com a sociedade”, costumava dizer Betinho, e foi o que aconteceu.

No entanto, apesar da favorável acolhida que o estudo teve nos mais diversos segmentos da sociedade, ele também foi objeto de contestação por parte de órgãos da mídia nacional e técnicos, inclusive do próprio IPEA, que invocando razões de ordem técnica, indicavam que as estimativas estariam superestimadas. Medições alternativas foram contrapostas, algumas das quais chegavam a sustentar patamares de indigência 50% menores. Uma comissão mista com técnicos do IPEA, IBGE e CEPAL foi constituída para refazer os cálculos, trabalhou por um longo período e não chegou a um consenso. Tempos depois, técnicos do IPEA que participaram dessa comissão publicaram um novo estudo no qual reconheciam que o número de indigentes para o mesmo ano de 1990 era da ordem de 31 milhões de pessoas¹⁵.



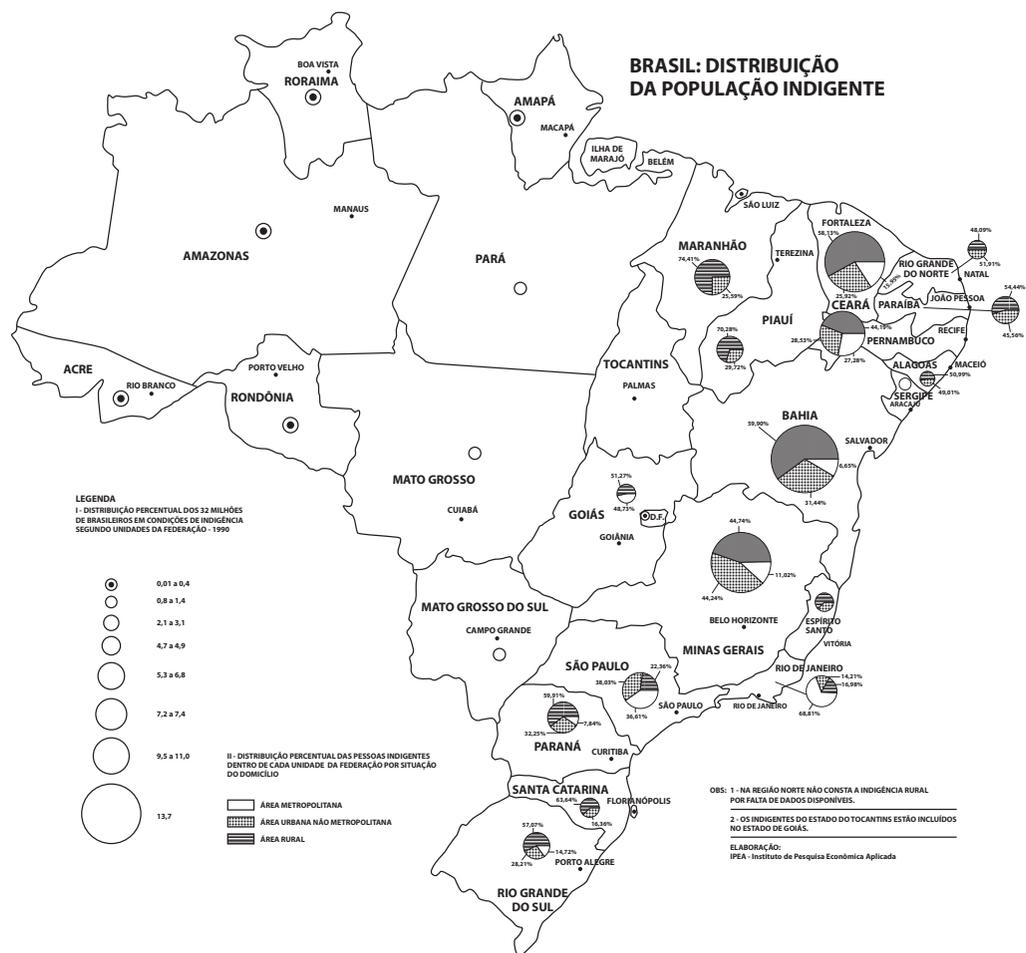
A importância da publicação do Mapa da Fome foi grande para o País. Segundo noticiou o Boletim Informativo do IPEA, à época, foi “a pesquisa que comoveu o País e estimulou a mais empolgante reação do governo e sociedade”

13 *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. Anna Maria Peliano, coord. Documento de Política nº 14. IPEA, Brasília, Março de 1993.

14 Ano VI - nº 9 - setembro de 1994. Brasília.

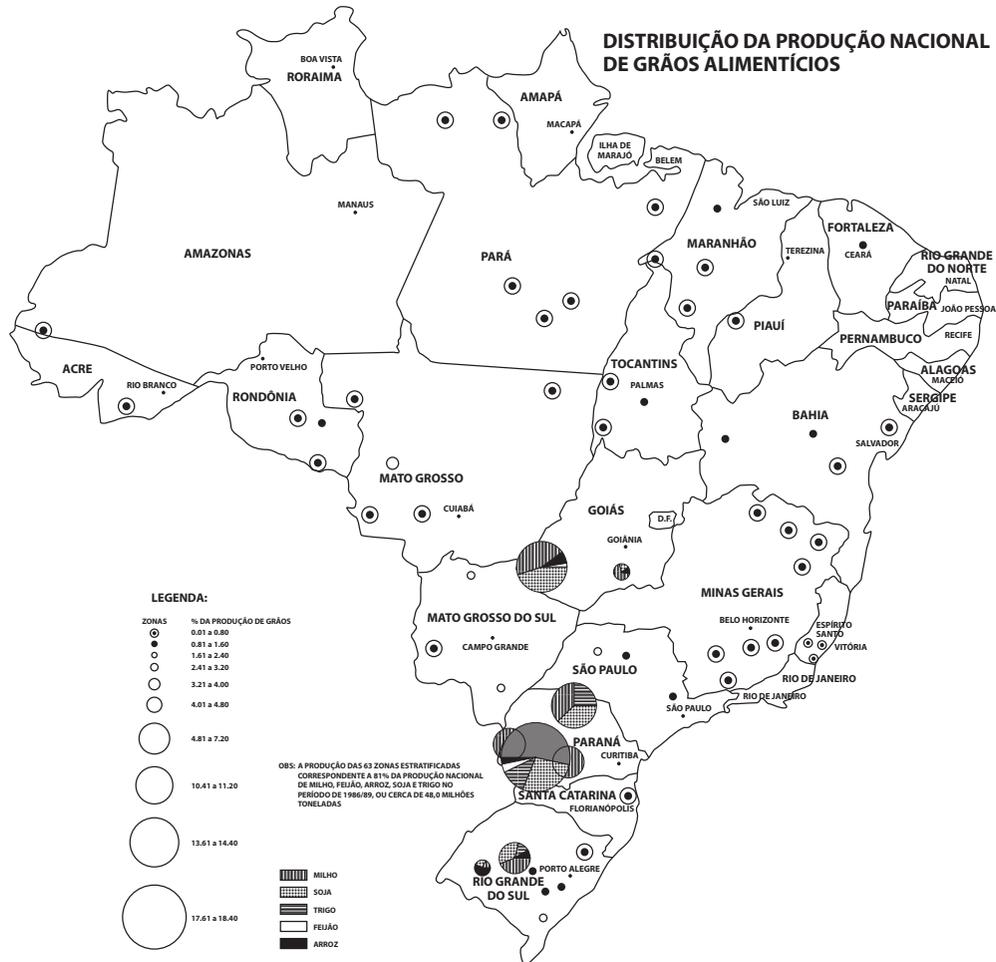
15 BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

A metodologia utilizada para elaborar o Mapa da Fome foi extraída dos estudos sobre pobreza da CEPAL, instituição parceira do IPEA nesse trabalho, e que consistia em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias para identificar quantas famílias tinham renda que permitia adquirir essa cesta básica. As pessoas que viviam em famílias com uma renda igual ou inferior ao valor da cesta básica de alimentos eram então incluídas no grupo das que passavam fome. Isso porque parte das rendas das famílias precisam atender outras despesas além da alimentação, como a moradia, o transporte, a saúde, a educação, o vestuário etc. Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Com essa concepção se chegou ao número de 32 milhões de pessoas que não tinham renda para garantir a sua alimentação nos níveis recomendados. (Ver "Brasil: Mapa da Distribuição da População Indigente").



Mas o Mapa da Fome não se restringia ao dimensionamento da pobreza, ele trazia também um mapeamento da produção agrícola do País e sugestões para o enfrentamento do problema alimentar (Ver o mapa: "Distribuição da Produção Nacional de Grãos Alimentícios"). Ressaltava que a disponibilidade interna dos alimentos era superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. O Brasil "dispõe de 3.280 kcal e de 87 gramas de proteínas *per capita*/dia para uma recomendação de 2.242 kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO)". "De imediato, a atuação do governo, com vistas ao atendimento dos objetivos de erradicação da fome e de melhoria dos padrões nutricionais, deveria se concentrar em duas providências complementares: de

um lado, enfatizar a prioridade nas estratégias de política econômica voltadas para o combate ao desemprego, à retomada do crescimento, e à melhoria dos padrões de remuneração do trabalhador, parcialmente já contempladas na nova legislação da política salarial; do outro, adotar medidas urgentes para reduzir a enorme distância que separa o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede do comércio local”¹⁶. E o documento segue fazendo sugestões para a questão do abastecimento alimentar e defendendo ações complementares de assistência alimentar para regiões extremamente pobres e para grupos específicos da população (reforço e aprimoramento dos programas destinados ao grupo materno-infantil, escolares e trabalhadores).



O presidente Itamar Franco reuniu todos os seus ministros, com a presença de Betinho e Dom Mauro Morelli, e solicitou que fossem apresentados os resultados do Mapa da Fome e, nessa mesma reunião, criou uma comissão para propor medidas de combate à fome que deveriam contemplar ações de todos os ministérios e levassem em consideração, também, as propostas do governo paralelo do PT e do Movimento pela Ética na Política¹⁷.

¹⁶ Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Anna Maria Peliano, coord. Documento de Política nº 14. IPEA, Brasília, Março de 1993

¹⁷ Dessa comissão, faziam parte Betinho [secretário executivo do IBASE], Dom Mauro Morelli (bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias), Denise Paiva [assessora do presidente Itamar], Josenilda Brant [presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição] e Anna Maria Medeiros Peliano [coordenadora de Política Social do IPEA].

O Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapas das Ações de Governo – entregue ao Presidente da República, em abril de 1993, propunha, como princípios, a solidariedade, a parceria e a descentralização¹⁸. Foi apresentado um mapeamento das ações de todos os Ministérios, em que se definiam objetivos, mecanismos operacionais e metas. Um plano ambicioso, que buscava envolver toda a administração pública federal, mas que nem o CONSEA e nem o IPEA, que funcionava como uma secretaria executiva “informal” do CONSEA, conseguiram coordenar e acompanhar. Foi daí que surgiu a proposta de selecionar um elenco bem menor de programas diretamente relacionados à alimentação e à nutrição e concentrar neles os esforços de aprimoramento, fortalecimento, acompanhamento e controle. Assim, foram destacados como prioridades os seguintes programas: Combate à Desnutrição Materno-Infantil, Merenda Escolar, Alimentação do Trabalhador, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assentamentos de Trabalhadores Rurais e de Geração de Renda.

As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida – COEP, com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social. Foi deflagrada a campanha da “Ação da Cidadania contra à Fome, à Miséria e pela Vida”, que mobilizava a sociedade em trabalhos voluntários para atendimento aos mais pobres e foi objeto de reconhecimento internacional. Como espaço de interação entre o governo e a sociedade, foi criado o CONSEA, do qual participavam ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil e indicadas pela “Ação da Cidadania”.

Com o CONSEA foi inaugurada uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência – 1993/1994: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de dois milhões de famílias atingidas pela seca. Em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação à 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximos de meio bilhão de dólares.

No II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria, elaborado pelo grupo do IPEA, que acompanhava os trabalhos do CONSEA¹⁹, concluía-se que a Ação Contra a Fome era “credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e c) ter ampliado, através do CONSEA, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas”²⁰.

Não obstante, acrescentava, “o conteúdo deste documento permite concluir que essas contribuições estiveram quase que exclusivamente limitadas à esfera das políticas compensatórias (especialmente a distribuição de alimentos). Esta característica pode merecer duas leituras. A primeira, positiva, salienta que essa distribuição rompeu a inércia secular da sociedade brasileira diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, ao flagelo da falta de alimentação das populações miseráveis. A segunda leitura enfatiza o lado negativo dessa concentração em políticas compensatórias: não se utilizou a mobilização da sociedade civil, e a influência lograda, pelo CONSEA na ação governamental, para a formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias. Como afirmou-se na apresentação [do documento em tela], toda conquista social é relativa: avançou-se, mas poder-se-ia ter avançado mais”²¹.

18 *Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípio, Prioridades e Mapa das Ações de Governo*. IPEA Brasília, Abril de 1993.

19 Sob a coordenação de Anna Maria Peliano, a equipe técnica do IPEA era composta pelo seguinte grupo: Ana Lúcia Lobato, Carlos Alberto Ramos, Enid Rocha, Guilherme Delgado, Nathalie Beghin, Ronaldo Coutinho e Valéria Rezende.

20 *II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1994*. Anna Maria Peliano, coord. IPEA, Brasília, Dezembro de 1994.

21 *Ibidem*.

Qual a Contribuição da Comunidade Solidária?

Em meados da década, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi instituída, como compromisso de campanha, a Comunidade Solidária, com foco mais centrado no combate à pobreza. Para conduzir a estratégia prevista foi criada uma Secretaria Executiva, vinculada à Casa Civil, e um Conselho composto majoritariamente por membros da sociedade civil, com a atribuição de estimular o diálogo entre governo e sociedade. Uma descrição dos pressupostos da proposta foi publicada em 2000 pelo IPEA²², na qual se destaca: “A preocupação em se evitar o surgimento de uma estrutura autônoma, que operasse à margem da administração direta, não apenas balizou o desenho como a implementação da estratégia da Comunidade Solidária. A essa decisão somou-se outra, também inovadora: a Secretaria Executiva não executaria quaisquer programas ou projetos. Seu papel, seria de capacitação dos agentes e de indução, articulação, acompanhamento e coordenação das políticas de combate à fome e à miséria implementadas por outras instituições. Caberia aos próprios ministérios setoriais, ou às entidades a eles vinculadas, a responsabilidade pela gestão técnica e financeira dos programas. Uma das principais justificativas para essas decisões foi a crença de que o rompimento do círculo viciosos da pobreza somente se daria com a adequada implementação de políticas sustentáveis ao longo do tempo. A criação de uma estrutura autônoma, com poderes e recursos próprios, não fortaleceria as instituições públicas formalmente responsáveis pela execução dessas políticas. Ao contrário, induziria à criação de estruturas superpostas, com desperdícios de recursos humanos, administrativos e financeiros”.

Neste contexto, a fome saiu da cena principal e inserida, com ênfase, no elenco de problemas que afetam a pobreza. Assim foi que a Comunidade Solidária incorporou todos os programas definidos como prioritários no CONSEA e ampliou o leque para incluir programas na área da saúde (combate à mortalidade infantil e saúde da família); da educação (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e, da geração de renda (qualificação profissional e crédito a micro empreendedores). No conjunto foram selecionados 16 programas que fizeram parte da chamada “Agenda Básica”. No primeiro ano do programa, foram aplicados cerca de U\$ 1,1 bilhão, elevando-se para U\$ 2,6 bilhões, aproximadamente, no final dos primeiros quatro anos. Os programas de assistência alimentar foram todos ampliados e a estratégia adotada de integrar esforços em municípios mais pobres tem muita semelhança com o programa atual dos Territórios da Cidadania.

Em substituição ao CONSEA foi instituído o Conselho da Comunidade Solidária que, entre outras atividades, promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre o tema da segurança alimentar, da reforma agrária, entre outros. Para registrar o processo de debates e encaminhamentos das propostas foram publicados, pelo IPEA, os Cadernos Comunidade Solidária. Na publicação que trata da segurança alimentar encontra-se assinalado: “a segurança alimentar e nutricional ainda não se constitui em objetivo estratégico do atual governo. Entretanto, está sendo tratada em diferentes âmbitos nos quais sempre se faz presente a Comunidade Solidária. Ou seja, de diversas formas, por aproximações sucessivas, a Segurança Alimentar e Nutricional vai progressivamente “contaminando” as políticas públicas. Assim, verificam-se várias iniciativas diretamente voltadas para a questão da Segurança Alimentar e Nutricional: a estratégia de combate à fome e à miséria implementada pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária; a constituição de um Comitê Setorial de Segurança Alimentar no âmbito do Conselho; a organização de um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; e a participação do Brasil no World Food Summit, em novembro de 1996, em Roma”²³. Quanto à reforma agrária²⁴, o depoimento de João Pedro Stédile, Membro da Direção Nacional do MST²⁵, ilustra o esforço realizado pelo Conselho: “O Conselho da Comunidade Solidária recolheu antecipadamente as propostas de todas as entidades presentes, e aglutinou, em 32 pontos, os quais foram detalhados e/ou complementados durante a reunião. Todas as propostas foram aprovadas por consenso e todos os presentes concordaram que o aceleração da reforma agrária depende da implementação das propostas apresentadas”. “O nosso balanço da reunião é extremamente positivo. Não pela oportunidade de discutirmos a questão da reforma agrária na Comunidade Solidária, mas,

22 RESENDE, Luis Fernando. *Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais*. Texto para discussão. IPEA, Brasília, Maio de 2000.

23 Cadernos Comunidade Solidária, v.2 – nov.1996 – Brasília: IPEA, 1996.

24 Cadernos Comunidade Solidária, v.1 – set. 1996 – Brasília: IPEA, 1996.

25 Ibidem.

sobretudo, pelas reais contribuições que a reunião representou para o avanço dessa luta no Brasil. Hoje, uma exigência de toda sociedade brasileira.” Nem o Conselho e nem a Secretaria Executiva tiveram força suficiente para fazer implementar todas as recomendações, mas o esforço de dialogar com o movimento esteve presente na Secretaria Executiva em todo o primeiro mandato de vigência da Comunidade Solidária.

Muitos criticaram a substituição do CONSEA e o esvaziamento das políticas de segurança alimentar nesse período. De fato, os temas da fome e da segurança alimentar se diluíram na proposta de combate à pobreza. Mas eles permaneceram presentes no leque das atividades do Programa. Em 1997/1998 foi criado, no âmbito da Secretaria Executiva, um grupo para a construção de um primeiro sistema de indicadores de segurança alimentar com a participação do IPEA, IBASE ABRANDH e Relatoria dos Direitos Humanos. De novo, vale ressaltar que todos os programas que eram acompanhados pelo CONSEA foram absorvidos pela Comunidade Solidária, tendo sido fortalecidos e ampliados. A distribuição nos municípios mais pobres dos alimentos disponíveis nos estoques do governo permaneceu sendo feita de acordo com a sistemática anterior. Na área do trabalho foi consolidada a proposta do programa de microcrédito com recursos do FAT, que havia sido concebida, em 1994, pelo CONSEA, iniciada na Comunidade Solidária e, posteriormente, fortalecida no governo Lula. Outro exemplo de aprendizagem e continuidade: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que foi desenhado e iniciado pelo Ministério da Agricultura, em parceria com a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, e aprimorado e fortalecido no atual governo.

No segundo mandato, mudou a equipe da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e ela se distanciou dessa estratégia que foi transferida para a Secretaria de Assistência Social e incorporada no Projeto Alvorada. A Secretaria se concentrou em estimular o desenvolvimento local em um conjunto de municípios mais pobres.

O Que Ficou da Experiência da Década de Noventa?

Entre 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de indigentes e 10,1 milhões da condição de pobreza²⁶. Sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda ocorrida em meados dos anos noventa, o que reforça a tese de que os ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica.

Não obstante, sob a ótica das políticas sociais de alimentação e nutrição, a década deixou um legado de experiências que também reforça a visão de que a melhoria dos programas de alimentação e nutrição requer integração e convergência das diversas políticas públicas; descentralização da execução dos programas; eliminação de superposições; mobilização, participação e controle social.

No campo dos programas federais muitos avanços foram observados, tanto na redução das superposições quanto na descentralização e convergência de esforços intersetoriais. Assim é que foi concentrado no Ministério da Saúde o atendimento aos grupos da população em risco nutricional, universalizando o acesso e acoplando o repasse de recursos para os municípios às transferências do Sistema Único de Saúde – SUS. O combate à desnutrição, efetuado no âmbito local, foi submetido ao controle dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde²⁷. O Ministério da Educação, por meio do FNDE, descentralizou o programa da merenda escolar até o nível da transferência direta de recursos para as escolas que são controladas pelos Conselhos da Merenda Escolar, dos quais participam pais de alunos. No Ministério da Agricultura, a CONAB estimulou a integração da assistência alimentar às famílias de baixa renda nos municípios mais pobres às demais ações de caráter social. As Comissões Comunitárias, exigidas pelo programa de distribuição de cestas básicas, se constituíram em um espaço de parceria entre o governo local e as comunidades para a implantação de programas inovadores. O uso dos estoques governamentais de alimentos e a compra de produtos diretamente às regiões produtoras, em caráter incipiente, renovaram as esperanças de se utilizar os programas de alimentação como instrumento de apoio ao setor agrícola.

26 BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

27 Ver a respeito o documento “Política Nacional de Alimentação e Nutrição”, do Ministério da Saúde, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999.

Avaliação realizada pelo IBAM²⁸, nos municípios mais pobres atendidos pela Comunidade Solidária, apontou, ainda, avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação. Por exemplo: distribuição de cestas básicas associada à manutenção das crianças na escola e à vacinação infantil em dia. É a essa integração que se creditou, em grande parte, os resultados obtidos, por exemplo, nos municípios da Comunidade Solidária na área de nutrição: uma queda de 54% das internações e de 68% nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais, no período 1994/1997²⁹.

Apesar dos avanços, a década se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais, entre elas, falta de prioridade política efetiva, recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado à da população carente, descontinuidade de programas em andamento, ausência, por parte do governo federal, de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular, falta de flexibilidade administrativa para atender às demandas das comunidades, respeitando-se as diferenças regionais e locais, dificuldades de promover o monitoramento e a avaliação de resultados e um efetivo controle e participação das comunidades. O terceiro ato se encerra, deixando claro para o espectador que havia ainda muito a ser apresentado pela frente.

Entre 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de indigentes e 10,1 milhões da condição de pobreza. Sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda ocorrida em meados dos anos noventa, o que reforça a tese de que os ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica

Quarto Ato: A Fome no Século XXI

Em que pese todos os avanços mencionados, o Brasil entrou no século XXI com um contingente elevado de 23 milhões³⁰ de pessoas que ainda não possuíam renda para garantir uma alimentação adequada. Já no período de campanha eleitoral, o presidente Lula assumiu o compromisso com a erradicação da fome e, eleito, introduziu em cena, com todos os holofotes de prioridade de governo, o programa Fome Zero, com direito a um Ministério específico, Grupo de Trabalho Interministerial de acompanhamento e monitoramento das ações de governamentais no âmbito do programa e a reconstituição do CONSEA.

No campo das políticas governamentais, foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas historicamente considerados como fundamentais para uma política de alimentação e nutrição, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fortemente defendido por aqueles envolvidos com a proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar com programas de apoio à agricultura familiar. Mais um passo nessa linha foi a aprovação, no âmbito da merenda escolar, o maior e mais antigo programa de alimentação do País, de uma lei³¹ que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas.

As experiências e os programas recentes serão analisados com mais profundidade ao longo deste livro e, portanto, não são explorados nesse capítulo, que visa apresentar os antecedentes históricos da construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Não obstante, não se pode deixar de mencionar, que de todos os programas governamentais abrangidos pelo Fome Zero, sem dúvida, o que dominou a cena

28 Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária. Coord. H. Marinho, IBAM/IPEA/PNUD, Brasília, 1998.

29 Fonte: DATASUS/MS – 1998.

30 BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

31 Lei nº 11.947/2009



Em que pesem todos os avanços mencionados, o Brasil entrou no século XXI com um contingente elevado de 23 milhões de pessoas que ainda não possuíam renda para garantir uma alimentação adequada

foi o Bolsa Família que unificou, aprimorou e ampliou os diversos programas de transferência de renda, até então dispersos em vários Ministérios. Para aqueles que participaram da trajetória de unificação dos programas fica o aprendizado de um processo de construção coletivo, de amplos e longos debates, que visavam garantir que o seu lançamento fosse precedido de um amadurecimento e aprimoramento das experiências anteriores. Sob a coordenação da Casa Civil, de Miriam Belchior, o governo enfrentou o desafio de superar resistências de órgão setoriais, de compatibilizar visões e posições distintas e de lançar um programa de porte mais compatível com a dimensão das carências brasileiras. Se há o que reparar, é que apesar de todo o impacto que ele gera na renda das famílias mais pobres e na economia local, o Bolsa Família está longe de esgotar uma política de segurança alimentar ou de substituir os esforços necessários para garantir a toda a população os seus direitos sociais básicos, que vão muito além da transferência de renda. Essa perspectiva, no entanto, estava presente na equipe que elaborou a proposta e, também, naquela que é responsável pela sua implementação.

A trajetória e as conquistas do CONSEA no período serão, da mesma forma, apresentadas em diversos capítulos, mas merecem ser destacadas, em qualquer análise da evolução da política de segurança alimentar no País, a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que eleva a alimentação ao patamar dos direitos constitucionais.

Ao final do mandato do presidente Lula, os avanços obtidos no combate à fome são reconhecidos não só internamente como internacionalmente e citados nas mais diversas publicações. Muitos atribuem à altíssima aprovação do governo às políticas sociais das quais os programas de transferência de renda e o Fome Zero se destacam. Os indicadores sociais divulgados reforçam esse otimismo generalizado. O número de pessoas extremamente pobres reduziu-se, nessa primeira década do século, 47%³². A desnutrição desceu a patamares de países desenvolvidos. Mais uma vez, muito desses avanços devem ser atribuídos ao crescimento econômico e à valorização do salário mínimo. Não obstante, diversos estudos têm evidenciado o impacto positivo do Bolsa Família na elevação de renda das populações mais pobres.

Fecham-se as cortinas e o espectador sai e pergunta se tudo já foi feito e se os problemas estão resolvidos. Não. Não há motivos para acomodações. O Brasil ainda é um País extremamente desigual, convive com um contingente de 20 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza³³, a POF 2008/2009 evidencia que 35,6% das famílias entrevistadas declararam ser insuficiente a quantidade de alimentos ingeridos diariamente e, nas regiões mais pobres, como a região norte, a desnutrição atinge 8,5% das crianças com menos de cinco anos. No campo das políticas públicas, o desafio é consolidar a questão alimentar e nutricional entre as prioridades nacionais, avançar no aprimoramento e na integração dos diversos programas governamentais, obter a adesão dos governos subnacionais, fortalecer a mobilização nacional, e garantir participação e o controle social. Urge, enfim, reavaliar profundamente todos os acertos e erros cometidos ao longo do tempo e elevar as políticas desse governo ao patamar de política de Estado, de garantia do direito humano à alimentação.

O espetáculo tem que continuar.

³² Foram consideradas como extremamente pobres aquelas pessoas que vivem em famílias com renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo. Cálculos realizados pelo NINSOC/DISOC/IPEA, 2010.

³³ Idem. Dados de 2009 calculados pela NINSOC/DISOC/IPEA.

Referências

Muito do exposto nesse depoimento foi extraído do que já escrevi, individualmente ou em parcerias. Por isso, a bibliografia abaixo, se concentra nesses textos concebidos ao longo dos anos que participei na elaboração, implementação e avaliação de programas e políticas de alimentação e nutrição. Parte deles fica aqui registrada como contribuição para aqueles que se interessam pelo processo histórico em que se construiu a política atual de segurança alimentar e nutricional do País.

Apresentação da Autora

Anna Maria Medeiros Peliano é socióloga e pós-graduada em Política Social pela UnB. Trabalhou como assessora do Ministério da Agricultura. Foi coordenadora de pesquisas sobre ação das Organizações Não Governamentais (ONGs) na Unicamp e na UnB. Trabalhou como coordenadora do Núcleo de Estudos da Fome da UnB e trabalhou na elaboração do Mapa da Fome que subsidiou o trabalho de Herbert de Souza, o Betinho, na Campanha Nacional contra a Fome. Participou como membro da sociedade civil no CONSEA. Foi secretária executiva da Comunidade Solidária. Trabalhou no IPEA como técnica de planejamento e pesquisa e atualmente é coordenadora de Estudos de Responsabilidade Social do IPEA e membro do Grupo de Pesquisa de Nutrição e Pobreza do Instituto de Estudos Avançados – IEA, da Universidade de São Paulo/USP.



DESAFIOS SOCIAIS NO BRASIL EM 2003: DA EXCLUSÃO À CIDADANIA

Luziele Tapajós

Monica Rodrigues

Maria Francisca Pinheiro Coelho

Introdução

Este artigo discorre sobre temas interligados à conjuntura brasileira afetos ao primeiro governo do Presidente Lula e aos desafios sociais de então. Neste sentido, trata de pontuar alguns elementos e características da sociedade brasileira, relacionados a uma breve análise da trajetória histórica que perpassam por quatro fenômenos intrinsecamente relacionados: desigualdade, pobreza, miséria e fome.

Destaca-se inicialmente um fato que marca a transição entre os governos dos períodos compreendidos entre 1995-2002 e 2003-2010. Em 2003, tomou posse como Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, um líder operário, com trajetória nas lutas dos trabalhadores metalúrgicos de São Paulo e fundador do Partido dos Trabalhadores – PT, sucedendo ao sociólogo Fernando Henrique Cardoso, com formação intelectual e acadêmica reconhecida, fundador do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

O cerne das diferenças entre os períodos está no desenho e nas escolhas de projetos políticos e mecanismos para o enfrentamento das várias expressões do modelo de desenvolvimento e da questão social no País. Pretende-se, assim, oferecer elementos que contribuam para a compreensão do legado dos anos FHC e dos desafios postos para o governo do presidente Lula, parametrizados por diferenças relacionadas a projetos de nação distintos.

Examinar a herança de governos anteriores e, portanto, o resultado e significado de seus projetos políticos não é tarefa trivial. Muito pelo contrário, é complexa e requer uma análise minuciosa de esquemas ideológicos que tendem a naturalizar processos de exclusão social e mistificar fenômenos socioculturais e políticos. Esses determinantes estruturais, muitas vezes, tendem a ser confundidos e ou compreendidos com problemas funcionais dos indivíduos em situação de exclusão, sejam eles compreendidos como lassidão de caráter, ou mesmo atribuídos a um provável déficit de aptidões necessárias ao usufruto das oportunidades supostamente abertas a todos.

O texto contribui para o relato de uma conjuntura muito específica no campo das políticas sociais pelo fio condutor que alerta para a compreensão do viés oculto das diferentes e conflitantes perspectivas de análise e de proposição de desenvolvimento econômico e social.

É preciso reconhecer que a diversidade de respostas dos governos, e a sua correspondente capacidade de impacto, resulta da compreensão da multidimensionalidade da exclusão social. No entanto, cabe destacar que as medidas e orientações desses governos obedecem a uma dinâmica política. Essa dinâmica pode relegar o combate à pobreza e à exclusão social a parcas iniciativas com escassos recursos ou reforçar o direcionamento para a transformação da sociedade excludente em uma sociedade de cidadãos.

A Herança de 2003 e uma Nova História a Ser Escrita

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo, em 2003, o País vivia um momento singular, com dificuldades de várias ordens, como a ameaça da volta da inflação, do aumento do desemprego, do desprestígio internacional, sob a orientação e dependência do Fundo Monetário Internacional – FMI. Além disso, a agenda governamental para mudanças das condições de vida da maioria da população era tímida, o que agravava a situação de desigualdade social. O Estado brasileiro estava enfraquecido e sofria, há anos, um processo de privatização de importante parte de suas funções.

O enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais que caracterizam a estrutura social brasileira tem se realizado, nas últimas cinco décadas, segundo orientações distintas. Até os anos 1970, acreditava-se que fossem solucionadas com o crescimento econômico e que, se esse ocorresse a taxas razoáveis, a distribuição da riqueza e da renda dar-se-ia de forma automática.

Entretanto, ao longo do tempo essas expectativas não se confirmaram. Já ao final daquela década, o regime militar no poder percebia a necessidade de adotar medidas para estender alguns benefícios do crescimento a segmentos maiores da população, de forma a aliviar os próprios efeitos perversos desse modelo concentrador de renda sobre grupos mais vulneráveis. As políticas sociais ganharam, então, um pouco mais de densidade, ainda que de forma discreta e restrita.

É apenas no contexto da redemocratização do País – e com a promulgação da nova Constituição, em 1988 – que tais políticas adquirem maior legitimidade e penetração na própria agenda governamental.

O patrocínio estatal do desenvolvimento econômico na América Latina havia estado presente até o advento do neoliberalismo e se fez particularmente arraigado da década de 1930 até meados dos anos 1980. Esse modelo esteve de acordo com o Estado intervencionista que existiu até o colapso de sua política econômica de industrialização por substituição de importações, durante a crise da dívida. Tal paradigma se traduziu em um papel mais determinante do Estado na formulação de políticas e em processos decisórios, relegando a sociedade civil e as expressões da questão social a um papel menor.

No entanto, a partir do final da década de 1980, o conjunto de orientações econômicas liberais, produto do conhecido Consenso de Washington, representou o farol a dar a direção para a reforma do Estado e a reestruturação econômica na América Latina, e o Brasil não ficaria de fora.

Os oito anos de governo social-democrata no Brasil deram continuidade a uma agenda de reformas, que haviam sido inauguradas na última década do século passado e que introduziram o neoliberalismo econômico, em consonância com a nova ordem econômica e política internacional sob a doutrina do Consenso de Washington. Embora originalmente social-democrata, o governo FHC fez a opção por políticas públicas que se assemelhavam mais ao liberalismo econômico do que ao keynesianismo social-democrata.

A explicação para esta contradição entre ideologia e prática pode ter mais que uma vertente no plano dos argumentos sobre escolhas de modelos de desenvolvimento. O rumo das alterações paradigmáticas ocorreu tanto



Desigualdade, exclusão social e insegurança alimentar eram as marcas do Brasil de oito anos atrás. O Brasil figurava como referência internacional no campo da desigualdade

na chamada esquerda social-democrata quanto no contexto político e econômico. O pragmatismo, aliado a uma nova arquitetura política centrada na crise fiscal e na escolha pelas políticas econômicas de inspiração neoliberal, forçou uma marcha para o aprofundamento dos problemas sociais.

A opção do governo FHC seguiu um padrão clássico-conservador no cumprimento dos dispositivos conquistados e expostos na Constituição Federal de 1988. Priorizou a exoneração das responsabilidades sociais do Estado para com a coletividade, em um ritmo somente há poucos anos revertido. No contexto de então, a composição da agenda governamental para a área social foi minimizada por impossibilidades em relação à efetividade, por exemplo, da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

A agenda do governo visou, preferencialmente, mitigar os efeitos de uma suposta desagregação social, com escolhas que tinham como base: seletividade e focalização das políticas sociais; centralismo decisório; fragmentação programática; pulverização de recursos; direito como favor ou ajuda emergencial prestada sem regularidade; ausência de regras claras ou sistematização de atribuições; restrição de interlocução democrática entre Estado e sociedade, entre outras particularidades.

O cenário encontrado no ano de 2003 é de uma avançada descaracterização dos direitos, duramente conquistados pelas lutas sociais, reduzidos paulatinamente à esfera do voluntarismo, do favor e deslocados para a insólita e descontinuada base solidária de atendimento a cargo da sociedade. A gestão social ficou assinalada distintamente na história recente, porque deixou um legado de difícil reorientação, sobretudo por não ter logrado implementar nem cogitar o processo de universalização da proteção social, por meio da correta provisão de direitos sociais consignados.

Dados e argumentos podem ajudar nessa compreensão. No nível federal consolidava-se: uma acanhada gestão social e estrutura estatal mínima para o social; burocracia excessiva; precariedade na institucionalização de direitos básicos; desconsideração das deliberações das conferências nacionais; congelamento orçamentário e execução financeira inexpressiva; gestão de benefícios desarticulados das ações correntes; descompasso entre gestão da política e planejamento financeiro; na assistência social, desrespeito das instâncias de deliberação e pactuação; em síntese, a questão social era vista como matéria de desinteresse na esfera pública governamental.

Para completar o quadro, em 2003, 55 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza – com meio salário mínimo *per capita* – e, dentre eles, 24 milhões com menos de ¼ de salário mínimo, na condição de extrema pobreza (Henriques, 2003). Os 10% mais ricos se apropriavam de 50% do total da renda e os 50% mais pobres possuíam cerca de 10% da renda. O 1% mais rico detinha parcela de renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira (Idem, p. 64). Praticamente um em cada quatro brasileiros estava sujeito à extrema insegurança alimentar e vivia um cotidiano marcado pela fome e pelo não reconhecimento de direitos sociais básicos.

Desigualdade, exclusão social e insegurança alimentar eram as marcas do Brasil de oito anos atrás. O Brasil figurava como referência internacional no campo da desigualdade. Apesar de estar entre as 10 maiores economias mundiais, o País era uma das quatro nações com pior distribuição de renda (o coeficiente de Gini era de 0,589 em 2002, o terceiro mais alto entre 110 países listados pelo Banco Mundial). Mesmo sendo um dos seis países com maior exportação de alimentos, a fome atingia um expressivo número de brasileiros. O País de então enfrentava um significativo desmonte das estruturas públicas, sobretudo as de seguridade social. Tratava-se da desresponsabilização do Estado com a pobreza e da opção pela filantropia como base para a organização da área social.

O quadro abaixo mostra alguns dos principais indicadores econômicos e sociais do Brasil em 2003:

Indicadores econômicos e sociais do Brasil em 2003						
População (*)	IDH	Índice de GINI	Salário mínimo (**)	Famílias em situação de pobreza (***)	Famílias em situação de extrema pobreza (****)	Beneficiários do Programa Bolsa Família
178.741.000	0,589	0,61	240,00	55.000.000	24.000.000	3.615.596

Fonte: Elaboração própria a partir de informações estatísticas do IBGE/PNUD

(*) Estimativa

(**) Em reais

(***) São considerados pobres aqueles que vivem com menos de ½ salário mínimo *per capita* por família.

(****) São considerados extremamente pobres aqueles que na camada dos pobres vivem com menos de ¼ do salário mínimo *per capita* por família. A linha de pobreza permite identificar os pobres dos que vivem na extrema pobreza.

A herança social recebida pelo governo Lula era incontestável: estagnação e má distribuição da renda; grandes contingentes populacionais sem condições de acessar bens, serviços e emprego; fragilidade das estratégias de combate à fome; uma agenda social minimalista em relação às leis sociais, sempre refém de sobras orçamentárias das demais políticas.

O País convivia com permanente enfraquecimento de suas estruturas na área social. A marca forte da política social praticada no governo FHC foi o Programa Comunidade Solidária, cujo propósito era o combate à fome e à pobreza, com uma identidade ambígua, quase não governamental, com formas institucionais de interlocução que contribuíam para confundir os papéis da sociedade e do Estado com relação às graves expressões da questão social. Ausência do Estado e fragmentação institucional, superposição de programas, pulverização de recursos públicos, adoção da focalização como princípio e a pobreza tratada como fenômeno residual foram os legados encontrados no campo social em 2003.

Programas relevantes, do ponto de vista de sua natureza e objetivos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, o Projeto Agente Jo-ven e o Programa Sentinela (hoje serviços de enfrentamento às situações de violência, abuso e exploração sexual de crianças, adolescentes e às suas famílias) nunca foram parte de um sistema público alargado na perspectiva de uma política regulada, com financiamento projetado, critérios de partilha transparentes e controle social.

O Programa Comunidade Solidária foi uma opção de sentido contrário às expectativas do novo patamar de direito, bem como um exemplo de estratégia de redução de direitos sociais, do uso da filantropia ensejada pela reforma do Estado.

No âmbito dos outros entes federados, o efeito espelho se consagrava em uma municipalização dirigida e muitas vezes usada como forma de deslocamento de responsabilidades, com uma visível indefinição de competências, inexistência de orçamentos, desarticulação entre gestores, precariedade de estruturas públicas, poucos êxitos no que se refere a diagnóstico e planejamento, materialização da concepção conservadora da assistência social e prevalência da rede filantrópica sobre a rede pública dos serviços.

A partir do governo Lula, há um incentivo à reflexão e à prática de políticas redistributivas e de reconhecimento de direitos étnicos, de gênero e tantos outros, ampliados em decorrência do fenômeno do multiculturalismo e da globalização. No novo contexto mundial, sobressai o valor da solidariedade, que se inscreve na nova geração dos direitos humanos, despertando para o desenvolvimento da condição humana da pluralidade por meio da ação compartilhada no espaço público de interação social. “A solidariedade está inscrita, objetivamente, no código de todos os seres (humanos). Pois, todos somos interdependentes uns dos outros.” (Boff, 2004, p. 103). A solidariedade encontrar-se-ia assim na raiz do processo de hominização e da política no sentido da construção de espaços públicos plurais e compartilhados.



A partir do governo Lula,
há um incentivo à reflexão e à
prática de políticas redistributivas e
de reconhecimento de direitos étnicos,
de gênero e tantos outros, ampliados
em decorrência do fenômeno do
multiculturalismo e
da globalização

O Contexto Estrutural dos Desafios Sociais no Brasil

Ao reconquistar a democracia e elaborar uma das constituições mais avançadas no mundo, no que diz respeito aos direitos individuais e coletivos, a sociedade brasileira se viu diante do desafio de concretizar as inovações legais construídas depois de anos de luta pela liberdade. Um dos principais desafios era implementar princípios mais igualitários de convivência social.

Apesar da extensão geográfica, das riquezas naturais, do desenvolvimento da agricultura, da economia e da capacidade de modernização, o Brasil continuou reproduzindo profundos índices de desigualdade social. Os primeiros governos eleitos pelo sufrágio universal, depois de 21 anos do regime militar (1964-1985), aplicaram

Assim, os desafios sociais no Brasil, em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência, eram enormes. Combater a pobreza e acabar com a fome constituíram os objetivos centrais de seu governo, que colocou na agenda nacional o problema da fome e a priorização de seu combate

modelos de desenvolvimento econômico de exclusão social que não condiziam com as conquistas democráticas. Esses governos continuaram a orientação anterior à democracia de concentração de renda e de reprodução das desigualdades sociais, o que contribuiu para acentuar o problema da exclusão social.

Do processo de redemocratização, em 1985, até hoje, o Brasil realizou cinco eleições presidenciais. Após o regime militar, o primeiro presidente da República, eleito por eleições livres diretas, em 1989, sofreu *impeachment* por acusação de corrupção e desvio de verbas públicas. O mandato de Fernando Collor de Mello foi concluído pelo seu vice-presidente, Itamar Franco. O segundo presidente, Fernando Henrique Cardoso, governou por dois mandatos consecutivos. Depois dele foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha sido deputado constituinte (1987-1991) e havia disputado as três eleições anteriores para Presidente da República.

O que vai distinguir profundamente esses dois últimos mandatos é a compreensão e a visão política de um projeto nacional e, em particular, o enfoque em relação à questão social. O governo de Fernando Henrique Cardoso abordou o problema da pobreza no Brasil não exatamente como uma responsabilidade ou política de Estado e por essa razão não deu um tratamento particular ao grave problema da fome. Coerente com a concepção de que a sociedade deveria resolver seus próprios problemas, destituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, criado no governo Itamar Franco, e em seu lugar criou o Programa Comunidade Solidária, apresentado como um novo modo de enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil, tendo como principal vetor a participação de todos. Sua finalidade básica estava em mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população.

No cerne do Programa, residia a crença de que a conjunção de esforços entre governo e sociedade produziria capacidade de gerar recursos humanos, técnicos e financeiros para agir eficientemente no combate à pobreza. “Focalização” (evitando desigualdade de acesso) e “parcerias” eram as palavras chave do Programa Comunidade Solidária. O Programa, vinculado à presidência da República, se reconhecia como institucional supraministerial e objetivava promover a articulação e inserção dos ministérios e uma proposta de combate à pobreza, garantindo que os programas por eles desenvolvidos fossem prioritariamente direcionados a essa questão e, organizadamente, evitar sobreposição de ações.

As muitas análises que se seguiram sobre a iniciativa central do governo de então para o enfrentamento da pobreza convergiam, na sua maioria, para o reconhecimento de que a iniciativa também se caracterizava por transferir as responsabilidades estatais em relação à pobreza, à fome e à desigualdade para a sociedade. O Programa Comunidade Solidária adotava uma estrutura de rede, conectando atores governamentais e não governamentais em diferentes setores e níveis de governo e estava vinculado a um Conselho Nacional presidido pela primeira dama, Sra. Ruth Cardoso.

Os indicadores, entretanto, mostraram que a questão social foi, de certa forma, secundarizada na agenda governamental, pois não houve uma política de Estado que fosse direcionada para a inclusão social, o que resultou em um período de quase imobilidade e na permanência de muitos brasileiros em situação de pobreza e fome no País.

Assim, os desafios sociais no Brasil, em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência, eram enormes. Combater a pobreza e acabar com a fome constituíram os objetivos centrais de seu governo, que colocou na agenda nacional o problema da fome e a priorização de seu combate. Em seu primeiro pronunciamento à nação como presidente, no parlatório do Palácio do Planalto, em 1º de janeiro de 2003, Lula prometeu começar de imediato a campanha contra a fome:

Tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo o santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa. Isso está escrito na Constituição Brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹.

1 Discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003.

A Fome como Marca Maior da Desigualdade Social

A essa altura é importante destacar que a fome e a pobreza não são a mesma coisa, mas fazem parte do mesmo fenômeno da falta ou da escassez de produtos necessários à reprodução da vida, em condições saudáveis e dignas. Embora os indicadores de pobreza possam variar em cada sociedade, em função do nível de renda e padrões sociais, de uma maneira geral, a pobreza se define pela inexistência de mínimos necessários ao gozo e manutenção da vida. Por sua vez, a fome se define pela ausência de suprimentos para satisfação de necessidades básicas e pela ameaça à reprodução da própria vida. É um estado da condição humana que compromete a própria sobrevivência.

Milhões de pessoas passam fome no mundo e estão destituídos de direitos humanos fundamentais. De qualquer ângulo que se observe o problema da fome, constata-se que é uma privação de direitos: à vida, à autonomia individual, à liberdade, à felicidade. O indivíduo com fome encontra-se na situação de despossuído de condições mínimas de existência. Por isso, podemos definir a fome como a marca maior da desigualdade social e como uma violência contra a vida.

Sob a perspectiva dos Direitos Humanos Internacionais, a fome e a pobreza são tratadas como uma violação dos direitos humanos. Nesse sentido, são definidos objetivos, metas e prazos de diminuição das taxas de pobreza no mundo e de superação do fenômeno da fome.

Em relação ao problema da fome e da pobreza, o legado do século XX não é nada alentador. Em 1947, um ano antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a população mundial era de 2,3 bilhões de pessoas. Desse total, 400 milhões eram pobres, o que representava 17,3% da população mundial. Em fins do século XX, com uma população mundial em torno de 6 bilhões de pessoas, o número estimado de pobres era de 1,3 bilhões, o que significava aproximadamente 22% da população. Esses números contrastam com o aumento em mais de sete vezes da riqueza produzida pela humanidade nesse mesmo período (Wertheim; Noletto, 2004).

Entre os desafios do século XXI está o de reverter essa tendência. Diminuir as taxas de pobreza e superar o problema da fome são os principais desafios do novo milênio. A solução desses problemas constitui condição para a retomada de um processo civilizatório e requisito para a conquista da cidadania.

Conforme argumenta Patrus Ananias:

O combate à fome exige radicalidade. Não há como negociar com uma das condições mais indignas já produzidas pela espécie humana. "A alma da fome é política", disse, certa vez, Herbert de Souza, o Betinho, que puxou um forte movimento nacional contra o flagelo da fome e continua como uma das importantes inspirações, ao lado de outros tantos, como Josué de Castro e Dom Hélder Câmara. Betinho dizia, corretamente, que a fome é exclusão: "Quando uma pessoa chega a não ter o que comer é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma espécie de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida". O combate à fome é também o combate à miséria humana. Isso demonstra a dimensão e a centralidade de uma política de segurança alimentar e nutricional na organização social e política de um país. Continuando com Betinho, "a fome é também o atestado de miséria absoluta e o grito de alarme que sinaliza o desastre social de um país". Por isso ele defendia, corretamente, que reconhecer a alimentação como direito fundante e trabalhar para isso faz parte de um projeto de reconstrução nacional².

A Decisão: Fome Zero como Meta Prioritária

A fome no Brasil está registrada no cotidiano do brasileiro, em obras clássicas da literatura e no pensamento social. Mas foi com Josué de Castro que o problema da fome no País ganhou tratamento científico, quando ele dissociou as causas da fome de fatores climáticos e naturais, situando como um problema social. O autor disseceu o problema da fome no Brasil e inseriu o tema em um debate mundial, responsabilizando os governos e os homens. Como pesquisador e estudioso do tema, Josué de Castro deixa como principal legado, entre tantos,

² Direito à alimentação, assunto de política. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/artigo/direito-a-alimentacao-assunto-de-politica-patrus-ananias>

a imperiosa necessidade da qualidade da alimentação e a riqueza nutricional dos alimentos. Morre-se de fome também ao se comer mal.

Ademais, segundo Ricardo Abramovay (1983), a palavra fome tem dois significados bem distintos. Um deles é o de apetite, vontade de comer, um fenômeno instintivo que nos leva a buscar alimentos e, conseqüentemente, preservar a nossa vida. O outro, de subalimentação ou desnutrição, tem a ver com a impossibilidade de se alimentar ou com o fato de se alimentar de forma errada.

Para Carlos Augusto Monteiro (*apud* Noronha, 2003), é preciso que se defina com clareza a dimensão que cada um desses “três flagelos” – a pobreza, a desnutrição e a fome – alcança em nosso País. Pode-se dizer que pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação e assistência à saúde. As definições operacionais de pobreza levam em conta a renda das famílias e a chamada linha de pobreza corresponde ao mínimo de renda que as pessoas devem ter para satisfazerem suas necessidades básicas. Quando a linha da pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, estamos diante de uma condição de pobreza extrema ou indigência. As deficiências nutricionais, por sua vez, são doenças que decorrem da ingestão insuficiente de energia e de nutrientes ou ainda do mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos, e pode ser perfeitamente diagnosticada por meio de exames laboratoriais. Resta a fome, certamente o problema mais difícil a ser definido e mensurado. “Se descartarmos a fome aguda, ou momentânea, que corresponde ao apetite, temos que pensar na fome crônica, permanente, que ocorre quando a alimentação habitual não propicia ao indivíduo energia (calorias) suficiente para a manutenção do seu organismo e para o exercício de suas atividades cotidianas” (Idem).

Luiz Inácio Lula da Silva, inspirado em sua própria história, a de sua família e de milhões de pobres no Brasil, ao ser eleito presidente do País, em 2002, definiu a luta contra a fome como eixo condutor de seu programa de governo.

Ao se tornar presidente, Lula já tinha uma trajetória política marcada pelas lutas sindicais. Tinha sido presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, em São Paulo; fundador do Partido dos Trabalhadores, um partido de base operária, criado a partir do movimento grevista do ABC paulista; deputado federal por São Paulo, na Assembleia Nacional Constituinte, em 1986-1987.

Ao se inserir na vida pública, Lula não apenas colocou a questão social no centro de suas preocupações políticas como politizou a questão da fome no País. Desde 1989, ao perder as eleições para Fernando Collor de Mello, iniciou um trabalho de formulação de uma campanha nacional de combate à pobreza e à fome.

Em 16 de outubro de 1991, em reunião do Instituto da Cidadania, Lula lançou oficialmente o programa de segurança alimentar e nutricional, que vinha a ser a origem do Programa Fome Zero. Herbert de Sousa, o Betinho, ficou encarregado de levar às ruas o trabalho de mobilização solidária pelo combate à fome. O programa não é assistencialista nem se restringe a ações emergenciais: “Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante do que distribuir alimento, é gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania” (Betto, 2004).

Em 2003, quando Lula assume o governo, é criado o programa Fome Zero. O tema da fome retorna assim como um problema não mais emergencial ou secundarizado, mas central. O CONSEA, que havia sido substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, nos anos FHC, foi recriado e vinculado à Presidência da República, com o objetivo de avaliar, mobilizar e discutir com a sociedade a agenda da fome no Brasil. Pesquisas de maior densidade foram realizadas para mensurar a população em situação de pobreza e de extrema pobreza, público-alvo por excelência para ações do programa e de transferência de renda. Esse público depois foi ampliado para pessoas em situação de vulnerabilidade social, pela idade, deficiência ou outras condições, ou em situação de violação de direitos (IPEA, 1995-2005).

O programa Fome Zero constituiu-se assim como um programa de Estado que busca dar um *status* de dignidade à condição humana, procurando organizar ações por meio de suas instituições e órgãos correlatos nos governos regionais e locais, com o apoio da sociedade civil: “Para o Programa Fome Zero, o combate à fome é pré-condição para a inserção dos indivíduos na convivência social. O ser humano com fome é pré-político, não está em condições de agir socialmente, de projetar ações futuras, de pensar a boa sociedade, mesmo porque ele estará todo o tempo procurando matar a fome” (Nabuco; Souky, 2004).

Ainda de acordo com as autoras, "O programa Fome Zero é um programa de Estado que exige decisão política e escolhas que envolvem diagnósticos precisos, planos e estratégias de ação. Envolve questões técnicas ligadas à produção, comercialização e conservação de alimentos, educação alimentar, preservação do meio ambiente, geração de emprego e renda, distribuição de terras e crédito para ampliação da oferta rural. Não se trata, portanto, de uma ação para matar a fome de milhões de indivíduos isolados e fragmentados, mas para colocá-los no curso da cadeia produtiva, em que a associação, cooperação e confiança serão as formas prioritárias de criação de autonomia, formando um círculo virtuoso, de mais independência e igualdade até o fortalecimento da cidadania" (Idem, p. 83).

O Fome Zero, como programa de governo, foi elaborado e dirigido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, para o qual todas as políticas sociais deveriam convergir. Assim, os princípios do Fome Zero tiveram na sua gênese: a transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; a superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; a articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. Segundo José Graziano da Silva, ministro do MESA, definir a questão social como elemento estruturador do governo não constitui apenas um imperativo moral, mas uma alavanca para o progresso devido às conquistas obtidas (Graziano: 2004).

Em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, integrando as ações do Ministério de Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família. O MDS assume também a responsabilidade pelo programa Fome Zero, juntamente com suas atividades fim, de coordenar e gerir o programa Bolsa Família, as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Inclusão Produtiva.



Além disso, o programa Bolsa Família unificou quatro programas de transferência de renda do governo federal – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Trabalhando em parceria com vários ministérios que têm programas na área social, o MDS coordena e busca a expansão da política de inclusão e promoção social no Brasil, respeitando as diversidades regionais, culturais, religiosas e étnicas.

O programa Fome Zero funciona como uma estratégia articuladora de ações aplicadas por órgãos do governo federal. Seu objetivo é promover segurança alimentar e nutricional visando combater as causas estruturais da pobreza. Suas iniciativas englobam diversos ministérios, as três esferas, federal, estadual e municipal e a sociedade civil.

De acordo com os pressupostos do Programa, a questão da segurança alimentar e nutricional vai além da área de saúde, perpassando o conceito de desnutrição. Promover segurança alimentar e nutricional significa que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental.

A construção participativa da sociedade na elaboração, execução e acompanhamento de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional é desenvolvida em conferências municipais e estaduais que se realizam em todo o País e são preparatórias das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Os mutirões nacionais são mobilizações sociais de solidariedade para atender emergencialmente aqueles que sofrem com a falta de alimentos.

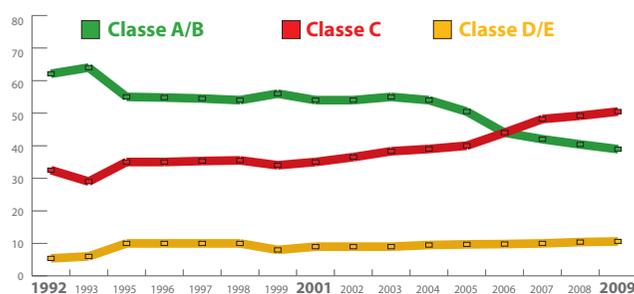
Entre as metas do programa Fome Zero, em 2003, foram definidas: a implantação de restaurantes populares; a realização de sacolões e investimentos em hortas e cozinhas comunitárias; a implantação do repasse de merenda na pré-escola, nas creches e nas escolas indígenas; a distribuição de cestas básicas a grupos específicos, acampados semterra, quilombolas e indígenas; a instituição, em parcerias com órgãos nacionais e locais, do serviço do registro civil gratuito; a criação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar; a realização de convênios para implantação do programa de aquisição e incentivo à distribuição de leite; a realização de convênios para construção de cisternas; e a criação de banco de alimentos, uma iniciativa para redução do desperdício dos alimentos.

Todo esse arcabouço deu consistência para consolidação da política de Segurança Alimentar e Nutricional, visto que um dos principais desafios para as políticas públicas de combate à fome no governo do presidente Lula foi enfrentar as principais causas da insegurança alimentar das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social; e proteger os agricultores familiares e tradicionais dos efeitos negativos da formação de preços pelo mercado e da perda da colheita devido a acidentes naturais, como secas, enchentes e pragas.

Considerações Finais

As mudanças promovidas no Brasil com a aplicação das políticas sociais do governo são significativas e se expressam nos novos indicadores econômicos e sociais. Houve um redesenho das classes no Brasil, sendo as principais mudanças a significativa ascensão de setores da classe D para a classe C e a diminuição da pobreza extrema. Nos últimos anos, ocorreu uma ascensão de 35,7 milhões de pessoas às classes A, B e C. Pela primeira vez, a classe média é a maior do País, como se pode observar no gráfico sobre a evolução das classes no País:

Evolução das Classes Econômicas



Fonte: Centro de Políticas Sociais da FGV a partir dos microdados PNAD/IBGE

O Programa Bolsa Família, que em 2003 atingia a 3.615.596 famílias, atualmente atende a 12.740.644. O País se tornou um exemplo internacional no combate à fome, liderando, pelo segundo ano consecutivo, o *ranking* dos países em desenvolvimento na luta contra a fome, organizado pela ONG ActionAID. Por sua vez, a desnutrição infantil apresentou forte redução de 12,5% para 4,8% entre 2003 e 2008.

Em setembro de 2010, a ministra Márcia Lopes, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, participou da Cúpula de Revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, na sede da ONU, em Nova York, e apresentou os dados de mudança da realidade econômica, social e política do Brasil nos últimos anos.

O governo brasileiro estabeleceu metas de erradicar a fome e de reduzir a pobreza extrema a um quarto da população até 2015. Estimativas sobre a pobreza extrema revelam que a nova meta foi alcançada em 2007, e superada em 2008, quando a incidência de pobreza chegou a 4,8% – menos de um quinto dos 25,6% de 1990. De 1990 a 2008, a população brasileira cresceu de 142 para 187 milhões e a população extremamente pobre decresceu de 36 para 9 milhões de pessoas. Mantendo esse desempenho, a pobreza extrema será erradicada até 2014.

Os dados relativos à área da saúde, como a taxa de mortalidade das crianças abaixo de cinco anos, obteve queda de 58% entre 1990 e 2008. Caso a tendência atual persista, o Brasil atingirá sua meta antes do prazo. Para 2015, projeções indicam que o Brasil deverá reduzir a mortalidade materna pela metade.

A ampliação das políticas redistributivas, como as aplicadas no Brasil, prioriza a redução das desigualdades sociais. A erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos direitos humanos no século XXI. De acordo com Flávia Piovesan, a crença na implementação dos direitos humanos é a única plataforma emancipatória de nosso tempo (2004).

O primeiro exemplo da ampliação das políticas sociais no Brasil foi a proposta do governo federal de mobilizar o Estado e a sociedade no combate à fome. O segundo, refere-se ao esforço político, institucional e operacional para a construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e a implementação da política nacional de segurança alimentar e nutricional. O terceiro, a gestão de políticas públicas com efetiva capacidade de, ao mesmo tempo, proteger e promover o direito das famílias de acesso à alimentação saudável, fortalecer e desenvolver a agricultura familiar.

O Brasil experimentou um processo consistente de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sobretudo após a sanção, pelo presidente Lula, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. O SISAN, de vocação multissetorial, articula ações de uma rede de proteção e promoção social em que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome exerce importante papel. Essa rede oferece benefícios, bens e serviços de assistência social, combate à fome, saúde, educação, reforma agrária, agricultura, pecuária, pesca e meio ambiente.

Em 2010, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, que inclui o direito à alimentação como um dos direitos sociais, no artigo 6º, da Constituição, o Estado brasileiro tem o dever de criar mecanismos para proteger e promover tal direito, institucionalizando assim a construção política e institucional desencadeada pela estratégia Fome Zero.

Os resultados obtidos pelo Brasil no combate à fome e à pobreza, revelados por pesquisas nacionais e internacionais, devem-se, entre outras iniciativas, aos programas sociais do governo federal, que considerou essa tarefa inadiável. Muitos se engajaram nessa luta que contou com a parceria dos estados, municípios, instituições não governamentais e, sobretudo, com a disposição da sociedade brasileira de melhorar seu autorretrato.



A ampliação das políticas redistributivas, como as aplicadas no Brasil, prioriza a redução das desigualdades sociais. A erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos direitos humanos no século XXI

Frei Betto reporta: “A fome é ontem”, dizia Gabriela Mistral. “E não pode esperar”, acrescentava Betinho. E ainda complementava: “Os nossos inimigos são a subnutrição e a exclusão social. A vitória, a vida de milhões de pessoas. Pela primeira vez na história, um presidente transforma em decisão política um gesto evangélico: multiplicar os pães” (Betto, 2004, p. 80).

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é Fome*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- ANANIAS, Patrus. *Direito à Alimentação, Assunto de Política*. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/artigo/direito-a-alimentacao-assunto-de-politica-patrus-ananias>
- Balanço do Programa Fome Zero. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BELIK, Walter. A Medida da Pobreza. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BETTO, Frei. A Fome como Questão Política. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BETTO, Frei. O Programa Fome Zero. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Org.). *Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2004.
- BOFF, Leonardo. O Ethos que se Solidariza. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.
- CASTRO, Josué. *Geografia da Fome: o Dilema Brasileiro – Pão ou Aço*. 11º ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a Desigualdade e Erradicar a Pobreza no Brasil. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. *Políticas sociais – Acompanhamento e análise (1995-2005)*. Edição especial. 13, 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Segurança Alimentar e Nutricional. *Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional*. Brasília, 2008.
- NABUCO, Maria Regina; SOUKI, Léa. Mais aquém do Programa Fome Zero. In: In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- NORONHA, Ana Beatriz. Fome Crônica de Cidadania. In: Fiocruz. *RADIS, Comunicação em saúde*, n.8, abril de 2003.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. *Sur, Rev. int. direitos human.* [on line]. 2004, vol.1, n.1. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452004000100003&script=sci_arttext
- SILVA, José Graziano. Segurança Alimentar: uma Construção Comunitária. In: BETTO, Frei (Org.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Pronunciamento à Nação*. Parlatório do Palácio do Planalto. 1º jan. 2003.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Avaliação de Programa: Programa Fome Zero. Brasília: TCU. Secretaria de Fiscalização e Avaliação do Programas de Governo, 2004.
- WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch. A UNESCO e o Compromisso com o Desenvolvimento e o Combate à Pobreza. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Org.). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2004.



Apresentação das Autoras

Luziele Tapajós é doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina, secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SAGI/MDS.

Monica Rodrigues é cientista social pela PUC/SP, diretora de Formação e Disseminação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SAGI/MDS.

Maria Francisca Pinheiro Coelho é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, pesquisadora associada do Departamento de Sociologia da UnB, coordenadora-geral de disseminação – DFD/SAGI/MDS.



A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO DO GOVERNO LULA¹

Maya Takagi

Antecedentes

A origem da formulação do Programa Fome Zero pode ser creditada a duas propostas. O primeiro foi a Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada à sociedade em 1991 pelo governo paralelo². O documento propunha: “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. Com ênfase maior voltada para as ações de abastecimento, propunha também a 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. A proposta foi recebida pelo governo Itamar Franco, no qual foi instalado o 1º CONSEA, desativado em 1995.

O segundo documento tem como pontapé o agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias, especialmente nas grandes cidades, aprofundada com a crise econômica e o aumento do desemprego no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

O Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania

Coube ao Instituto Cidadania, ONG dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva, a retomada do tema da segurança alimentar como política pública dez anos após a primeira proposta. A nova proposta de política nacional de segurança alimentar e nutricional, denominada Fome Zero, foi elaborada por uma equipe de especialistas e debatida em nível nacional ao longo do ano de 2001, e contou com contribuições de uma centena de especialistas durante mais de seis meses.

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, uma vez 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.

1 Trechos extraídos do capítulo 2 da Tese de Doutorado de Takagi (2006).

2 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.

A versão preliminar da proposta foi enviada 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.

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).

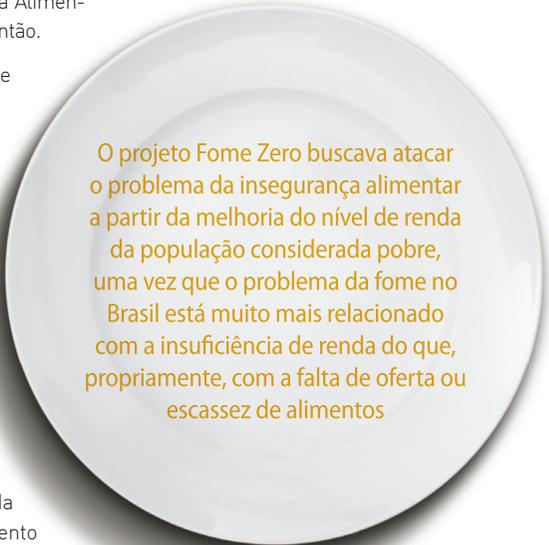
O projeto foi lançado em Brasília, contando com a participação de inúmeras lideranças políticas dos movimentos sociais e empresariais³ no Dia Mundial da Alimentação, em 12/10/2001, e permaneceu na agenda política do País desde então.

O projeto apontava que a pobreza é resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que levava à crescente concentração de renda e ao desemprego. A decorrência disso era que a questão da fome no Brasil envolve “três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, 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, 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 exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegiasse 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).

O projeto apresentou também uma metodologia de mensuração de pessoas “vulneráveis à fome” e chegou à existência de 44 milhões de pessoas ou 9,3 milhões de famílias, segundo a PNAD 1999. A maioria destas famílias vulneráveis vivia 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).



O projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, uma vez 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

3 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 FETRAF-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.

Desta forma, uma segunda proposição importante foi da necessidade de criação de um largo conjunto de políticas específicas e massivas para garantir o acesso à alimentação a toda a população brasileira, em especial que consigam atender àquela camada da população vulnerável à fome. Política que até então inexistiam perante o Estado.

Um terceiro pressuposto chave adotado foi de que a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.

As propostas de políticas foram esquematizadas 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 englobavam também as ações emergenciais, mas não se resumem a esta; e as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município. O resultado foi um amplo leque de ações articuladas e a defesa das políticas específicas de segurança alimentar, muitas que não faziam parte da proposta de 1991.

O Diagrama 1 ilustra as principais políticas porposta nestes três níveis de ação.

Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania, 2001.

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 devido ao seu caráter massivo capaz de atingir todas as famílias e pessoas vulneráveis estimadas. A proposta do PCA – depois transformada no Cartão Alimentação – era 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 numericamente e monetariamente, e não geravam este efeito de ativação das economias locais.

O PCA visava “direcionar 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 seria complementar a outros programas de transferência de renda e suas condiciona- lidades, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

A proposta era iniciar a implantação do PCA a partir de cadastros já existentes, como dos assentados da reforma agrária e de programas de transferência de renda de forma gradual para que a ampliação da oferta local/regional de alimentos e o comércio pudessem acompanhar o aumento da demanda dando prioridade inicial para as regiões afetadas pela seca no Nordeste.

As demais propostas específicas tratavam de ampliação ou melhorias em políticas preexistentes, como: manu- tenção de estoques de alimentos de segurança, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que res- pondam 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.

Além disso, também constavam: 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 produ- tos 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.

As políticas locais envolviam 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 metropo- litanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais).

Para as regiões metropolitanas foram sugeridos: multiplicação de Restaurantes Populares⁴ e Bancos de Ali- mentos⁵; modernização de equipamentos de abastecimento como varejões, sacolões, compras comunitárias e par- ceria 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 pro- dutor e sistemas de entrega em 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 foram valorizadas 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 infraestrutura; 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.

A Opção Política pelo Combate à Fome

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, apresentando, em sua campanha, o com- bate à fome como uma de suas maiores prioridades, posto que sua existência em um País que convive com fartura de alimentos era inaceitável. O projeto Fome Zero representava a proposta central desta prioridade.

Em seu primeiro discurso como presidente eleito afirmou: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (trecho do primeiro discurso do presidente eleito, em 20/10/2002).

4 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.

5 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.

Esta declaração trouxe grande impacto em todo o noticiário nacional e deu início à “superexposição” do projeto⁶. Foi o início da implantação do programa Fome Zero pelo governo federal, enquanto política pública.

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 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.

A Transformação do Projeto Fome Zero em Política de Estado – A Transição de Governo

Após o resultado eleitoral, coube à equipe de transição governamental iniciar a transformação do projeto Fome Zero em uma política de Estado – o “Programa Fome Zero”.

Em cerca de dois meses e com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil, e de governos estaduais e municipais, foi definido o desenho institucional do programa, que resultou na seguinte estrutura, publicada na Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003:

- Recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República;
- Criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome.
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar.

Este ministério teria como base inicial a estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e teve uma alocação de recursos mediante readequação do orçamento de R\$ 1,8 bilhão para as ações em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal.

Na Lei Orçamentária Anual – LOA, 2003, foram incluídas três ações completamente novas, alocando o R\$ 1,8 bilhão:

- a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero na prática – e a implantação do Programa Cartão Alimentação. Esta acabou ficando com a maior parte dos recursos: R\$ 1,2 bilhão.
- 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 socioeconômicas das famílias, que incorporou 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 semiárido nordestino, uma das ações estruturantes do programa no primeiro ano.

⁶ 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).

O programa de compra da agricultura familiar foi uma das principais proposições dos movimentos sociais⁷ 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 em 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. Um deles foi o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Duas medidas importantes editadas pelo Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003, foram a transferência do órgão gestor do Fundo do Ministério do Planejamento, que tinha baixo papel na definição das prioridades antes de 2003, ao MESA, com o objetivo de imprimir uma maior coordenação às ações sociais com os recursos disponíveis. Outra iniciativa foi a autorização para o Fundo receber doações privadas e individuais para “o combate à fome do presidente Lula”. O governo eleito verificou 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 federal 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).

A ideia-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 Alimentação; estoques de alimentos de segurança; apoio ao autoconsumo 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.

7 Reivindicado pelo Movimento dos Pequenos Agricultores e pelo Movimento dos Sem Terra.

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 das famílias acampadas;
 - Recuperação de assentamentos em situação precária.
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 Semiárido:
 - 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

- Programa Cartão de Alimentação Emergencial;
- Ampliação da Alimentação Escolar;
- Restaurantes Populares; Bancos de Alimentos;
- Educação Alimentar.

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 ideia 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.

O nascimento do Programa Cartão Alimentação, tal como implantado logo no início do governo, surgiu na equipe de transição, frente à identificação da existência de cerca de 800 municípios do semiárido (dos 1.143 municípios da região) 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.

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, com o objetivo de atender emergencialmente agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem.

Entretanto, o Bolsa-Renda era um programa de caráter eminentemente emergencial e temporário, que não era previsto no orçamento de 2003. A simples interrupção poderia prejudicar cerca de 1 milhão de famílias que estavam recebendo o benefício.

Assim, o Programa Cartão Alimentação teve seu início voltado para as famílias cadastradas no semiárido e que recebiam o Bolsa-Renda. Com a inclusão de novas famílias, o Bolsa-Renda seria gradualmente substituído pelo PCA, à medida em que os cadastros municipais fossem atualizados/verificados quanto à qualidade e os municípios aderissem ao programa, com suas contrapartidas. Além disso, propôs-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.

Para não perder o princípio da proposta de vincular o dinheiro ao acesso à alimentação, a proposta piloto do Cartão envolvia a criação de um Comitê Gestor 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.

Além do desenho inicial do Programa Cartão Alimentação no semiárido, 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 alimentação 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 (Sistema Único de Saúde).

A Implantação do Programa Fome Zero em 2003: As Principais Frentes de Atuação

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 se complementavam e havia uma área de sombreamento entre os três, que precisaria ser bem trabalhada.

O primeiro eixo é basicamente o desenho do projeto Fome Zero original, do Instituto Cidadania, complementado pela 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, com a criação do CONSEA, responsável pelo assessoramento do Presidente da República na formulação da política.

Por fim, o terceiro eixo era o Mutirão Contra a Fome, no qual seriam organizadas as atividades de mobilização da sociedade civil na década de 1990. Foram criadas, na estrutura da Presidência da República, duas Assessorias Especiais para tratar dos assuntos do Fome Zero, uma para o empresariado e outra para a sociedade civil.

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.

Neste primeiro ano, o documento de balanço das realizações no âmbito do programa Fome Zero⁸ destaca os avanços na implantação de ações específicas, como o Programa Cartão Alimentação no semiárido 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 para 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 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, 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 foi encaminhado ao Congresso Nacional, em outubro de 2005.

A Implantação do Programa Cartão Alimentação a Partir do Semiárido

Frente à estiagem que atingia o semiárido nordestino, foi adotado 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 semiárido, implantado inicialmente em dois municípios do Piauí: Guaribas e Acauã. A sua criação efetiva 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 Alimentação⁹.

Estas ações foram abordadas com grande destaque pela 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 semiárido, acrescentando ao público atendido mais de 800 mil novos beneficiários (já no mês de abril foram incluídas

8 “Principais Ações Implementadas pelo Programa Fome Zero”, de 15 de janeiro de 2004.

9 Após a formatura, esses 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 desse programa.

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.

A construção de cisternas acabou sendo uma das ações estruturais de maior impacto na região. O MESA firmou parceira com a Articulação do Semiárido – 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. 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 era atingir a construção de 1 milhão de cisternas. O valor das doações em dinheiro, recebidas no Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza foi também revertido para a construção de cisternas a partir de então¹⁰.

O Programa Cartão Alimentação foi ampliado no semiárido e, em seguida, para todas as regiões do País, a partir de um critério de expansão territorial. Primeiramente, foram selecionados e capacitados os municípios do semiárido 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 foram estabelecidas parcerias com os governos estaduais e municipais. No nível estadual, 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 responsabilidade da Prefeitura continuaria a ser a gestão do Cadastro Único com participação também no Comitê Gestor.

Em outubro de 2003, 1.476 Comitês Gestores estavam operando em todo o semiárido 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.

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.

¹⁰Paralelamente à construção das cisternas, uma parceria do MESA com os Ministérios da Defesa, Integração Nacional e Desenvolvimento Agrário permitiu mapear as áreas do Semiárido 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. Essa 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.



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

Este “empoderamento” resultou em um grande envolvimento da população local dos municípios beneficiados. Até dezembro de 2003, 2.451 municípios foram capacitados, dos quais 2.132 possuíam Comitês Gestores do PCA instalados. 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 semiárido 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 semiárido. 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 à 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 semiárido, 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 da agricultura familiar por meio da transferência de tecnologias adaptadas, em parceria com a EMBRAPA e organizações estaduais de pesquisa no semiárido. 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 semiárido e proporcionar o desenvolvimento local.

Ações Emergenciais nas 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. Estas ações seriam coordenadas por um Comitê Interministerial formado.

A Criação do 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 nº 10.696/2003, integrando o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, 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,

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

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 inicial de compras por produtor era de R\$ 2,5 mil por ano, de forma a atender o agricultor familiar de baixa renda. 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 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, coordenador do Comitê Gestor, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Fazenda e Planejamento), era 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 reposição de estoques era realizada principalmente por meio da compra direta, operada a partir de centrais regionais de compra implantadas especialmente para este fim. Os produtos comprados nesta modalidade eram, preferencialmente, arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, leite e trigo.

A compra local era 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).

O Programa do Leite tinha a finalidade de fortalecer a produção dos pequenos produtores de leite do semiárido (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 representava 96% dos produtores de leite de todo o Nordeste, com preferência para até 50 litros por dia.

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. Com relação à modalidade do leite, foram assinados convênios com os dez Estados do semiárido e repassados os recursos para que estes implantassem o programa a partir de 2004.

O Programa obteve 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 as ações estratégicas contidas no projeto Fome Zero original, que foram desenvolvidas em parceria com outros ministérios, podem-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

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 com os agricultores familiares; a contribuição para a organização dos agricultores; e o aumento, diversificação e melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo.

Ações Integradas com Outros Órgãos do Governo

Paralelamente às ações específicas, foram iniciadas parcerias 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, podem-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 nº 10.865, que implantou a alíquota zero para PIS/COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social 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 – Imposto sobre Produtos Industrializados 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 infraestrutura, 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.
- Parceira 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 infraestrutura 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 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 Semiárido – 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 semiárido e propor programas e subsidiar políticas públicas que minimizem os problemas provocados pela seca.
- 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.
- 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. A SDH elaborou um Manual de Orientação para Obtenção do Registro Civil Gratuito, por meio do qual os Comitês Gestores foram orientados a identificarem famílias sem documentação básica.

Ainda na articulação interministerial, é importante mencionar 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.

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 poderiam 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 foi 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. 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 localidade¹¹.

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 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.

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, 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.

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 dinheiro¹².

11 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).

12 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 retornarem aos municípios. A doações deveriam ser buscadas nas próprias localidades, de preferência evitando-se "o passeio" dos alimentos.

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 a 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 dinheiro e alimentos, como se aventou na época.

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 junto à CONAB e municípios.

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

No final de 2003, 99 empresas e entidades parceiras do programa 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, direcionados para a construção de cisternas no semiárido 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, em articulação com o NAE do MESA.

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. O objetivo foi conferir uma maior racionalidade da administração federal.

Outro grande desafio é avançar rumo à implantação de políticas de forma intersetorial. O fortalecimento de espaços institucionalizados de definição conjunta de políticas e sua implantação com prioridade territorial, como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, é fundamental para os próximos anos



Considerações Finais e Desafios

A institucionalidade criada a partir do projeto Instituto Cidadania e da equipe de transição foi o pontapé para criação da política de segurança alimentar e nutricional implantada de forma inédita no País, e que serve de exemplo pra vários países do mundo.

Após 8 anos de implantação da política, apontam como desafios três ordens de ação pública. A primeira é a implantação de políticas que foram apontadas originalmente no projeto Fome Zero, mas que ainda carecem de expansão. São elas as políticas de apoio ao autoconsumo alimentar, voltada para pequenos agricultores e moradores das periferias não inseridos no mercado pelo PRONAF, as políticas de educação alimentar e educação para o consumo, fortalecida até pelos resultados de pesquisas recentes que apontam a expansão da obesidade e do sobre peso dos brasileiros, as políticas de melhoria da segurança e sanidade dos alimentos e as políticas de abastecimento alimentar, como os estoques de segurança e outros de forma a evitar fortes oscilações de preços de alimentos.

Uma segunda ordem de ação é a criação de mecanismos de monitoramento para identificação de famílias em condições de vulnerabilidade à fome no âmbito dos municípios, que requerem ações para inclusão imediata em programas de proteção social, como os de transferência de renda e assistência social, entre outros.

Outro grande desafio é avançar rumo à implantação de políticas de forma intersetorial. O fortalecimento de espaços institucionalizados de definição conjunta de políticas e sua implantação com prioridade territorial, como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, é fundamental para os próximos anos.

Bibliografia

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 do XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Cuiabá-MT. Anais, julho, 2004.

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.

MESA. *Fome Zero – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2003.

TAKAGI, M. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Unicamp/IE, 2006. Tese de doutoramento.

ANEXO

Medida Provisória nº. 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios – convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:

Art. 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, criado pelo art. 12, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, fica vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Apresentação da Autora

Maya Takagi é doutora em Economia pela UNICAMP, foi analista da fundação SEADE, atuou como coordenadora do Fome Zero, trabalhou como pesquisadora da EMBRAPA. Atualmente trabalha como chefe do Gabinete Pessoal Adjunto de Informações em Apoio à Decisão da Presidência da República.



FOME ZERO: A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME NO BRASIL

Adriana Veiga Aranha

“Num país que conta com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome. No entanto, milhões de brasileiros [...] sobrevivem milagrosamente abaixo da linha da pobreza, quando não morrem de miséria, mendigando um pedaço de pão. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero”.

[Discurso de posse do presidente Lula - 01.01.2003]

Apresentação

Este artigo traz um esboço dos principais pilares que deram sustentação ao Fome Zero, com a integração dos programas de transferência de renda e articulação com diversas áreas. Primeiro faz uma retrospectiva de como um programa de Governo passa a ser incorporado à rotina do Estado, tanto com a criação de órgãos públicos para implantar programas dirigidos à população vulnerável à fome, quanto com a integração de programas e órgãos com fortalecimento de suas estruturas de gestão. Em seguida, os órgãos públicos passam a colocar em suas agendas este tema como prioritário, marcando a passagem de um programa para uma estratégia de governo. Assim, este artigo trata dos principais eixos desta estratégia e da articulação e integração entre os eixos. Argumenta-se que os eixos se transformam em um processo cíclico com a garantia dos acessos aos direitos – renda, alimentação e nutrição, proteção social, trabalho –, com a consolidação de sistemas nacionais (SISAN e SUAS)¹ e com a criação de soluções sistêmicas, no sentido da universalização e abrangência territorial.

Neste processo, além das políticas públicas, será destacada a participação popular, como controle social e formulador de Políticas Públicas, e a mobilização como processo de educação para a cidadania. Por fim serão apresentadas algumas conclusões e impactos e apontados alguns desafios.

Agradeço Ana Fonseca, Walter Belik, Chico Menezes, Manoela Carvalho, Letícia Schwarz e Bianca Lazarini pela leitura e sugestões. Agradeço também ao Carlos Eduardo de Andrade Brasileiro e ao Caio Nakashima pela elaboração do Mapa de Ações do Fome Zero.

1 Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) e Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Introdução

A segregação social, construída ao longo de séculos de distorções, criou no País uma grande parcela da população privada dos direitos humanos fundamentais à alimentação, à saúde, à segurança, à moradia, à educação e à família.

A experiência mostrou que, ao não redistribuir renda, o crescimento econômico do passado foi insuficiente para criar um mercado interno forte e promover as bases para o desenvolvimento sustentável.

O presidente Lula, ao apresentar o combate à fome e à pobreza como prioridade para seu governo, em 2003, lança uma estratégia nacional que cria, implementa e investe recursos financeiros e humanos em diversos programas e ações que se integram numa meta comum, que une a todos: zerar a fome e a extrema pobreza no País. Ao afirmar que a missão de sua vida estaria cumprida se ao final de seu governo cada brasileiro tivesse acesso a três refeições diárias, o presidente colocou os temas da fome, da segurança alimentar e nutricional e do combate à pobreza na agenda política nacional, bem como expôs à sociedade a linha mestra de um amplo projeto de Nação.

Tratar o problema da fome, entendida como questão nacional e não como fatalidade individual, é responsabilidade de toda sociedade e dos governos, nas suas esferas federal, estadual e municipal e no Distrito Federal². A constatação da fome como decorrência das mazelas sociais foi muito retratada por Josué de Castro desde a década de 1940 no Brasil. Ao escrever o livro "Geografia da Fome", em 1946, o autor já afirmava, àquela época, que a fome não é um problema natural e, portanto, não depende e nem é resultado dos fatos da natureza. A fome, ao contrário, é fruto de ações dos homens, de suas opções e da condução de desenvolvimento econômico que dão a seus países.

Transformar as ações de governo, integrando-as entre si e articulando-as com toda a sociedade para acabar com a fome no Brasil, foi o grande desafio assumido pela administração do presidente Lula por meio do Fome Zero. Este compromisso trouxe para o debate nacional as diversas formas de entendimento sobre o problema e as diferentes propostas para o seu enfrentamento. Desse modo, a superação dos graves e inter-relacionados problemas da pobreza e da desigualdade no Brasil demanda uma grande capacidade de integração de esforços dos governos, em todas as esferas, e também da sociedade.

A Caracterização da Fome no Brasil

O consenso entre os especialistas brasileiros de que para combater a fome seria necessária oferta suficiente de alimentos, assim como o aumento da capacidade aquisitiva da população, não correspondia, da mesma maneira, às propostas de como enfrentar este problema. A ênfase diferenciada dada a cada uma dessas questões expõe a existência de concepções diferentes sobre o fenômeno da fome e, conseqüentemente, apontam também para propostas distintas para a solução do problema (Aranha, 2000).

A mudança de uma realidade social marcada pela fome pressupunha uma intervenção global que considerasse as diversas faces desse complexo fenômeno. Dentre os diversos atores que interferem nessa realidade – Estado, mercado, família e sociedade – o Estado desempenha importante papel, tanto na condução do modelo de desenvolvimento econômico que pode ser gerador e reproduzidor da fome, quanto na implementação de políticas que amenizem suas conseqüências.



2 A organização federativa do Estado brasileiro apresenta três esferas autônomas de governo: a União; os 26 estados e o Distrito Federal; e os 5.565 municípios.

A solução do problema da fome passa pelo combate à miséria e à desigualdade social. E a sua efetividade passa pela vinculação do combate à fome à construção de uma política de segurança alimentar e nutricional que leve em conta o direito humano à alimentação e a soberania alimentar do Brasil

Ainda que o presidente Lula tenha se comprometido, já no seu discurso de posse, a assegurar a todos os brasileiros “três refeições por dia”, um grande debate aconteceu na nação. E a opção do governo foi combater a fome tratando-a no contexto da construção da segurança alimentar e nutricional do País. Um caminho mais longo, porém mais sustentável.

O fato de existirem pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza e da miséria não significa necessariamente que elas não estejam se alimentando. Muitos brasileiros acabam tendo acesso aos alimentos por diversos caminhos, tais como restos de feiras, mercados e sacolões, esmolas e através de programas institucionais de distribuição de alimentos. Essas pessoas vivem numa rotina diária de insegurança alimentar e não conseguem se alimentar com dignidade. Elas não têm acesso garantido aos alimentos com a quantidade, qualidade, dignidade e regularidade recomendadas³.

A fome, portanto, vai além de um retrato biológico estático da condição nutricional da pessoa em um determinado momento. Ela retrata as condições desumanas que pessoas passam para ter garantida, quando tem, uma alimentação diária. É a face mais cruel da pobreza e da desigualdade social do País. Ela é a manifestação mais extrema da insegurança alimentar e resulta de limitações nas possibilidades de acesso ao alimento. A insegurança alimentar engloba a fome, mas é mais ampla e permite vislumbrar alternativas de garantia do acesso à alimentação mais permanente, cujas políticas possam prevenir a ocorrência de fome. Diante dessa constatação, o Fome Zero associa o combate à fome à erradicação da extrema pobreza permitindo a conquista da cidadania.

A solução do problema da fome passa pelo combate à miséria e à desigualdade social. E a sua efetividade passa pela vinculação do combate à fome à construção de uma política de segurança alimentar e nutricional que leve em conta o direito humano à alimentação⁴ e a soberania alimentar⁵ do Brasil.

Segurança Alimentar e Nutricional compreende um estado de bem-estar alimentar, assegurado por um conjunto integrado e articulado de políticas e ações que garantam o acesso de todos, permanentemente, a uma alimentação suficientemente adequada, em quantidade e qualidade, para atender as necessidades nutricionais de cada um, em cada fase ou situação de vida. Pressupõe, ainda, que essa alimentação seja produzida de forma sustentável, não comprometendo, assim, as futuras gerações.

Dois são os requisitos necessários à Segurança Alimentar e Nutricional: disponibilidade suficiente de alimentos, que pressupõe um sistema alimentar integrado, desde a produção até o consumo, que oferte, com estabilidade e a preços acessíveis, alimentos essenciais para o consumo humano, produzidos de forma sustentável e com soberania, remetendo a exigências de autonomia e independência econômicas, bem como preservação da cultura e do meio ambiente; e acessibilidade ao alimento, que pressupõe acesso à renda suficiente para adquirir o alimento, aos serviços públicos essenciais, à informação sobre qualidade nutricional e aos direitos sociais, remetendo, assim, ao campo do direito humano à alimentação adequada.

A oferta suficiente de alimentos e a capacidade aquisitiva da população são fundamentais para o combate à fome. Dados da FAO⁶ apontam que o Brasil já superou, em muito, a produção de alimentos que é suficiente para

3 Quantidade de alimentos é a quantidade de calorias, proteínas, vitaminas e sais minerais consumidas. Qualidade do alimento é o equilíbrio nutricional dos alimentos e a qualidade sanitária destes. Regularidade é comer no mínimo três vezes ao dia, todos os dias. Dignidade é a liberdade das pessoas de escolherem seu próprio alimento, sem dependência.

4 O direito humano à alimentação adequada é realizado quando cada homem, mulher e criança têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.

5 A soberania alimentar é o direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos respeitando-se as múltiplas características culturais.

6 Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

alimentar toda sua população⁷. O País, mesmo assim, se deparava, até o início do século XXI, com um elevado número de famílias em situação de extrema pobreza. A questão da acessibilidade ao alimento torna-se o principal problema a ser superado no combate à fome no Brasil.

Os Caminhos e Descaminhos no Combate à Fome no Brasil

Toda intervenção estatal que tenha como objeto a questão alimentar, seja através de medidas que disponibilizem mais alimentos para a população ou aquelas preocupadas com as condições de produção e comercialização, podem ser consideradas integrantes de uma política de alimentação. Nesse sentido mais amplo, as políticas públicas na área alimentar, como no abastecimento alimentar e na fiscalização de alimentos, existem no Brasil desde a sua colonização, no século XVII (COIMBRA *et alii*, 1982). Porém, uma política de alimentação, num sentido mais restrito, visando à promoção da melhoria dos padrões alimentares da população, só ganha um braço especializado dentro do Estado no século XX.⁸

Pode-se dizer que duas medidas com reflexos importantes na alimentação da população foram tomadas na segunda metade da década de 1930 pelo governo Vargas. A primeira medida foi a lei federal que criou o salário-mínimo, em 1936. Apesar de não ser diretamente uma política de alimentação, essa medida teve um impacto significativo na alimentação dos trabalhadores, além de propiciar um ambiente favorável ao Decreto Federal nº 399/1938, que especificou a ração essencial, que serve de base para o cálculo do valor da cesta básica até os dias de hoje (Aranha, 2000).

A segunda iniciativa foi a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social que existiu até 1967. Esse pode ser considerado o primeiro programa de alimentação criado pelo governo federal, com objetivo de melhorar a alimentação do trabalhador. Foram as primeiras intervenções estatais na questão alimentar do ponto de vista social.

Algumas deficiências marcaram, entretanto, a área de alimentação ao longo do tempo. A descontinuidade dos projetos implementados, a desarticulação entre os diversos níveis de governo – municipal, estadual e federal – e a ineficiência administrativa poderiam ser consideradas as principais. Existe um descompasso entre a implementação dos projetos de abastecimento alimentar locais e a implantação de uma política nacional de alimentação.

O Estado brasileiro, em diferentes momentos, ao tentar incorporar tantos interesses na área de alimentação, alguns até antagônicos, traça uma história tortuosa para as políticas de alimentação brasileira, seja no abastecimento e no controle dos preços e, ao mesmo tempo, no fomento às classes produtoras e os comerciantes, seja na fiscalização de alimentos, voltada mais para o comércio exterior que para os consumidores internos. Como em quase todos os setores, a área de alimentação também é permeada por interesses privados, aí incluídos os das indústrias alimentícias e os dos grandes produtores.

Parece inadequado afirmar, contudo, que não existiu no Brasil uma política de alimentação. Seria mais correto dizer que a política alimentar que se desenvolvia no País caracterizava-se, predominantemente, como fragmentada, emergencial, não prioritária e desarticulada, mesmo com o esforço da sociedade civil e entidades comprometidas em construir de forma democrática, uma Política Nacional de Segurança Alimentar, principalmente a partir da década de 1990.

O tratamento dado até recentemente às políticas sociais na área alimentar coloca-as como políticas necessárias, contudo secundárias, num processo de garantia da segurança alimentar e nutricional. O que se constata é que essas políticas não estavam sendo devidamente consolidadas no Brasil. A insuficiência de um sistema de proteção social que assegurasse o mínimo de bem-estar social à população agravava ainda mais o quadro de insegurança alimentar no País. O direito humano à alimentação adequada pode ser considerado um patamar mínimo de inclusão social de um cidadão. Tal direito não era garantido no Brasil, por vários fatores que estão diretamente relacionados à falta de políticas consolidadas na área social no País, o mesmo acontecia na área de segurança alimentar e nutricional.⁹

7 Segundo a FAO a disponibilidade de quilocalorias de alimentos por pessoa/dia produzidos no Brasil equivalia a 3.000 em 2001, mais de mil calorias diárias a mais do que a recomendada por organismos internacionais de saúde para a população brasileira.

8 Segundo Coimbra *et alii* (1982), a política de alimentação, no sentido estrito, surge no País depois da organização do saber da nutrição. Para os autores, quando essa ciência alcança “um paradigma suficientemente sólido” que sirva de referência para uma intervenção pública, surgem as primeiras políticas de alimentação. Considera-se a criação dos Serviços de Alimentação e Previdência Social – SAPS – no começo da década de quarenta, como o marco referencial de tais políticas no Brasil.

9 FAGNANI, E. (2005), em sua tese de doutoramento, o autor analisa a trajetória das políticas sociais no Brasil no período de 1964 a 2002 e aponta características do Estado Social em nosso País.

A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

A primeira concepção de Segurança Alimentar foi divulgada no mundo após Segunda Guerra Mundial. O alimento, em situação de guerra, é considerado um bem estratégico. O conceito de segurança alimentar é vinculado diretamente à questão da segurança nacional. A autossuficiência na produção de alimentos poderia deixar os países menos dependentes de outras nações em momentos de crise entre países e em períodos de guerra¹⁰.

Com o aumento da desigualdade social e da pobreza no mundo, a discussão acerca da segurança alimentar não se atém às políticas de aumento e garantia da produção alimentar. Indo além, reforça a necessidade de mecanismos capazes de intervir no processo desigual de acesso ao alimento. As questões da equidade e da justiça tornam-se fatores fundamentais na garantia da segurança alimentar. A concepção de segurança alimentar deixa de assumir uma visão focada no alimento e passa a compor o leque de direitos sociais fundamentais a própria vida, em um contexto mais amplo de segurança social.

Vários encontros mundiais sobre alimentação, promovidos pela FAO¹¹, reforçam o caráter sistêmico que se deve atribuir à Segurança Alimentar, relacionando entre si as diversas etapas do ciclo alimentar (produção, transformação, comercialização/distribuição e consumo), reconhecendo as desigualdades de acesso nos diversos níveis (mundial, nacional, regional e familiar), e a participação dos diferentes agentes, privados e públicos, estatais ou não, no estabelecimento da Segurança Alimentar.

Ao se contrapor a uma realidade alimentar desigual, esta nova concepção de Segurança Alimentar assume uma dimensão de direito. E, como tal, abre espaço para uma intervenção mais integrada e sistêmica nessa realidade, reconhecendo tanto as diferenças sociais e seus variados níveis de oportunidades, quanto as individuais, com suas diversas necessidades nutricionais específicas: faixa etária, tipo de trabalho, condição de saúde etc.

A expressão Segurança Alimentar aparece no Brasil em 1986, num documento do governo federal e em 1991, com a divulgação de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, no intuito de propor alternativas ao Brasil no período do governo Collor e, posteriormente, entregue ao presidente Itamar Franco. Em 1993, esse tema ganha destaque no País devido à mobilização do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.¹² E, com a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA¹³ – e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, ocorre uma ampla discussão no País sobre o tema.

São notórias as conquistas que esse movimento trouxe para o País. Várias iniciativas da sociedade civil foram consolidadas através de mais de sete mil comitês de combate à fome implantados em todo o Brasil no período 1993-1994. Algumas iniciativas conjuntas entre poder público e sociedade civil marcaram uma nova etapa no trato da questão alimentar no país.

Apesar de todos os esforços dos atores políticos envolvidos na construção da Segurança Alimentar, a percepção global fixada pela sociedade foi de uma vinculação muito estreita entre uma política de segurança alimentar e assistencialismo alimentar. E, mais, a ideia de que ações de distribuição alimentar são necessariamente assistencialistas, e não ações que poderiam ser tratadas dentro de políticas sociais eficientes e eficazes pelo Estado, marca a área alimentar.

Finalmente, o conceito foi consagrado no Brasil na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II CNSAN, em 2004, e requer o envolvimento do Estado e da sociedade na implementação de uma política pública, de longo prazo, que inclui estratégias, programas e ações em áreas tais como: reforma agrária, promoção da agricultura familiar, produção de alimentos que compõem a cesta básica da população brasileira e assegure direito humano à alimentação, preservação de recursos genéticos, acesso e usos dos recursos naturais e da água, abastecimento alimentar e agricultura urbana, complementação da renda, suplementação alimentar, inclusive em

10 O conceito de soberania alimentar poderia melhor ser empregado neste contexto, mas este conceito começa surgir com força no debate internacional apenas durante a Cúpula Mundial da Alimentação, promovido pela FAO em Roma em 1996, no foro paralelo da sociedade civil, puxado pela Via Campesina. [BELIK, 2003; MALUF, 2000]

11 Cúpula Mundial em Alimentação (1996), Cúpula Mais Cinco (2002), a última Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, em 2009.

12 Trata-se de um desdobramento do movimento pela Ética na Política, que levou ao *impeachment* do presidente Collor.

13 Órgão de assessoramento ao Presidente, com a participação da sociedade civil e dos órgãos de governo que foi extinto em 1995.

situações de emergência, promoção e vigilância em saúde e nutrição, educação nutricional e promoção de modos de vida saudáveis.

No entender dos participantes da Conferência,

uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo. Uma política de SAN avança em relação às ações e programas desenvolvidos por esses segmentos ao promover os seguintes princípios: (i) intersetorialidade; (ii) ações conjuntas entre Estado e sociedade; (iii) equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas (que vêm gerando discriminações principalmente contra os negros e indígenas); (iv) articulação entre orçamento e gestão; (v) abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

Arranjos Institucionais para Enfrentar o Problema da Fome e da Extrema Pobreza no Brasil no Governo Lula

A proposta de implantação de uma Política de Segurança Alimentar no Brasil esteve presente desde a primeira campanha presidencial após abertura democrática brasileira. Na retomada das eleições diretas para Presidente, em 1989, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva já apresentava este tema, assim como o apresentou nas campanhas de 1994, 1998 e 2002. Foram realizadas as chamadas Caravanas da Cidadania¹⁴, onde a questão da miséria e da pobreza foi revelada de diversas formas. O último documento, elaborado pelo Instituto de Cidadania, em 2001, foi incorporado ao Programa de Governo apresentado para a sociedade na campanha vitoriosa de 2002, pelo presidente Lula, e batizado com o nome de Fome Zero

Desde o período de transição o futuro governo do presidente Lula envolveu diversos atores, nacionais e internacionais, para transformar a meta de zerar a fome em ações práticas no âmbito do governo. Foram avaliadas as formas de como as organizações poderiam apoiar a operacionalização do programa¹⁵ e debatidos diversos temas prioritários para uma primeira agenda: agricultura familiar; arranjos institucionais; cadastro único dos programas sociais; formatação de um conselho; convivência com a seca; Direito Humano à Alimentação; educação alimentar; fundo contra a pobreza; gênero; microcrédito; políticas nutricionais; agricultura familiar; participação da sociedade civil. (Takagi,2006)

O presidente Lula, em uma mesma solenidade, lança institucionalmente o Fome Zero e instala um conselho específico, ligado à Presidência da República, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Com isto ele aponta claramente como seu governo irá enfrentar o problema da Fome. Constrói as bases institucionais e ao mesmo tempo chama a sociedade civil para estabelecer prioridades e participar, resguarda o caráter supra e intersetorial da área e encarrega de viabilizar os acordos estabelecidos entre Estado e sociedade no tocante à Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Trata-se de um processo em curso, para o qual o governo federal tem empenhado todos os esforços no sentido de construir as bases para que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional se consolide enquanto tal, à imagem das políticas de saúde, assistência social, educação ou previdência social.

O governo federal para trabalhar com a população mais excluída das políticas sociais, reformou o Estado e criou órgãos específicos na área. Foram criados os Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), o Ministério

¹⁴ Organização Não Governamental criada antes do Presidente Lula ser eleito para sistematizar informações e projetos para o desenvolvimento do Brasil com inclusão social.

¹⁵ Uma missão conjunta entre FAO, BID e Banco Mundial 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 ocorreu em Brasília nos dias 2 a 6 de dezembro de 2002.(TAKAGI,2006)

A integração das ações e dos recursos de cada ministério na forma de uma atuação planejada e articulada criou melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, na *performance* nos indicadores de saúde, no acesso ao abastecimento de água, na infraestrutura municipal, sob a ótica dos direitos de cidadania

da Assistência Social (MAS)¹⁶ a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, e estes três foram integrados em 2004 com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Dois atores merecem destaque neste processo: os ex-ministros José Graziano e Patrus Ananias de Sousa. Outros órgãos criados foram: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretaria Nacional da Economia Solidária (SENAES), a Secretaria de Pesca e Aquicultura, depois transformada em Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Esta opção por criar estruturas governamentais para atuar com o combate à desigualdade social e à extrema pobreza trouxe ganhos institucionais e ampliou o leque de programas dirigidos a um público até pouco tempo excluído dos programas governamentais.

Em 2004, a responsabilidade governamental pelo Fome Zero foi absorvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cria-se um Grupo de Trabalho, vinculado à Casa Civil e coordenado por este novo Ministério, onde vários Ministérios e a sociedade civil organizada representada pelo CONSEA passam a fazer parte de uma instância de articulação entre os programas que contribuem com o combate à fome do governo brasileiro. Nesse novo desenho, o CONSEA permanece ligado à Presidência da República, de modo a resguardar seu caráter supra e intersetorial, e o MDS, junto com a Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil, se encarregaram de viabilizar os acordos estabelecidos entre governo federal e sociedade no tocante à Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda em 2004, foi realizada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II CNSAN com o objetivo de construir conjuntamente, Estado e sociedade, os rumos desta política. Em 2007 foi realizada a III Conferência, que estipulou os princípios e as diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A integração de ministérios que implementam políticas fortemente vinculadas às diretrizes do Fome Zero possibilitou a consolidação de objetivos comuns. A integração das ações e dos recursos de cada ministério na forma de uma atuação planejada e articulada criou melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, na *performance* nos indicadores de saúde, no acesso ao abastecimento de água, na infraestrutura municipal, sob a ótica dos direitos de cidadania.

Para isto, foi fundamental uma institucionalização capaz de propiciar a ação transversal do governo, de forma que as ações de cada setor que tenham forte impacto na superação estrutural e emergencial da vulnerabilidade alimentar das famílias fossem articuladas, evitando a dispersão de recursos.

Criou-se um Grupo de Trabalho do Fome Zero (GT Fome Zero) formado por 12 Ministérios¹⁷ responsáveis pelos programas e ações de combate à fome. Redefiniu-se os programas prioritários que desde então passaram a compor uma estratégia de governo, com eixos e ações. Este GT aproximou as áreas sociais e econômica, aumentou o entendimento sobre o problema a ser enfrentado e elencou quais ações seriam priorizadas. Realizou diversos encontros, entre reuniões periódicas, oficinas e seminários. Alguns temas foram tratados por grupos de trabalhos permanentes no âmbito do GT Fome Zero – comunicação, monitoramento e avaliação e geração de trabalho e renda com propostas e documentos específicos. Propôs mecanismos de gestão, acompanhamento e monitoramento¹⁸,

¹⁶ Esta área estava vinculada ao Ministério de Previdência Social.

¹⁷ Casa Civil da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Assessoria Especial da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho e Emprego e como convidado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

¹⁸ Criou-se um recorte para acompanhamento das ações do Fome Zero no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, além do acompanhamento mensal dos resultados dos programas e ações realizado pela assessoria do Fome Zero com os demais ministérios e da atualização do sistema de acompanhamento das Metas Presidenciais (Secretaria de Avaliação e Monitoramento/Casa civil). O orçamento dos programas e ações que compõem o Fome Zero foi incluído no anexo da Lei Orçamentária Anual.

e organizou uma ação mais articulada do governo no âmbito do CONSEA. Propôs a produção de revistas e *folders* com balanços periódicos, documentários e programas para televisão. Também foi organizado um site para colocar todas as informações do Fome Zero ao alcance da população de uma maneira sistêmica e não setorial. Além do site, existiu desde o início, um canal de comunicação direta e gratuita, via telefone, com a população através de uma central de relacionamento Fome Zero. Foi produzida uma matriz de informação do Fome Zero, com o registro georeferenciado *on-line* dos programas que compõem a estratégia.

Outro trabalho que merece destaque pelo GT foi o diagnóstico da situação jurídico-institucional dos programas que compõem o Fome Zero, que acabou contribuindo para a elaboração da LOSAN.

Em 2006, foi promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborada em conjunto com a sociedade, aprovada por unanimidade do parlamento brasileiro e sancionada pelo nosso Presidente, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Este Sistema está se constituindo para integrar as políticas da área, englobando a agricultura familiar, com financiamento, assistência técnica e garantia de venda da produção familiar diretamente para os programas sociais; a transferência de renda, o acesso à alimentação por meio de restaurantes populares, a distribuição emergencial de cestas de alimentos, os bancos de alimentos, dentre outros.

O sistema abrange, ainda, políticas como a de abastecimento agroalimentar, de pesca e de aquicultura, de reforma agrária, de alimentação escolar, de alimentação saudável, de saneamento, sob responsabilidade de outros ministérios. O sistema é composto pela Conferência, pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2010 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação entre os direitos sociais, fixados no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira¹⁹. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) foi aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional depois de duas vitoriosas votações na Câmara dos Deputados e duas no Senado Federal. Assim, temos no campo jurídico um largo instrumento de garantia de todas as ações integradas pelo Fome Zero. Agora o direito à alimentação é um direito constitucional no Brasil.

Eixos, Programas e Ações

Conforme ilustrado, as ações do Fome Zero se enquadram em quatro eixos articuladores: Ampliação do Acesso aos Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Promoção de Processos de Inserção Produtiva e Articulação, Mobilização e controle social. Este desenho tem somente um efeito organizativo. Todos os programas se integram na mesma estratégia e nenhum isolado conseguiria sozinho atingir a meta de zerar a fome. O Fome Zero não é a soma das partes, mas a integração e a sinergia gerada nesta integração.



Em 2006, foi promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborada em conjunto com a sociedade, aprovada por unanimidade do parlamento brasileiro e sancionada pelo nosso Presidente, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

¹⁹ A campanha nacional pela inclusão da alimentação na Constituição foi liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e teve a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas e cidadãos e cidadãs de todo o País.

1. Acesso aos Alimentos

- Renda: Bolsa Família
- Programas de Alimentação:
 - Alimentação Escolar (PNAE)
 - Distribuição de Vitamina A e Ferro
 - Alimentos aos grupo populacionais específicos
 - Educação Alimentar e Nutricional
 - Sistema Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
 - Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT)
- Redes de SAN locais e regionais: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Feiras, Agricultura Urbana e Bancos de Alimentos
- Água: Cisternas

3. Geração de Renda

- Qualificação Social e Profissional
- Próximo Passo
- Economia Solidária e Inclusão Produtiva
- Microcrédito Produtivo Orientado
- Arranjos Regionais de SAN: CONSADs, Território da Cidadania



2. Fortalecimento da Agricultura Familiar

- Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF): Seguro Agrícola e Seguro Safra
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

4. Articulação, Mobilização e Controle Social

- Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF)
- Conselhos e Comitês de Controle Social
- Educação Cidadã e Mobilização Social
- Doações
- As Parcerias com Empresas e Entidades

Primeiro Eixo – Acesso aos Alimentos

Ao lado da elevação continuada do poder de compra do salário-mínimo, com repercussões nos valores pagos com aposentadoria e benefícios da assistência social, e do crescimento do emprego, o primeiro eixo de atuação do Fome Zero implementou ações diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda. A principal delas foi a imediata instituição e rápida expansão de um programa de transferência de renda, o programa Bolsa Família. O acesso foi também promovido pelo remodelamento e ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à criação de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

O programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do governo federal, atende 12,7 milhões de famílias pobres e extremamente pobres²⁰, o que corresponde a cerca de 50,8 milhões de pessoas. Entre 2003 e 2010, o Programa teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,6 bilhões para R\$ 13,4 bilhões.

Estudos indicam que a renda transferida a elas e a alimentação oferecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda²¹. As famílias atendidas pelo Bolsa Família gastam sua renda, principalmente, com alimentação; com um gasto médio mensal de R\$ 200,00 (US\$ 118). Essas famílias devem se dispor à participação efetiva nos processos educacional e de saúde de seus filhos, estabelecendo-se aí um elo com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema educacional do País.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve, até 2008, aproximadamente 35 milhões de refeições diárias oferecidas, gratuitamente, nas escolas públicas em todo o País para as crianças de 0 a 14 anos, do ensino fundamental,

20 O Bolsa Família atende famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00 (US\$ 82), sendo extremamente pobres as famílias com renda *per capita* de até R\$ 70,00 (US\$ 41).

21 A esse respeito, consultar Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. R. Janeiro, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, 2008.

incluindo creches e pré-escolas. Com a inclusão, em 2009, dos alunos do ensino médio e do programa de educação de jovens e adultos, eleva-se a estimativa para 47 milhões de refeições diárias. Além de dobrar este valor para comunidades indígenas e quilombolas. Um dos significativos avanços na execução do PNAE foi a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Esta lei valorizou a educação alimentar e nutricional, fortaleceu a participação popular nas ações desenvolvidas pelos Estados e Municípios, e determinou que, no mínimo 30% dos recursos devem ser gastos na compra dos gêneros de agricultores familiares e de empreendedores familiares rurais.

Mencione-se, ainda, o Programa de Alimentação do Trabalhador implementado por meio de empresas que recebem incentivos fiscais com vistas à complementação alimentar dos trabalhadores de baixa renda. Tal programa beneficia 13,2 milhões de trabalhadores²² e recursos orçamentários anuais da ordem de R\$ 623 milhões. Esse total representa uma taxa de cobertura de 34% dos trabalhadores no mercado de trabalho formal.

Além disso, um conjunto de equipamentos públicos de alimentação e nutrição vem sendo implantado em muitos municípios brasileiros em parceria com os governos estaduais, municipais e com ONGs, tais como restaurantes populares (mais de 123 mil refeições são servidas nos 89 Restaurantes Populares em funcionamento, distribuídos em 73 municípios brasileiros).

O funcionamento desses equipamentos envolve metodologias educacionais inovadoras que favorecem a redução do desperdício de alimentos, a promoção de hábitos alimentares saudáveis e a mobilização social. Além de estimular políticas locais descentralizadas de segurança alimentar e nutricional. É importante reforçar que programas que oferecem refeições prontas a baixo preço são uma boa opção para melhorar a alimentação da população dos grandes centros urbanos. Principalmente se for considerado o custo da alimentação fora do domicílio para os trabalhadores de baixa renda.

Outro programa importante é o de Suplementação de Vitaminas que alcançou tais resultados em 2009: 745 mil atendimentos a crianças de 6 a 11 meses; 1.983.676 crianças de 12 a 59 meses de idade receberam a primeira dose anual e 789.515 receberam a segunda dose anual e 425 mil atendimentos a puérperas no pós-parto imediato. O Programa de Suplementação de Ferro alcançou, em 2009, cerca de 610 mil crianças até 18 meses e 1,5 milhões de suplementos distribuídos a gestantes. Outra ação importante de combate a anemia, após 2003, foi a fortificação com ferro e ácido fólico em todas as farinhas de trigo e milho destinadas ao uso comercial, incluindo as de panificação e o Programa Nacional de Suplementação de Ferro²³.

O Fome Zero também desenvolve programas inovadores com grande potencialidade de crescimento em escala. Um exemplo é a construção de cisternas no semiárido brasileiro, região onde as chuvas se concentram em apenas quatro meses do ano e com os indicadores sociais mais baixos do País. Com uma tecnologia desenvolvida regionalmente e com a participação ativa dos beneficiários, já foram construídas nesse período mais de 300 mil cisternas familiares utilizadas para a captação da água das chuvas. São mais de 1.186 milhão de pessoas beneficiadas com o acesso à água de qualidade em seus lares.

O governo federal para implantar políticas específicas para povos e comunidades tradicionais cria, em 2006, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais²⁴ e, em 2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais²⁵. A questão do acesso ao alimento e a água é condição primeira nesta política em todos os programas.

22 Destes mais de 10 milhões são trabalhadores que recebem até 5 salários mínimos [sítio eletrônico do MTE, novembro de 2010]

23 Instituído por meio da Portaria nº 730, de 13 de maio de 2003, do Ministério da Saúde.

24 Comissão composta por quinze representações de instituições do governo federal e quinze representações dos movimentos sociais organizados dos Povos e Comunidades Tradicionais [Decreto de 13 de julho de 2006].

25 Entre os Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil estão os povos indígenas, os quilombolas, os povos de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, os ciganos, os geraizeiros, pantaneiros, dentre outros. Para a lei são "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" [Decreto nº 6.040, de 8 de fevereiro de 2007].

Segundo Eixo – Fortalecimento da Agricultura Familiar

O segundo eixo de atuação da Estratégia Fome Zero está voltado para o fortalecimento da agricultura familiar que constitui a parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e a principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado doméstico. A importância da agricultura familiar no processo de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, embora quase consensual no País, segue suscitando questões que são objeto de intenso debate. Isto em razão das diferentes visões entre as organizações da sociedade civil, governos e iniciativa privada, sobre a coexistência de modelos distintos de agricultura representados nas categorias de agricultura familiar e agricultura patronal (ou agronegócio), coexistência que se expressa também institucionalmente em dois ministérios, o da Agricultura e o do Desenvolvimento Agrário. Apesar de ocupar apenas um quarto da área, a agricultura familiar responde, no Brasil, por 38% do valor da produção ou R\$ 54,4 bilhões (US\$ 32 bilhões), segundo dados do último Censo Agropecuário de 2006 (IBGE).

De todo modo, logo no início do Fome Zero instituiu-se um Plano de Safra específico para essa categoria de agricultores englobando, de um lado, a ampliação do programa de crédito já existente – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Trata-se de um programa de crédito exclusivamente dedicado a esse tipo de agricultura, apoiando majoritariamente a produção de alimentos. Os recursos destinados à agricultura familiar passaram de R\$ 4,5 bilhões, na safra 2002/2003, para R\$ 16 bilhões, em 2010/2011 (Brasil, 2010). Cerca de 60% de suas operações abrangem famílias rurais pobres entre agricultores familiares, assentados, povos e comunidades tradicionais.

De outro lado, foi criado, por sugestão do CONSEA, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), um dos principais exemplos de programa intersetorial que estabelece elos entre a oferta de alimentos proveniente da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos (alimentação escolar, hospitais, distribuição gratuita de alimentos, cadeias etc.) e também para a formação de estoques.

Este programa tem gestão colegiada por seis ministérios que define as normas operacionais, sistemáticas de aquisição dos produtos, preços praticados, regiões prioritárias para implementação, condições de doação e de comercialização dos produtos adquiridos, bem como suas modalidades.

Em 2009, 338.446 famílias foram atendidas, com a distribuição de 32.639 toneladas de alimentos. No PAA específico para o incentivo a cadeia produtiva e ao aumento do consumo do Leite, através da parceria do governo federal com 10 governos estaduais, atende 1,2 mil municípios.

Com a Lei nº 11.947/2009, que estipula que 30% das compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar sejam da agricultura familiar local, aumenta ainda mais o potencial deste programa.

Como parte do eixo voltado para o meio rural e as populações nele residentes, o enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN foi sendo incorporado, também, numa série de outras ações relacionadas com acesso à água pelas famílias rurais da região do Semiárido, com a condição específica dos povos indígenas e comunidades rurais negras quilombolas²⁶, e com a proteção da sociobiodiversidade e dos conhecimentos tradicionais.

Terceiro Eixo – Promoção de Processos de Geração de Renda

A Promoção de Processos de Geração de Renda incentivou a economia solidária e desenvolveu ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho.

Em 2003, foi criada pelo governo federal a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SNAES, ligada ao Ministério do Trabalho, que, desde então, vem implementando o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com o objetivo de atender às principais demandas dos Empreendimentos Econômicos Solidários, por meio do acesso a

²⁶ Trata-se de comunidades que reivindicam a condição de descendentes de antigos escravos africanos que ao fugirem da servidão agrupavam-se em quilombos.

bens e serviços financeiros, de infraestrutura, conhecimentos – formação, assessoramento e assistência técnica e a organização de processos de produção e comercialização²⁷.

De 2005 a 2008, foram capacitados 1.500 agentes comunitários e, atualmente, 532 agentes estão acompanhando aproximadamente 700 empreendimentos solidários onde participam 45 mil trabalhadores(as) nos 27 estados da Federação.

Várias parcerias com o governo federal estão sendo realizadas dentro deste eixo. Dentre elas pode-se destacar a parceria com a Fundação Banco do Brasil, que implementou iniciativas inovadoras de geração de trabalho e renda em economia solidária. Até 2008, foram apoiados 150 projetos, beneficiando 4.300 empreendimentos com 136.000 trabalhadores diretamente e mais de 2 milhões indiretamente, em 720 municípios. Também a parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, a para apoio às organizações que operam com Fundos Rotativos Solidários, disponibilizando recursos financeiros para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis. Entre 2005 e 2008, foram apoiados cinquenta projetos com investimento de R\$ 5 milhões, beneficiando diretamente cerca de 700 empreendimentos econômicos solidários com 7 mil famílias participantes. Até 2008, foram implantados 44 Bancos Comunitários em áreas de periferia urbana, comunidades quilombolas e municípios rurais, levando financiamento solidário a cerca de 5 mil pessoas e tendo promovido a inclusão bancária de mais 10.000 famílias.

Outras iniciativas nesta direção podem compor este eixo de geração de trabalho e renda, algumas concebidas posteriormente ao processo de definição dos programas, como o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – PRONINC, que promoveu significativa ampliação das incubadoras nas universidades brasileiras e o Programa Próximo Passo, ação interministerial de qualificação social e profissional para os setores da Construção Civil e Turismo. Este último realizado por meio dos ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Turismo (MTur), em conjunto com governos estaduais, municipais, empresários e trabalhadores. Com investimentos de R\$ 20 milhões, tem como meta qualificar em torno de 26 mil trabalhadores beneficiários do Bolsa Família em 21 estados e no Distrito Federal. Por meio da aprendizagem profissional, o programa tem como objetivo a inserção profissional qualificada como porta de entrada no mundo do trabalho, bem como a geração de renda no setor de turismo. Podem participar dos cursos pessoas com 18 anos ou mais pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família e que tenham concluído, no mínimo, a 4ª série do ensino fundamental.

Quarto Eixo – Articulação, Mobilização e Participação Popular

Foram firmadas diversas parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. São mais de cem parcerias realizadas. Esse eixo também proporciona a educação cidadã por meio da mobilização e formação da cidadania.

Desde o lançamento da Estratégia Fome Zero, em 2003, uma importante iniciativa, associada ao conjunto das políticas públicas para erradicar a fome e a miséria, foi tomada: o desenvolvimento, com a população vulnerável, de um processo de formação e capacitação, partindo das diferentes realidades, sobre segurança alimentar e nutricional. Coube ao Talher Nacional, hoje Rede de Educação Cidadã, e ao Programa Escolas-Irmãs, ligados à Assessoria Especial da Presidência, a tarefa de mobilização social. A ação que está, hoje, presente nos 26 estados e no Distrito Federal, com os Talheres Estaduais, microrregionais e municipais, conta com o apoio e adesão voluntária de milhares de educadores(as) populares, além de 112 educadores(as) populares liberados(as) mediante convênio público e parcerias com a sociedade civil. O Escolas-Irmãs, instituído no âmbito do Fome Zero, envolve escolas públicas e privadas com ações que visam à promoção e valorização da pessoa e da cidadania e à inclusão social.

De 2004 a 2009, a Rede de Educação Cidadã conseguiu, com grande esforço do trabalho voluntário, chegar a mais de 1.500 municípios brasileiros e envolver cerca de 300 mil pessoas em processos de formação e capacitação em SAN e em direitos sociais e humanos. Como resultados desta atividade, podemos destacar, entre outros, o fortalecimento e a criação de fóruns e conselhos de segurança alimentar; criação de feiras itinerantes de agricultura familiar e economia popular solidária; iniciativas de trabalho com indígenas, quilombolas, mulheres, catadores e recicladores de materiais;

²⁷ Entre 2005 e 2007, mapeamento da SNAES identificou 21.859 Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) em 2.934 municípios do Brasil (o que corresponde a 52% dos municípios brasileiros).



Assim como outros sistemas públicos, a construção e implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional aumenta a possibilidade de efetividade da segurança alimentar como política pública

estímulo à criação dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local; monitoramento e controle social do Bolsa Família e de outras políticas públicas; fortalecimento das políticas territoriais; criação de núcleos de educação popular com as famílias beneficiadas pelo Fome Zero e em condições de vulnerabilidade social; mobilização de educadores e famílias para a participação nas conferências de Segurança Alimentar e Nutricional e processos de discussão e aprovação das leis da área.

Outra medida é a integração de famílias em situação de vulnerabilidade social em espaços de mobilização e informação. Também é exemplo de articulação e mobilização a distribuição de 92 milhões de cartilhas sobre segurança alimentar e nutricional à população brasileira, priorizando as famílias de baixa renda e estudantes. Foram distribuídos também 1,4 milhão de cadernos do Professor e 6 mil kits pedagógicos em Alimentação Saudável. Essa ação, ao mesmo tempo em que leva informação às famílias, estimula o acesso à alimentação adequada.

Também as famílias dos programas são atendidas dentro do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), através da rede proteção e promoção social. O Programa de Atenção as Famílias (PAIF) desenvolvido nos Centros de Referências da Assistência Social – CRAS realiza atendimentos às famílias, com orientação social e psicológica, identificação de demandas e encaminhamentos para outros níveis de complexidade do sistema. Nos níveis mais complexos, há centros diferenciados para atendimentos de violação de direitos como trabalho infantil e exploração sexual de crianças e adolescentes, e às populações mais vulneráveis, idosos, crianças e pessoas deficientes pobres, moradores de rua etc.

Toda esta política é acompanhada por um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ligado diretamente ao Presidente da República, composto por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do governo federal), além de 28 observadores convidados. Na gestão 2007/2009, além das plenárias, seis comissões funcionam permanentemente²⁸.

O CONSEA sempre esteve à frente da implantação dos programas como Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), assim como assumiu um papel protagonista na apresentação de propostas de aperfeiçoamento do programa Bolsa Família e aumento do per capita financeiro do Programa Nacional de Alimentação Escolar, como na elaboração de Leis, como a LOSAN e a Lei da Alimentação Escolar.

Também foi fundamental neste processo a realização de duas conferências com ampla participação da sociedade civil neste período, a segunda e da terceira Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A 2ª Conferência, ocorrida em Olinda, em março de 2004, resgatou um processo interrompido por dez anos, após a realização da 1ª Conferência, em 1994, iniciou o processo que resultou na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A 3ª Conferência Nacional realizada em Fortaleza, em julho de 2007, aprovou princípios e diretrizes que nortearam a construção do Sistema Nacional de Segurança alimentar e Nutricional.

Cabe destacar que todo este processo de participação popular resgatado com o Fome Zero na área de Segurança alimentar e Nutricional, além do CONSEA Nacional, possibilitou a criação de CONSEAS Estaduais em 26 Estados e no Distrito Federal, dentre os quais 11 já aprovaram Leis Estaduais na área (LOSANs estaduais) e 16 têm Comissões de Direito Humano à Alimentação. Atualmente cerca 700 CONSEAs municipais funcionam no País²⁹.

28 São elas: Regulamentação e Institucionalização do SISAN; Política e Plano Nacional de SAN; SAN nas Estratégias de Desenvolvimento; Direito Humano à Alimentação Adequada; SAN das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais e SAN dos Povos Indígenas.

29 Estimativa do CONSEA Nacional em 2010.

Descentralização e Promoção de Políticas Sistêmicas

A gestão dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional estimula sistemas descentralizados de segurança alimentar, o controle social e, foi além, garantiu estes avanços na aprovação de uma lei específica na área segurança alimentar e nutricional. O Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), enviada pelo governo ao Congresso Nacional, elaborado em conjunto com o CONSEA, institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deverá integrar e organizar as políticas desenvolvidas de forma fragmentada nos níveis de governo federal, estadual e municipal, articulando a estas as iniciativas da sociedade. Dessa forma, a Lei consolida as bases institucionais para que todas as pessoas possam ter uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, conforme deliberação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, em Olinda-PE. Institui, também, de forma permanente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e cria a Câmara Interministerial com papel de organizar e articular as instâncias responsáveis pelo Sistema.

Assim como outros sistemas públicos, a construção e implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional aumenta a possibilidade de efetividade da segurança alimentar como política pública. Neste ponto, é importante reforçar a possibilidade de resultados positivos trazida pela descentralização de recursos federais. Observa-se que esse tipo de descentralização traz ganhos de eficiência em projetos de alimentação. Por exemplo, com a municipalização da alimentação escolar é possível melhorar a qualidade, a quantidade e a variedade dos alimentos, assim como é mais fácil no âmbito local respeitar culturas e hábitos alimentares regionais. Em relação à questão financeira, a descentralização dos recursos possibilita maior eficiência no gasto, conseguindo maior economia para os projetos e possibilita o estímulo à economia local e regional. Um exemplo exitoso na relação políticas sociais e desenvolvimento local é a integração entre os Programas de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

A descentralização eficiente dos recursos federais passa também, pela integração institucional e reformulação da gestão pública em âmbito federal. Possibilita um novo pacto federativo entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Também, na área alimentar, torna-se fundamental, que o governo federal assuma seu papel de articulador e integrador dos diversos níveis de governo na área alimentar e nutricional e não atue apenas como transferidor de recursos públicos. Ela depende de um conjunto de decisões voltadas para a construção da cidadania social capazes de aumentar a responsabilidade do Estado na área alimentar e que, certamente, exigem uma reformulação e um reordenamento da gestão pública também no âmbito federal.

Progressos e Desafios no Enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional

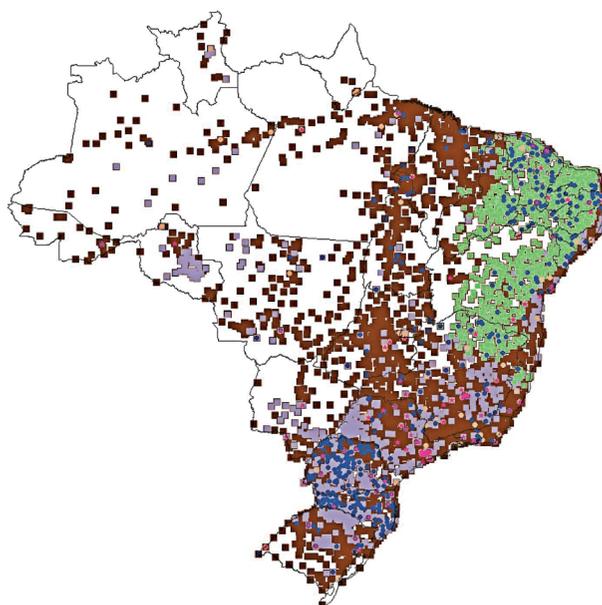
Os programas que compõem o Fome Zero estão em todo território nacional. Como pode ser visualizado no Mapa, todos municípios, estados e o Distrito Federal possuem pelo menos dois dos programas do Fome Zero, como os Programas de Alimentação Escolar e o Bolsa Família. Foram destinados para esta área neste período, 2004 a 2009, em torno de 72 bilhões de reais.

Algumas ações e programas, embora não estivessem inicialmente vinculados ao Fome Zero, contribuem para atingir a meta força de zerar a fome, um exemplo é o Programa Luz para Todos³⁰. Lançado em novembro de 2003 com o desafio de acabar com a exclusão de energia elétrica no País, já beneficiou neste período 11,2 milhões de pessoas. Desde o início do programa, foram atendidos 100 mil quilombolas, 103 mil indígenas e um milhão de assentados da reforma agrária, além de 11,9 escolas rurais. (Brasil, 2010).

30 O Programa Luz Para Todos visa levar energia elétrica para a população do meio rural, seja ela com ou sem recursos financeiros, de forma gratuita. Ao contrário dos programas anteriores, que cobrava taxa de instalação para levar a luz até as propriedades rurais, no Luz Para Todos o Governo, por meio de um programa sustentado, assume o grosso das despesas e o incorpora na conta de desenvolvimento econômico, não ocorrendo assim a cobrança adicional de instalação ao usuário. Além disso no Luz Para Todos, além de gratuito, o beneficiado recebe a luz até o interior de casa inclusive com 3 pontos de luz.

Também o valor do salário-mínimo, de jan/03 a mar/10, teve reajuste nominal de 155% e aumento real de 73% (acima da inflação). Em jan/03, o salário-mínimo comprava 1,4 cesta básica. Com o reajuste para R\$ 510, essa capacidade cresceu para 2,3 cestas básicas (+64%) em mar/10 (BRASIL, 2010).

Ações do Fome Zero no Brasil, 2010



Legendas:

- CRAS - Censo 2010
- Alim. Escolar (todos os municípios)
- Prog. de Aquisição de Alimentos
- Limite Estados
- Cisternas
- Restaurantes Populares
- Cozinhas Comunitárias
- Bancos de Alimentos
- Bolsa Família (todos os municípios)

Fonte: Matriz de Informação Social - SAGI/MDS/2010.

A crescente prioridade outorgada pelo governo federal ao enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar no País pode ser observada na significativa melhoria de indicadores sociais. Assim, por exemplo, os dados da Tabela 1 revelam queda acentuada verificada no percentual da população total vivendo em condições de pobreza e, com maior intensidade, daquelas em pobreza extrema.

Tabela 1: Indicadores Sociais, Brasil, 1997 e 2007

Indicador	1997	2007	2007/1997
Índice de Gini	0,600	0,552	- 8%
Pobreza	48,1%	30,3%	- 37%
Pobreza extrema	24,7%	11,5%	- 53%
Desnutrição infantil (déficit de crescimento em crianças menores de 5 anos)	13% [1996]	7% [2006]	- 46%

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras. Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos, Madri, 26 e 27 de janeiro de 2009.

Em decorrência do crescimento na renda *per capita* dos mais pobres, o País foi capaz de reduzir a pobreza, em particular a extrema pobreza, entre 2003 e 2008, de forma a que esta fosse reduzida à metade de seu valor de 2003, portanto, em cinco anos o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foi alcançado antes da meta estabelecida – que seria de 25 anos (Gráfico 1).

O Brasil já cumpriu a meta do Milênio de reduzir a extrema pobreza pela metade até 2015. Em 1992, 11,7% da população vivia com menos de 1 dólar por dia. Em 2006, eram 4,7%. Diante disso, o país estabeleceu uma nova meta de reduzir até 2015, para ¼ a extrema pobreza, numa perspectiva de erradicação da fome e da extrema pobreza.

Gráfico 1: Brasil, Evolução da Extrema Pobreza, 1990 a 2008



Fonte: BARROS, 2009. IPEA. Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade

Dezenove milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza desde 2003 até 2008 (FGV). E, mais de 24 milhões ultrapassaram a linha da pobreza. A pobreza foi superada por 24,1 milhões de pessoas entre 2003 e 2008 (de 77,8 milhões para 53,7 milhões). O percentual da população pobre caiu de 42,7% para 28,8%, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³¹.

Houve redução no grau de desigualdade de renda no Brasil, as transferências de renda de programas sociais foram responsáveis por 28% da queda da desigualdade no período. O Programa Bolsa Família, 21% e o Benefício de Prestação Continuada³² – BPC – 7% (Soares, F.V.; Soares, S.; Medeiros, M. e Osório, R. 2006)

Os impactos das últimas crises mundiais, de alimento e econômica, no Brasil foram atenuados devido à ampliação da produção familiar apoiada em várias políticas públicas (PRONAF, PAA e Programa Mais Alimentos), responsável por cerca de 70% dos alimentos consumidos no País. A estas políticas se juntaram aquelas com impacto no acesso aos alimentos, a saber, a manutenção da recomposição do salário mínimo e o imediato reajuste dos valores per capita da transferência de renda realizada pelo Bolsa Família.

O impacto dos programas na segurança alimentar e nutricional da população pode ser percebido uma vez que uma família incluída ao Bolsa Família diminui o risco de ter uma criança com desnutrição crônica em 31%. Para crianças entre 6 e 11 meses esta proteção ainda é maior, 62% (MDS;SAGI,2007). De 2003 a 2008, a desnutrição infantil caiu 61,6%, reduziu de 12,5% para 4,8% (Brasil, 2010).

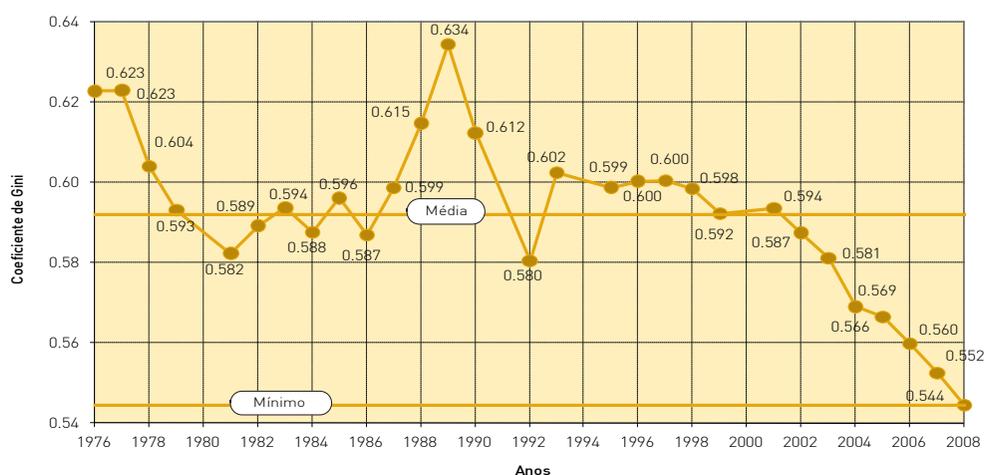
31 A pobreza é representada por pessoas com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo.

32 O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pela Constituição Federal, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

A principal utilização do benefício é com a alimentação. Nove em cada dez famílias relatam melhoria na alimentação; sete em cada dez afirmam que aumentou a variedade de alimentos consumidos e nove em cada dez crianças fazem três ou mais refeições por dia (MDS; SAGI, 2007). O aumento do poder de compra das famílias impacta o desenvolvimento local e as desigualdades regionais. Os benefícios pagos às famílias geram efeitos importantes sobre as economias locais, criando novas oportunidades de trabalho e renda.

Entre 2003 e 2009, os 10% mais ricos da população tiveram aumento na renda per capita de 1,49% enquanto que a renda *per capita* dos mais pobres cresceu 6,79% ao ano. (FGV, 2010). Outro estudo aponta que a taxa de crescimento anual da renda dos mais pobres foi quase três vezes superior à média nacional entre os anos 2001 e 2007, e esta redução na pobreza contribuiu em para a redução no grau de desigualdade, em torno de 60% (IPEA, 2009).

Gráfico 2: Evolução da Desigualdade na Renda Domiciliar *per Capita* Segundo o Coeficiente de Gini: Brasil, 1976 a 2008



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976 a 2008.

Embora o Brasil continue entre um dos países mais desiguais no mundo, observa-se que o grau de desigualdade de renda também apresentou melhora. Estamos conseguindo reduzir simultaneamente a pobreza e a desigualdade. Como pode ser observado no gráfico 2 da evolução da desigualdade na renda per capita brasileira, a concentração de renda no País atingiu em 2008 o menor índice dos últimos 30 anos.

Considerações Finais e Alguns Desafios

É importante reforçar que tanto a política de segurança alimentar e nutricional, quanto as demais políticas sociais, tornam-se estratégicas para um projeto de desenvolvimento nacional que vise à inclusão vulnerável. Neste aspecto, os programas e ações do Fome Zero contribuem para a vinculação entre políticas de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, pois apontam para mudanças na estrutura produtiva, fortalecendo a agricultura familiar, o desenvolvimento agrário e a geração de emprego e renda, assim como assegurando o direito ao acesso à alimentação, implantando e aumentando investimentos na área de alimentação e nutrição, como na Alimentação Escolar, e estimulando sistemas descentralizados na área de segurança alimentar e nutricional, como Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias. Também, possibilitando acesso aos alimentos, através da transferência de renda direta para as famílias, merecendo destaque, neste ponto, o Programa Bolsa Família.

Todos estes programas e ações, além de apontarem para uma maior integração das diversas políticas sociais, possibilitam uma ação mais afirmativa e integrada do Estado, voltada para as famílias. Neste sentido, o Programa de Atenção as Famílias (PAIF), desenvolvido nos Centros de Assistência Social (CRAS), tornam-se espaços privilegiados para a construção de uma rede de proteção social e, fundamentais no processo, necessário, de integração territorial das políticas sociais no Brasil.

A maior novidade do Fome Zero é o grau de prioridade dado ao combate à extrema pobreza e à fome na agenda nacional. Para se efetivar, tal prioridade exigiu atenção para a questão da territorialidade e maior coordenação e integração dos ministérios na concepção, planejamento, implementação e monitoramento das ações visando ampliar a inclusão social e a cidadania, como as que visam a ampliação do acesso aos alimentos, a expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, o aumento da frequência escolar, a melhoria das condições de saúde e do acesso ao saneamento e ao abastecimento de água e a geração de ocupação e renda.

Outro aspecto inovador foi a articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais, como ocorre nos programas Bolsa Família, de Alimentação Escolar, de Fortalecimento da Agricultura Familiar (em especial pelas ações Seguro da Agricultura Familiar e Garantia-Safra) e de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, ou ainda, nas ações de construção de cisternas e de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos.

Vale destacar a participação e o controle da sociedade no processo, seja por intermédio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), vinculado à Presidência da República, seja pelos conselhos de controle social nas esferas federal, estadual e municipal, seja, ainda pelas ações de mobilização e educação cidadã.

Mas, a integração dos Conselhos de Segurança Alimentar que já está em construção em nosso País, apresenta um novo desafio. Esta é uma tarefa colocada para todas as áreas: pensar em formas alternativas e criativas de agrupar e integrar os diversos conselhos existentes nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente etc., que preservem a identidade e a especificidade de cada um, ao mesmo tempo em que os integre rumo a um processo de participação popular mais maduro e unificado na área social.

É importante também destacar que para pensar em uma política de segurança alimentar e nutricional que vise o desenvolvimento humano em todos os seus aspectos é necessário garantir o direito de escolha da população. Garantir o acesso às informações necessárias, principalmente em relação a hábitos alimentares saudáveis, é fundamental que a população tenha a liberdade para escolher o seu próprio alimento. Não existirá emancipação da população se ela não for capaz de gerir seus próprios processos.

O Brasil vive um momento bastante favorável à consolidação de ações públicas na área alimentar e nutricional e abre espaço para uma nova forma de gestão pública nesse campo. A vinculação entre a construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de se reformular o Estado parece muito direta. Quanto mais garantida a integração das diversas áreas envolvidas neste tema, estimuladas as diversas parcerias – intergovernamental, entre as três esferas de governo, com a sociedade civil, com a iniciativa privada – e promovidos os devidos canais de participação popular e controle público sobre as ações estatais, maior é a possibilidade de consolidação efetiva dessa política.

Nessa trajetória, além das naturais escolhas difíceis a respeito da alocação de recursos escassos, foi necessário cuidar constantemente para que a integração entre as diferentes áreas se fizesse da forma mais harmoniosa possível. Aqui entram as importantes noções de criação de consensos, de exercício da liderança e de espaços de articulação e integração.

O Fome Zero, nesse sentido, apresenta uma perspectiva positiva de integração entre as áreas de segurança alimentar e nutricional e as demais políticas públicas. Os três eixos de intervenção propostos por essa política apontavam



possibilidades concretas de integração entre essas áreas: o primeiro, mediante a implantação de políticas públicas integradas na área alimentar. O segundo, com a criação de canais de participação popular na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. E o terceiro, quando envolve a população num grande mutirão ético contra a fome e mobiliza a sociedade em relação às alternativas de combate à fome no país.

A desigualdade e a pobreza são causas – e não consequências – do subdesenvolvimento. No entanto, não se pode perder de vista que o crescimento econômico não é um fim em si mesmo; e o crescimento não ocorre sem que determinadas condições estejam dadas e necessita de limites estabelecidos para que haja sustentabilidade ambiental e social. O crescimento sustentável pressupõe a redução crescente das desigualdades. A sustentabilidade exige a ampliação, numa perspectiva universalizante, do acesso aos bens e serviços básicos, incorporando as notáveis potencialidades do mercado interno brasileiro.

Embora a economia venha crescendo e beneficiando a todos e o percentual de pessoas pobres seja o menor em 15 anos, continua elevado o número de famílias em situação de pobreza. Portanto, é necessário continuar caminhando nesta direção: crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social. Para isso, ainda é necessário avançar na consolidação institucional das políticas; aprofundar ações com centralidade nas famílias e nos territórios; e perseguir as metas de universalização da proteção e da promoção social e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

As regiões e pessoas mais pobres precisam de mais investimentos. Isto requer também maior compromisso de integração entre as políticas sociais, metas claras, transparência e prestação de contas e avaliação de impacto dos programas.



Aproveitar a territorialização dos programas, otimizando equipamentos e serviços implantados (Centros de Referência da Assistência Social, Restaurantes Populares, Educação Alimentar e Nutricional, Serviços Socioassistenciais, Programa Bolsa Família, outros beneficiários da Assistência Social, do Programa de Aquisição da Agricultura Familiar, do Programa de Financiamento da Agricultura Familiar). É preciso ampliar espaços intersetoriais de gestão dos programas.

Alguns desafios estão constantemente colocados na construção políticas públicas para erradicar a fome e a miséria. Por serem áreas historicamente muito vinculadas ao assistencialismo e o pouco conhecimento da população da amplitude que envolve essas políticas, sempre correm riscos de serem reduzidas a ações pontuais, não caminhando para o enfoque do direito de cidadania. Por isso, é muito importante vincular o combate à fome com uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional que pressupõe mudanças mais estruturais no país.

Não há como garantir a segurança alimentar da população sem democratizar o acesso à terra, sem combater o desemprego e sem garantir os direitos sociais. Neste sentido, o caminho de implantação de sistemas nacionais parece mais promissor, como nas políticas nacionais de saúde e de assistência social.

O caráter sistêmico das políticas públicas, a descentralização de seus programas, a pactuação entre suas instâncias federadas, sua capilaridade e seu controle social servem de referência positiva para o sistema de segurança alimentar e nutricional. A descentralização permite o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. Junto ao processo de descentralização, se reconhece as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. Ressalta o monitoramento e avaliação para melhoria da atuação das políticas sociais, ampliando e fortalecendo o campo das políticas sociais.

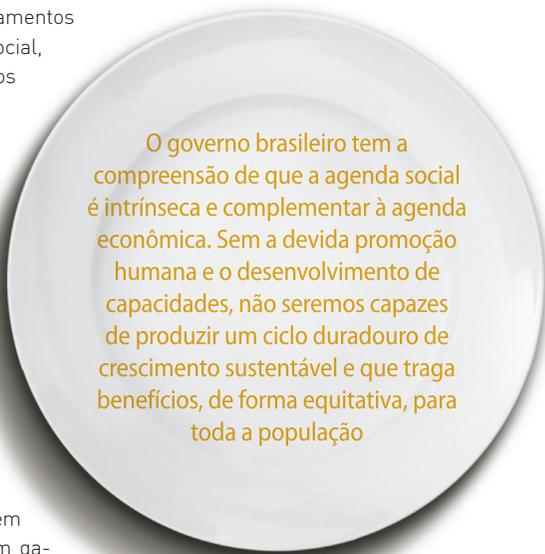
A implantação de políticas públicas comprometidas com o combate à fome e a miséria no Brasil, como se viu, pressupõe um conjunto articulado de decisões voltadas para a construção da cidadania. Nesse contexto, a experiência em curso no Brasil, torna-se fundamental para implementação de uma nova gestão pública.

Uma gestão social inovadora, com capacidade ampliada, dando respostas concretas às demandas das diversas áreas envolvidas com o problema. Nesse sentido, as Políticas Públicas implantadas apresentam possibilidades tanto no processo de elaboração e implementação, quanto na sua organização institucional.

A complementaridade das ações, a articulação e integração, também com a sociedade civil, possibilitam maior eficiência do Estado. E é justamente na área social que o Estado precisa ser mais eficiente. A integração das diversas áreas sociais, com objetivos comuns traçados e implantados, possibilita um melhor cumprimento das metas, tornando o Estado mais eficiente e ágil e busca, através de formas alternativas de atuação, a justiça e as igualdades sociais. Isto apresenta uma possibilidade de mudança e de melhoria de atuação frente aos problemas sociais, dentre eles, o da fome.

O governo brasileiro tem a compreensão de que a agenda social é intrínseca e complementar à agenda econômica. Sem a devida promoção humana e o desenvolvimento de capacidades, não seremos capazes de produzir um ciclo duradouro de crescimento sustentável e que traga benefícios, de forma equitativa, para toda a população.

Portanto, a luta contra a pobreza no Brasil insere-se numa visão integral de desenvolvimento em que a inclusão social é caminho para garantia do crescimento sustentável e aproveitamento das potencialidades das pessoas em sua plenitude. Esta é uma visão de desenvolvimento em que os aspectos sociais, econômicos e ambientais caminham de mãos dadas para formar comunidades, fortalecer a economia e promover o respeito à natureza. Este é um novo modelo de desenvolvimento, integral, liderado pela inclusão, de forma a que o ser humano seja o sujeito e a finalidade da atividade econômica, ambientalmente sustentável e socialmente justa, em vez da acumulação privada do capital.



O governo brasileiro tem a compreensão de que a agenda social é intrínseca e complementar à agenda econômica. Sem a devida promoção humana e o desenvolvimento de capacidades, não seremos capazes de produzir um ciclo duradouro de crescimento sustentável e que traga benefícios, de forma equitativa, para toda a população

É importante notar que a trajetória de combate à fome no Brasil, iniciada desde Josué de Castro, teve alguns atores importantes que de certa forma contribuíram e muito para o sucesso da experiência mais recente: uma sociedade civil comprometida e atenta para a situação de miséria e fome que parte da população se encontra; um corpo de especialistas e intelectuais comprometidos com a pesquisa e investimento em dados que desvendem as verdadeiras causas da fome e um Governo comprometido com esta causa.

E para finalizar é sempre bom lembrar as sábias palavras do Presidente Lula em seu discurso de Posse em 2003: “*O Brasil é um País imenso, um continente de alta complexidade humana, ecológica e social, com quase 175 milhões de habitantes. Não podemos deixá-lo seguir à deriva, ao sabor dos ventos, carente de um verdadeiro projeto de desenvolvimento nacional e de um planejamento de fato estratégico. Se queremos transformá-lo, a fim de vivermos em uma Nação em que todos possam andar de cabeça erguida, teremos de exercer quotidianamente duas virtudes: a paciência e a perseverança.*”

Referências Bibliográficas

ARANHA, A.V. *Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte – 1993/1999*. Dissertação (Mestrado). Fundação João Pinheiro – Escola de Governo: Belo Horizonte, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de. Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. In: CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). *Situação Social Brasileira 2007*. Brasília: IPEA, 2009

BELIK, Walter. *Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil*. ESTUDOS AVANÇADOS 19 (55), 2005 43

BRASIL. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Documento Final. Fortaleza: julho de 2007

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate: Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Revista de Balanço Fome Zero*. Brasília, outubro, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Destaques: ações e programas do Governo Federal / Secretaria de Comunicação Social* – Brasília, 2010.

BRASIL. Presidência e CONSEA. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, novembro de 2009.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Editora O Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1946. Última Edição - Gryphus, RJ, 1992.

COIMBRA, Marcos; MEIRA, João Francisco P. e STARLING, Mônica B. L. Comer e Aprender- Uma história da Alimentação Escolar no Brasil. In: *A Alimentação Escolar no Brasil: Política e Instituição*. Belo Horizonte: INAN/MEC, Belo Horizonte, 1982.p.137-194 [Capítulo 1].

FAGNANI, E. (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp [Tese Doutorado].

FAO. FOME ZERO: *Lições Principais*. Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe. Santiago, Chile: 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Brasília, 2001.

MALUF, R. O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar In: BELIK, W & MALUF, R. *Abastecimento e Segurança Alimentar*. Campinas: Unicamp, 2000.

MENEZES, Francisco. O conceito de Segurança alimentar. In: *As faces da Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro. 1999

- NERI, Marcelo Côrtes (coord.). *A nova classe média. O lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.
- SOARES, F.V., SOARES, S., MEDEIROS, M. e OSÓRIO, R. 2006. Cash Transfer Programmes. In: *Brazil: impacts on Inequality and Poverty – Working Paper*, 21.
- TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas, SP: UNICAMP, 2006. Tese de Doutorado.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *A Evolução, Conceito e o Quadro da Segurança Alimentar dos Anos 90 no Mundo e no Brasil*. Brasília: Ágora, 1996.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à Fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, julho/agosto de 2005.

Apresentação da autora

Adriana Veiga Aranha é assistente social, mestre em Administração Pública com concentração em Políticas Sociais. É professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Politécnica de Moçambique e servidora pública do município de Belo Horizonte licenciada desde 2004 para o governo federal, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como assessora especial do Fome Zero.



ENTREVISTA

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA: Representante regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Ex-ministro extraordinário de Segurança Alimentar e combate à fome (2003) e professor titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é engenheiro agrônomo e mestre em Economia e Sociologia Rural pela Universidade de São Paulo, doutor em Economia Política pela UNICAMP, e possui estudos de pós-doutorado na Universidade da Califórnia em Santa Cruz, EUA, e na University College London, Reino Unido. Suas áreas de especialidade são desenvolvimento econômico, economia agrícola, políticas agrícolas, de segurança alimentar e combate à fome. Foi coordenador do Projeto Fome Zero no Instituto da Cidadania

Antecedentes

Acredito que é necessário entender um pouco o que era o Instituto Cidadania que funcionava como um local ampliado das discussões partidárias. O Instituto Cidadania visava ampliar um pouco o leque das discussões, o que era difícil no âmbito do partido, trazendo pessoas diferentes e discutindo com mais liberdade e amplitude. O Instituto contava com apoio e manutenção de várias instituições, inclusive do PT. Fizemos estudos sistemáticos de muitos temas e projetos. O mais importante deles sem dúvida foi o das Caravanas da Cidadania, que inspirou várias das propostas depois levadas ao governo, entre elas, a do projeto Fome Zero.

Caravanas

Uma das coisas que impressionava muito nas Caravanas não eram as diversidades regionais, pois isso esperávamos encontrar, mas eram alguns contrastes difíceis de explicar. Por exemplo, atravessávamos o Nordeste todo, que é uma região que tem muitas frutas típicas, eu particularmente gosto muito das frutas nordestinas, e nas feiras livres achávamos sistematicamente só uva, maçã, banana e pêra, mas não achávamos pitomba, umbu. Enfim, aquela variedade de frutas típicas, a não ser em momentos de safra, não existiam o que denotava que não havia produção para consumo local. Isso acontecia com quase todos os produtos. Outro exemplo é carne de bode ou cabrito no interior do nordeste, mas nos restaurantes só achávamos carne de boi. Essas coisas foram chamando muito a atenção das Caravanas, bem como as dificuldades de deslocamento pela precariedade das rodovias e a disponibilidade dos produtos vindos do sul. Por exemplo, levavam arroz do Rio Grande do Sul ao Nordeste.

Na década de 60, no nordeste existia um grande polo produtor de arroz na área do Maranhão (uma expansão da fronteira agrícola nordestina para o Maranhão se fez através do arroz), mas com a entrada do arroz irrigado de várzea do Rio Grande do Sul no mercado, a produção do Maranhão foi arrasada. Tanto que o polo aglutinador, que era no Centro-Oeste, acabou se deslocando em direção a Rondonópolis, mais ao Sul. À medida que as distâncias de transporte de grãos nesse eixo Centro-Oeste/Sul foram encurtadas, a produção de alimentos do Nordeste ficou completamente isolada. O Nordeste perdeu completamente o espaço na produção nacional agrícola nos anos 1960, 1970 e 1980. A formulação do Fome Zero começou a partir daí, dessas percepções das caravanas.

A Lógica das Caravanas

As Caravanas tinham uma sistemática: nós levantávamos um trajeto em função dos atores sociais e das demandas recebidas checávamos esse trajeto com alguma antecedência – naquela época não existiam essas facilidades de meios de comunicação, tínhamos que levar a mala com as coisas preparadas –, recebíamos um roteiro da equipe precursora e identificávamos os temas – por exemplo, se fôssemos passar por uma região produtora de arroz, íamos discutir o tema do arroz na alimentação, se era uma região de frutas em expansão, discutiríamos o tema das frutas típicas. Fazíamos uma lista e levantávamos informação a partir de uma rede de colaboradores espalhados por todo o Brasil, que nos municivamos com dados e propostas. Seguíamos com as fichas sobre esse sistema, malas e malas, literalmente, de papéis impressos naquelas impressoras matriciais que levavam dias para imprimir. Dessa forma, para cada trajeto entre uma cidade e outra tinha uma aula para as pessoas do ônibus sobre o que esperávamos encontrar naquela região específica.

Dessa forma, tínhamos um material básico e um pouco de improvisação também com ajuda dos atores locais que integravam a comitiva. Esse material que até hoje está para ser editado, era confrontado com as pessoas da localidade. Fazíamos uma reunião e as pessoas do local contextualizavam e explicavam o que tinham contra ou a favor. Tínhamos ainda um material de discussão e partidário que era distribuído. Tudo isso gerou um grande acúmulo de material no Instituto e percebemos que uma das questões recorrentes era o tema da fome.



Fizemos estudos sistemáticos de muitos temas e vários projetos. O mais importante deles, sem dúvida, foi o das Caravanas da Cidadania, que inspirou várias propostas depois levadas ao governo, entre elas, a do Projeto Fome Zero

O Tema Ganha Força na Agenda (Fome Zero – Versão 1)

Chegou a um ponto em que o tema da fome por onde parávamos começou a nos impressionar muito. No final do primeiro governo do FHC, tinha acontecido uma seca muito forte no Nordeste, na passagem do primeiro para o segundo mandato, mas não era o tema nacional, era considerado um tema local. Os problemas com abastecimento de água eram do prefeito. Nem os prefeitos, nem o Lula com as caravanas conseguiam colocar o tema na agenda nacional. Havia um bloqueio do tema da fome, que era tratado com desdém, pois consideravam que a solução era distribuição de cesta básica. E então começou uma discussão em torno do tema da seca, da emergência e de como resolver a questão da emergência; essa foi a matriz original do projeto: como combater a fome sem cair no assistencialismo.

Desenvolvemos o tema da seca, que originou o programa um milhão de cisternas, sobretudo pensando nos programas de governo para o Nordeste. Mas, na campanha para prefeito e vereadores de 2000, nós precisávamos de uma proposta de combate à fome. Ou seja, o Fome Zero nasce em 2000 porque abastecimento era um tema municipal ou local e nós queríamos dar instrumentos para os candidatos da época para poderem enfrentar essa situação.

Na época, o programa nacional de alimentos e a distribuição de cesta básica tinham acabado, e não existiam instrumentos locais de política para substituí-los. Então o Fome Zero sai com essa marca de alcançar o desenvolvimento local, de como gerar desenvolvimento local. Daí a preocupação de separar pequenos municípios, áreas rurais das áreas urbanas e regiões metropolitanas.

Havia diversas experiências, Belo Horizonte era a vanguarda. O prefeito Patrus tinha introduzido os Restaurantes Populares, Regina Nabuco era a secretária de Abastecimento que tinha inovado. Campinas tinha uma importante inovação na área da merenda escolar a partir de compras através do CEASA. A partir daí fizemos todo esse capítulo do abastecimento que deu uma cara de experiências compartilhadas, esse foi a versão 1 do Fome Zero, porque a versão que se conhece é a 3, a versão 1 foi um conjunto de experiências locais bem-sucedidas.

Era um manualzinho para candidatos a prefeito terem o que apresentar. Por exemplo, explicávamos como funcionava um restaurante popular. A partir das eleições de 2000, várias prefeituras começaram a implementar essas inovações e pensamos que precisávamos fazer um projeto de âmbito nacional que não chamava Fome Zero à época, mas era um



Um dos maiores problemas do desenvolvimento local é que em geral as áreas deprimidas não estão deprimidas por acaso ou por fatores da natureza, mas sim porque existem forças sociais no controle do poder local, que geralmente querem manter aquela situação

projeto contra a fome. Um dos patronos do Instituto Cidadania, o Dr. Camargo, se interessou particularmente por isso, e eu reuni um pequeno grupo que depois foi crescendo e chegou a contar com mais de 100 pessoas.

Fome Zero – Versão 2

Começou então uma segunda versão nacional do programa, a partir de um projeto no Instituto Cidadania de chamar grupos e discutir cada um uns tópicos, o pessoal da agricultura familiar, o pessoal da nutrição, as diferentes tribos, como chamávamos. Como juntar todos era difícil, fomos montando esse conjunto aos poucos, trabalhando por partes, e fizemos alguns seminários com grupos grandes de discussão geral do projeto. No final do Projeto havia uma grande pendência, um grande debate, que era como é que se criava um mecanismo e uma dinâmica de desenvolvimento local? Um dos maiores problemas do desenvolvimento local é que em geral as áreas deprimidas não estão deprimidas por acaso ou por fatores da natureza, mas sim porque existem forças sociais no controle do poder local, que geralmente querem manter aquela situação. Para romper com essa situação não bastava opor o candidato do PT contra todo mundo, às vezes até contra o padre e o professor da escola. Os chamados grotões eram politicamente muito conservadores, porque sofriam uma dominação política muito forte.

Para estudar formas de romper essa cerca local, fui passar uns tempos nos EUA pela UNICAMP e andei muito na Califórnia estudando um programa chamado de Food Stamps, que na época atingia mais os mexicanos imigrantes e os negros americanos pobres, mas ainda hoje é um programa que atinge aproximadamente 15 milhões de famílias. É um programa criado após a crise de 1929 pelo Roosevelt, quando existia um grande contingente de pessoas passando fome e uma grande quantidade de alimentos estocados sem consumidores e sem dinheiro para comprá-los. Para vincular a fome com a vontade de comer, tínhamos que estabelecer uma ponte. Essa ponte é o dinheiro, é o poder do dinheiro. O dinheiro cria mercado, essa é a lição dos economistas clássicos. Por isso o dinheiro é considerado o diabo nas visões religiosas, porque o dinheiro destrói relações tradicionais existentes e cria outros vínculos, outros canais. O dinheiro tem que ser dado nas mãos das pessoas e o problema era como fazer o dinheiro chegar às mãos das pessoas sem intermediação clientelística e/ou política. Tínhamos também consciência de que dar o dinheiro nas mãos de pessoas podia não dar certo. Uma coisa é ter uma caderneta de crédito que é utilizada para quitar suas contas, mas ter dinheiro vivo para fazer o que quiser podia não dar certo. Fizemos um debate longo no início do programa sobre como fazer essa transferência – se condicionada, não condicionada, com ou sem restrições de produtos para comprar etc. Esse é um dos pontos interessantes do Fome Zero, o fato de ter sido construído aos poucos. Eu trabalhei nele desde 1998. Não só eu, mas também Maya Takagi, Walter Belik e uma equipe que, no final, contava com quase 100 pessoas envolvidas. Na capa da versão 3 tem um rol dessas 100 pessoas listadas, que não só participaram de uma ou outra reunião, mas que se envolveram efetivamente, participaram, aportaram conhecimento. Essa era a cara do Fome Zero: um programa em construção e em debate – tudo no Fome Zero não era definitivo. Ele não teve um formato único, o que dava uma grande flexibilidade, mas por outro lado aumentava muito as polêmicas, pois ele se prestou a todo tipo de ataque e cada versão do Fome Zero recebia muitas críticas.

Existiu um momento em que a grande mídia percebeu que o projeto não era uma besteira. Eu me lembro que o primeiro ataque forte foi sobre como iríamos obter dinheiro para fazer tudo aquilo. Uma das medidas pensadas era criar um imposto sobre os restaurantes de luxo, assim como se adiciona os 10% na conta, adicionaríamos uns 5% de imposto ao restaurante de luxo. Daí o problema passou a ser a diferenciação do que era restaurante de luxo e o que não era restaurante de luxo. Uma discussão desse tipo dava muito pano para manga: seria voluntária? Não seria? De quanto seria? Tivemos que fazer mil estimativas se ia ser de 5% ou de 10%, se incluiria a gorjeta, se os garçons ficariam sem gorjeta, houve protesto do sindicato dos garçons, uma loucura. Toda proposta sujeita a debate público é de difícil administração, pois ganha autonomia em função dos interesses dos atores sociais. Mas nem tudo era uma "bobagem", existia uma proposta nova. A novidade era o desenvolvimento local, que ia se articulando no plano nacional, com uma

proposta de combate à fome. A ideia central era uma articulação de programas que já existiam. Não estávamos reinventando a roda como muitos críticos tardios depois vieram nos acusar, afirmando que já era sabido como devia ser feito, que bastava deixar as igrejas e as entidades filantrópicas resolverem o problema, houve muita reação desse tipo.

A Fome e o Jornal Nacional

Outro momento importante se deu quando o Lula falou da fome no Jornal Nacional (nas entrevistas que eram feitas com cada um dos candidatos a presidência em 2002). O Ricardo Kotscho, assessor de imprensa que também sempre acompanhava o Lula, comentou antes da entrevista que eles iriam perguntar qual seria a primeira medida e maior prioridade se ele fosse eleito. E Lula disse que já sabia o que iria responder, mas nós não sabíamos, literalmente fomos surpreendidos no ar. E aconteceu mais uma dessas coincidências da política. Nós vínhamos tentando achar qual seria o mote central da campanha e todo mundo achava que o mote deveria ser emprego, por causa da taxa alta de desemprego da época. Tinha havido uma crise e todo mundo falava: “Emprego! Emprego! Primeiro emprego! Melhor emprego! Mulher no emprego!”. Inventaram vários programas relacionados ao emprego. Essa fala do Lula no Jornal Nacional, que a prioridade era acabar com a fome, coincidiu com uma série de reportagens da emissora – do que começa no domingo e passa a semana inteira. No início da série entrevistaram uma velhinha no Vale do Jequitinhonha que foi filmada com a panela vazia, toda arrebatada, sem cabo, sem nada, dizendo que não havia nada para comer. Voltaram para fechar a matéria com a velhinha e ela estava morta. Foi uma comoção nacional. A partir daí começou o embate: o próprio presidente Fernando Henrique veio a público (até então ninguém nunca tinha respondido ao PT) e disse que estávamos querendo inventar que no nosso Brasil tinha Fome, “*Brasil n’ ai pas famine*”, usou essa expressão em francês, me lembro bem porque essa expressão “*famine*” significa fome massiva, como a fome em Biafra. Hoje não é politicamente correto, mas antigamente se traduzia por “fome africana”. O português não tem uma tradução especial para *famine*, em português, fome é fome, acabou! Fui buscar no livro do Amartya Sen, que era um texto clássico na época, essa diferença entre *famine* e outros tipos de fome, o que hoje qualquer livro menciona. Mas ver um presidente, que havia acabado com o Conselho de Segurança Alimentar, negar a existência da fome, foi o gancho. Começamos a juntar as peças: o CONSEA tinha acabado, a cesta básica tinha acabado e existia uma concepção arraigada no governo FHC de que a questão da alimentação não era um tema público, mas sim privado.

Existia ainda o problema da obesidade, os nutricionistas estavam alertando que precisávamos aprender a comer. Antigamente sabíamos, mas hoje em dia não temos ideia dos conteúdos dos alimentos industrializados. E não temos uma cultura alimentícia arraigada como os franceses ou os países mediterrâneos, por exemplo; tampouco temos educação alimentar nas escolas como, por exemplo, nos Estados Unidos e na Europa, onde ensinam as frutas que devem ser comidas, montam programas de hortas escolares nas escolas primárias (os alunos aprendem a contar com os frutos, quantos litros de água são necessários para regar as plantas), que são formas distintas de aprender.

Fomos incorporando todas essas questões suscitadas ao longo das Caravanas no Fome Zero. Lula até brincava que a nossa cesta básica ia ser infinita, porque em cada lugar tinha uma proposta de acrescentar algum item ao programa ou mais um alimento na cesta básica. Enfim, o que quero dizer é que o tema entrou na agenda política de forma muito forte. Tem fome no Brasil? Pelo menos em alguns lugares sim, tem fome, e muita. Então vamos cuidar desses lugares que tem fome!

Tínhamos o acúmulo de quatro anos de trabalho com várias prefeituras, com ações concretas. Não era só Belo Horizonte, várias prefeituras do PT especialmente das grandes cidades tinham criado secretarias de abastecimento. E isso resultou no programa Fome Zero versão 3, de 2001.

A Importância da FAO

Essa versão 3 foi entregue a FAO na semana da alimentação de outubro de 2001, um ano antes do episódio relatado anteriormente do Jornal Nacional, e esse foi outro momento muito interessante. A FAO teve um papel muito importante na história do Fome Zero. Na época em que fomos buscar ajuda na FAO-Brasil, ninguém sabia explicar o direito que era segurança alimentar. A FAO-Roma tinha material e mandou para nos dar suporte. O representante que estava

assumindo a FAO no Brasil era o Sr. José Tubino, um peruano que tinha migrado para o Canadá, onde tinha sido lenhador e depois trabalhou no governo canadense com programas de cooperação. Ele chegou em setembro de 2001, nós tínhamos o programa Fome Zero pronto e o Lula não era e não queria ser candidato. Era necessário entregar aquele programa para alguma instituição, pois todos desconfiavam de que aquela era apenas mais uma peça da plataforma eleitoral do Lula. É difícil acreditar hoje que não era, mas de fato não era. Então, José Tubino, por ser um programa de segurança alimentar que se baseava em princípios da FAO, recebeu o documento das mãos do Lula no Senado Federal, no auditório Nereu Ramos, em outubro de 2001. Queríamos deixar um legado no sentido de que era um documento de todos e não só do Instituto Cidadania. Foi recebido como uma contribuição do Instituto Cidadania para uso público. O Instituto fez outros programas: de segurança pública, de negociações coletivas, para juventude. Todos tiveram essa mesma sistemática: processo de discussão, depois formulação e disponibilidade pública.

A partir daí o programa começou a ser discutido em outros lugares, mesmo fora do Brasil. O tema da merenda escolar foi ganhando muita centralidade, muitos achavam que um dos problemas básicos era melhorar a merenda escolar. Tanto é que a primeira ação do presidente Lula foi recriar o CONSEA e aumentar o valor per capita do repasse para a merenda escolar.

A Institucionalidade em 2003

Quando ganhamos a eleição descobrimos que não havia uma institucionalidade para a segurança alimentar no País. O que existia era o programa da Dona Ruth Cardoso de apoio ao desenvolvimento local Comunidade Solidária, que ocupava dois andares no bloco A, da Esplanada dos Ministérios. Dois andares, era tudo o que tínhamos para começar. Conseguimos uma sala no Palácio que existia por conta da criação do Ministério Extraordinário dos Esportes para o Pelé. Hoje é a sala do CONSEA, ao lado de um anfiteatro muito bom que serviu para as plenárias e reuniões. Ali foi o início da estrutura do MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar).

O MESA foi criado a partir de uma proposta administrativa que só foi discutida no governo de transição. A opção pela criação de um ministério extraordinário era para que tivesse um tempo de duração, não era para executar programas. Por exemplo, deveria melhorar a merenda escolar, implementando a alimentação das crianças diferente para os indígenas, diferente para o Sul e para o Norte, mas o programa era e permaneceria do Ministério da Educação; deveria ativar o PAA junto a CONAB etc. Aliás, a CONAB estava na lista das privatizações e teve que ser literalmente recuperada. Mas o MESA surge primeiro como uma estrutura temporária, daí o "extraordinário"; segundo, porque se não fosse um ministério não haveria possibilidade de uma efetiva coordenação interministerial. O MESA nasce com essa atribuição de coordenação, que foi uma das suas maiores vantagens e um dos seus maiores problemas, pois outras instâncias de coordenação do governo não se mostraram dispostas a dividir essas responsabilidades.

O CONSEA

O MESA então se articula com o CONSEA, o Ministro do MESA assume pessoalmente a Secretaria Executiva. O CONSEA, por sua vez, ganha independência, de acordo com a proposta originada no FOME ZERO, que é de composição de 2/3 da sociedade civil, e que era a base da experiência anterior. A ideia central era de que o MESA implantasse tudo o que fosse possível até a Conferência Nacional, programada para abril de 2004, e a conferência iria fazer uma avaliação e revisão. Infelizmente, o MESA não chegou até a conferência, pois houve uma reforma administrativa, em fevereiro de 2004, e o MESA foi extinto. Mas a conferência ocorreu logo em seguida, em abril, e as propostas do Fome Zero foram em sua grande maioria mantidas.

Problemas

O grande problema inicial do MESA é que não existia uma estrutura institucionalizada prévia (quando foi extinto, em fevereiro de 2004, tinha menos de 100 funcionários, a maior parte era de voluntários e pessoas transferidas de outros ministérios). O que era a Secretaria de Segurança Alimentar do MESA, agora é a SESAN, do MDS. As demais

áreas foram fundidas no MDS. O MESA tinha uma Secretaria de Planejamento, que é obrigatória, uma de Segurança Alimentar e uma de Desenvolvimento Local, que era a que foi absorvida do Programa Comunidade Solidária.

O difícil nesse primeiro momento era o fato de que representávamos o principal programa do governo, era muita tensão e um nível de exposição impensável a todo tipo de mídia. A nível nacional, a maior parte da mídia era contra; mas se observávamos o nível regional e local, a mídia nos dava 90% de aprovação. Nas aferições do governo por item, as ações contra a fome eram um os itens com as melhores avaliações, geralmente 70% a 80% de aprovação.

Articulação

Outro ponto importante relativo à institucionalidade, diz respeito ao papel de articulador do MESA. O CONSEA era a articulação com a sociedade civil e cumpriu (e cumpre) bem esse papel, mas não funcionou na articulação com o governo, pois os ministros não participavam do CONSEA (e o presidente não podia participar com frequência, obviamente). Foram delegando aos secretários, depois a representantes, a representação foi se diluindo a tal ponto que o poder da relação com o governo se perdeu e o CONSEA passou a ser basicamente um órgão assessor do Presidente da República, não um órgão de articulação ministerial.

Eu pressionei muito para que tivéssemos uma câmara do Fome Zero, atualmente existente (a CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional), para que fosse criada uma articulação institucionalizada dos Ministros ou Secretários Executivos. Era importante ter uma instância de negociação; não se podia admitir, por exemplo, o aumento da merenda escolar proposto pelo MESA sem a participação do Ministério da Educação. Daí que o convencimento de outros ministros acabava sendo uma ação individual do Ministro do MESA, o que multiplicava o trabalho que ele tinha que fazer. Mas houve uma resistência muito forte da Casa Civil para criação desses mecanismos institucionais de coordenação, pois eram vistos como atribuições da Casa Civil em qualquer nível. Nós tentamos fazer um processo de articulação nos níveis hierárquicos mais inferiores, técnicos, de forma a não criar problemas políticos. Criamos uma instância dos Secretários Executivos, depois dos organismos relacionados à alimentação. No nível técnico sempre houve uma boa articulação (Maya Takagi era encarregada de coordenar no nível técnico) sempre tivemos uma boa articulação com a Saúde, que tinha um setor de nutrição com o qual era impossível não interagir. Mas, a nível institucional, por exemplo, foram poucas as vezes em que houve uma participação efetiva do Ministro da Saúde, ou do gestor do Bolsa Escola, que era o Ministro da Educação.

O Fome Zero era uma proposta de juntar todos os pedacinhos do governo que tratavam o tema de alimentação. Basicamente, todas as decisões de mudanças nas institucionalidades pré-existentes foram tomadas no governo de transição. Esse é um aprendizado que deveria ser mantido, o de se ter um governo de transição, porque é ali que efetivamente, nomeadas as pessoas, podem ser feitos os acertos políticos que vigorarão no primeiro ano do governo.

Herança

Tínhamos ainda outro grande problema: a chamada herança maldita do governo FHC. No caso do MESA, por exemplo, quando fomos conferir o museu do Comunidade Solidária, que existiria no segundo andar, ele não existia mais, tinham levado ou doado as peças. Os DELIS – Programas de Desenvolvimento Local da Comunidade Solidária não passavam de lindos postais na Internet.

No governo de transição, eu pedi a FAO que montasse uma missão com os principais organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, a própria FAO), além de especialistas nacionais como



Esse é um aprendizado que deveria ser mantido, o de se ter um governo de transição, porque é ali que efetivamente, nomeadas as pessoas, podem ser feitos os acertos políticos que vigorarão no primeiro ano do governo

o IPEA para fazer uma avaliação e definir as prioridades para implantação do programa. Desse esforço saiu um documento de avaliação, coordenado por Andrew MacMillan, Diretor de Operações da FAO. O Andrew conseguiu um milagre: apontou os principais programas, os principais caminhos, como podíamos operacionalizar etc. Esse documento deu base para criação do MESA e das principais instâncias do processo que cuidariam da implementação do programa de trabalho.

Significado do Fome Zero no Início

Nos primeiros meses houve muita dificuldade de entendimento. Na minha lembrança, os primeiros telefonemas que fiz (no único ramal que tinha disponível na ex-sala do Pelé), foram para desencorajar uma caravana de caminhões carregados de arroz doado pelas cooperativas do Rio Grande do Sul rumo à Brasília. Setores importantes da sociedade haviam entendido o Fome Zero como uma grande arrecadação, como mais uma dessas gincanas que se fazem em datas especiais. É compreensível, pois só tínhamos tido ações de combate à Fome no Brasil em momentos de crise, então eram sempre doações de alimentos, e pensaram que seria a mesma coisa. Foi uma verdadeira corrida de quem chegava primeiro, de Rondônia trazendo feijão ou do Rio Grande do Sul trazendo arroz, virou um verdadeiro *rally*. Tínhamos um entendimento de que era preciso fortalecer as redes sociais preexistentes, pois esses mecanismos de doação e distribuição deveriam ser realizados através dessas redes, inclusive porque são mais eficientes no processo de descobrir quem realmente precisa. De positivo ficou a mobilização da sociedade em torno do tema da fome: a partir daí não havia dúvida de que a sua erradicação era uma prioridade não mais só do governo Lula, mas da sociedade brasileira.

Guaribas

Tínhamos ainda o grande problema da ausência de cadastro das famílias pobres. Não existia realmente um cadastro nacional, apenas algumas listas impregnadas de cabos eleitorais e apaniguados dos prefeitos. Fizemos um primeiro teste em Guaribas, um piloto. Guaribas era uma das cidades mais pobres, de pior IDH, 60% da lista de beneficiários era de parentes do prefeito, correligionários e vereadores. O único programa que distribuía recursos no princípio era o Bolsa Renda, um programa de transferência de renda não condicionada que durava alguns meses e que valia para os tempos de seca nos municípios em situação de seca ou de calamidade. Então, todos os prefeitos queriam decretar seu município em estado de calamidade para fazer jus ao Bolsa Renda. Quando assumimos, em 2003, existiam 1.000 municípios em situação de calamidade na região do Agreste Nordestino. Escolhemos Guaribas para fazer um teste com a lista de quem recebia o Bolsa Renda. A conclusão foi que os mais pobres estavam fora da lista. Havia uma comunidade remanescente de quilombo que não havia sido nem cadastrada e o argumento do prefeito era bem simples e lógico: eles não tem nem certidão de nascimento. Isso nos levou a introduzir ações que não estavam previstas originalmente na versão 3 do Fome Zero, fizemos um programa com os cartórios e com as Secretarias Especiais de Políticas para Mulheres e para a Igualdade Racial, para cadastrar quilombolas e mulheres. Ou seja, não existia uma boa lista porque não era possível fazer um bom cadastro. Em resumo, a precariedade era total.

Lembro ainda que, quando foi marcado o primeiro pagamento de Guaribas (eram 500 famílias), fizemos um teste uma semana antes, pois estávamos muito preocupados que faltasse algum pagamento. Se deixássemos alguém sem receber, a mídia faria um escândalo. Não deu outra: alguns foram glosados, como se diz no jargão dos bancos, porque os documentos não estavam corretos, ou não existiam, ou faltava o CPF etc.

Esses fatores fizeram parte do primeiro momento de afirmação do Fome Zero, de dizer o que ele realmente era. Começou com a implantação dos Comitês Gestores, que foram fundamentais – não fossem eles, não teríamos conseguido avançar rapidamente no interior do Nordeste semiárido, porque não existia uma lista confiável. Os comitês selecionavam, faziam uma lista, publicavam na Internet, na porta da farmácia, na porta da igreja e todo mundo podia saber, criando uma participação popular na fiscalização da lista. Foi uma forma de diluirmos o poder do prefeito, o que foi razão do sucesso dos comitês, mas também a razão deles terem acabado, porque para os prefeitos era inadmissível, eles achavam que, por lei, teriam o dever e o direito de fazer a lista. E o pior é que tinham mesmo e muita gente no início do governo Lula achava, e ainda acha que tinha que ser assim mesmo.

Nesta primeira fase, fomos muito cobrados pela lentidão do processo, mas a verdade é que o programa do cartão Fome Zero, como ficou conhecido, já estava em 2.500 municípios, em outubro de 2003, e a nossa meta para o primeiro ano era de cobrir apenas os 1.000 municípios em situação de emergência no Nordeste. Nós tínhamos cumprido a meta duas vezes e meia em termos de amplitude. Desses 2.500 municípios quase todos tinham menos de 50 mil habitantes; e resistimos até o último momento em ampliar esse limite. Quando o Bolsa Família teve início é que o Fome Zero foi para as metrópoles, porque até então não tínhamos encontrado uma maneira de fazê-lo. Eu achava que a pobreza que o Fome Zero tinha se preparado para enfrentar, baseada no desenvolvimento local, não era a mesma que nós encontraríamos nas periferias das metrópoles. Fizemos vários grupos focais, inclusive com uma consultoria da Tereza Herzog, que apontou que era, de fato, um outro tipo de pobreza, associada à desestruturação familiar, alcoolismo, drogas etc.

A partir de julho de 2003, o programa Fome Zero começa a ser reconhecido, levado a sério, respeitado, ter interação com outros ministérios, ter sinergias, colhendo uma série de resultados positivos. Só então começamos a agregar os vários programas iniciais e a pensar, por exemplo, na merenda indígena e na recuperação de comunidades tradicionais; assim os vários componentes do mosaico começaram a se juntar. O elemento central é que, como o Fome Zero entrou na arena governamental numa disputa política, ele sempre foi objeto de críticas muito fortes por partes de setores reconhecidamente opositores ao governo Lula, sendo um deles a própria mídia. Alguns fatos ficaram marcados. Por exemplo, o Fome Zero apanhou até janeiro de 2004, porque ele exigiria comprovação das notas fiscais do que havia sido comprado com o dinheiro do cartão. Essa exigência nunca existiu! Foi uma das ideias iniciais, logo descartada por ser inexequível nas condições de emergência que se encontravam os municípios do Nordeste semiárido.

A ideia de que era necessário algum tipo de comprovação vem dos Estados Unidos, do *food stamps*, que foi o programa inspirador do Cartão Alimentação do Fome Zero. É um cartão eletrônico que é usado no caixa dos supermercados: pode comprar o que quiser, mas só é debitado no cartão o que é alimento. Era um pouco o que imaginávamos fazer no Brasil, mas não tínhamos os instrumentos necessários na época. Para fazer um cartão eletrônico do Fome Zero, mesmo depois ligado ao Bolsa Família, foram necessários quase 2 anos. Hoje em dia não sei se o cartão do Bolsa Família, operado pela Caixa Econômica, pode ser usado como um cartão de débito, porque seria mais fácil, pois o estabelecimento seria credenciado (pelo código do CNPJ sabemos o que é supermercado, o que é farmácia etc.) e autorizado a realizar o débito.

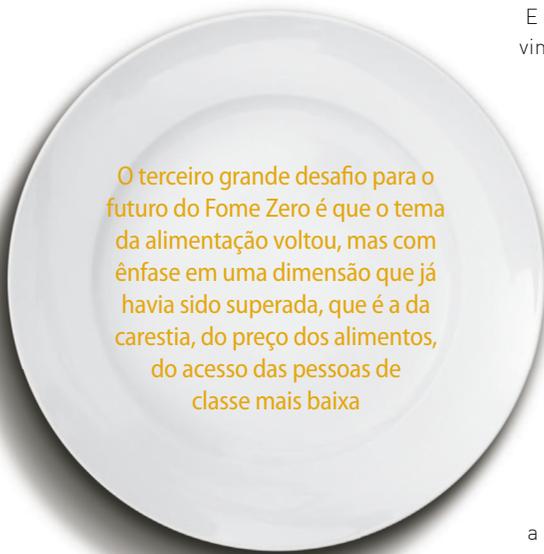


O Fome Zero no Mundo

O Fome Zero é hoje citado no mundo inteiro como um exemplo de uma política bem-sucedida de combate à fome. Ele tem três pontos que são muito simples que podem ser reproduzidos em qualquer parte.

Primeiro, é um conjunto articulado de ações, setores sociais e públicos. O difícil é colocar todos esses setores juntos; mas uma vez que são articulados, criam sinergias. Essa vertente articuladora e de coordenação pode ser reproduzida do nível municipal ao federal.

O segundo ponto importante é que ninguém é contra acabar com a fome. Mas também é muito difícil encontrar alguém de fato a favor de erradicar a fome, disposto a enfrentar o que deve ser enfrentado. Esse é um ponto importante, o combate à fome é um elemento de disputa política e que favorece quem for ousado, permite que os enfrentamentos sejam feitos e os adversários ficam de costas na parede. Esse lado político é importante, pois se alguém propõe erradicar a fome, pode até não conseguir, mas será reconhecido por ter tentado. Toda vez que o Lula menciona a palavra fome, corre o mundo inteiro. Dá credibilidade, é um reconhecimento político do seu esforço por uma causa não apenas nobre, mas que é condição para alcançar a cidadania.



O terceiro grande desafio para o futuro do Fome Zero é que o tema da alimentação voltou, mas com ênfase em uma dimensão que já havia sido superada, que é a da carestia, do preço dos alimentos, do acesso das pessoas de classe mais baixa

E o terceiro ponto é a possibilidade de se articular o desenvolvimento local com programas, como, por exemplo, programas federais de transferência de renda; com essa renda pode ser feita uma feirinha, desenvolvendo a agricultura familiar no município. Essa articulação do global com local está muito presente no Fome Zero.

Em suma, três componentes: articular diferentes atores sociais em torno de um processo que visa erradicar a fome e a miséria, nessa ordem; de ser uma bandeira política forte, pois não erradicar a fome é indefensável (por exemplo, o prefeito que alega não ter dinheiro para combater a fome é rapidamente acusado de ter dinheiro para outros projetos não tão prioritários), mas, em geral, o faminto não tem voz e não tem voto. (o Lula não ganhou a eleição porque os famintos desorganizados votaram nele, ganhou a eleição porque os segmentos organizados votaram nele); e o terceiro é essa articulação do local, (o "alimento", e a cultura, estão fortemente vinculados ao desenvolvimento local), com a dimensão global do programa.

Desafios

Existem três programas hoje que projetam o Fome Zero para o futuro: a compra da agricultura familiar ligada com a merenda; o programa das cisternas (o processo de construção do reservatório de água natural pela própria família); e o terceiro é o de educação alimentar. O mundo hoje está tomando consciência de que o problema da alimentação não é um problema de pobre, pelo contrário, o tema da obesidade é um tema devastador nos países ricos, associado à má nutrição, à saúde, à redução da quantidade de alimentos, e às maneiras de preparo. Na iniciativa "América Latina Sem Fome", da FAO, o livro de maior sucesso é o de cardápios típicos, pessoas querem saber que ingredientes devem ser usados, isso está virando hoje parte da vida das pessoas, cozinhar, comer, ensinar os filhos e as crianças a se interessarem. É um processo de reeducação que nos perdemos na industrialização.

Acho que o grande desafio do Fome Zero é ser um programa permanente. Não é um programa para acabar. É para acabar com a fome e miséria, mas uns saem da situação de vulnerabilidade e outros entram, por isso ele tem que ter estruturas permanentes. Acho que esse é um grande desafio, conquistar o entendimento do caráter permanente que devem ter esses programas, que foram apontados em um momento de crise como transitórios, mas ganharam uma nova dimensão.

Outro desafio do Fome Zero é que ele não pode ser atrelado à Assistência Social. O direito à alimentação é um direito qualitativamente distinto do direito à assistência social. Uma vez fui a uma inauguração de uma feira em São Paulo e me falaram que tinham dois corais do Fome Zero, um com os meninos de Guaribas e outro com os meninos da APAE. Eu respondi que só tinha um coral Fome Zero. O coral da APAE não tinha nada a ver com o Fome Zero. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) não pode ser considerado como apenas um programa de transferência de renda, pois ele é um direito garantido constitucionalmente.

O terceiro grande desafio para o futuro do Fome Zero é que o tema da alimentação voltou, mas com ênfase em uma dimensão que já havia sido superada, que é a da carestia, do preço dos alimentos, do acesso das pessoas de classe mais baixa. Conseguimos evoluir até os anos 2005/2006 em uma direção diferente e mais promissora que é a dimensão da qualidade dos alimentos. É a discussão dos transgênicos, dos produtos naturais, da agricultura orgânica, menos agrotóxicos. A discussão do preço reduz para "não importa que comida, importa que seja comida". Não sei quanto tempo vamos levar para voltar de novo a enfatizar a discussão da qualidade dos alimentos, no balanceamento dos alimentos; mas a necessidade dessa discussão é inegável, basta observar o aumento da obesidade no período pós-crise alimentar (2006/2008), especialmente entre as crianças.

EXPERIÊNCIA

Guaribas: Permanência e Transformação

Guaribas continua emoldurada pela Serra das Confusões, mas o município não é mais o mesmo. A sequência imponente de pedras arroxeadas permanece espiando a cidade lá embaixo. Olhar que, agora, brilha exultante diante das transformações ocorridas na vida dos moradores de Guaribas.

As proezas do município não se resumem apenas em chamar atenção do País sobre a realidade do semiárido brasileiro. Tampouco, em revelar a urgência de se construir políticas públicas para superar a situação de miséria e de fome. Guaribas conseguiu sair da invisibilidade, romper a barreira da fome e quebrar o círculo da pobreza. Agora, há muita história bonita para contar.

A começar pelo jovem Natanael Dias, que vivia perambulando pelas vielas de terra quase sem ter o que buscar. Hoje, instrutor de informática de um Telecentro instalado na cidade, Natanel foi aprovado no ProUni e nem bem arrumou as malas para cursar administração em Osasco (SP) já pensa em voltar à terra natal.

Mas por que sair de um estado tão rico como São Paulo para regressar à pequena Guaribas? Não precisa dizer muito, como explica Natanael, "dá de ver no rosto das pessoas e não é necessário mostrar o monte de coisas novas que foram feitas aqui. Ninguém desta cidade tinha do que sorrir, agora, basta olhar o olho e o sorriso do nosso povo para entender o que eu quero dizer".

Assim como a vida de Natanel, a história do município começou a se transformar em 2003, quando teve início o Programa Fome Zero. Com pouco mais de 4,8 mil habitantes e uma área de 4.280 km², Guaribas era o ícone do subdesenvolvimento no Brasil. A cidade, de cor sépia, não tinha sequer pés de mandacarus para contrastar com as moradias de taipa e com os caminhos de terra avermelhados. A impressão que se tem hoje é que uma aquarela caiu sobre o município, formando matizes de cores fortes para calar as novas casas de alvenaria.

Delci Alves da Rocha, que se autointitula "moça velha e caninana", graças à sua fama de brava, ganhou uma dessas casas. Com lágrimas nos olhos ela diz: "Ô dona, diga ao Luiz Inácio que venha aqui! Nós precisamos agradecer ao homem que salvou a nossa vida. A barriga está cheia e um pouco com Deus a gente vai levando".

Delci apenas retrata o que é a realidade de Guaribas: as barrigas estão mesmo cheias e caiu a máscara da cara feia da fome. O Bolsa Família já chega a 925 famílias (out/2010) com repasse de mais de R\$ 97 mil mensais. Os recursos fazem emergir um círculo virtuoso que gira a economia da nova cidade e faz com que Guaribas deixe para trás o título de ser a detentora de um dos piores IDH do Brasil.

A água para o consumo doméstico, que antes era carregada em latas por mais de dois quilômetros, hoje jorra nas torneiras. "A nossa única oportunidade era anoitecer e amanhecer no pé da bica. Tinha até briga de mulher por um filete d'água", conta Ilma Ferreira da Silva, mãe de cinco filhos e avó de um neto. Fazendo coro a ela, sua filha Zeilda emenda: "Você não pode imaginar, dona, o transtorno que era. A gente quase nem via o marido. Quantos anos nós passamos carregando latas pesadas na cabeça. Hoje a água está dentro de casa. Tem alegria maior do que essa?".

Lâmpadas acesas só eram vistas em 198 casas (21%) das 942 moradias existentes na cidade¹. A escuridão foi embora e mesmo o brilho do luar do sertão ficou inibido diante do clarão gerado pelas lâmpadas que acendem em 100% das casas da sede. A chegada da luz trouxe também aumento no consumo de bens duráveis. De 2002 a 2008, a presença de domicílios com geladeira passou de 0,9% para 38,4%; com TV, de 1,2% para 52,60% e com fogão a gás, de 4,1% para 47,7%.

Banheiro, só existia um. Hoje estão em construção 480 sanitários com fossas sépticas. Guaribas não tinha praça pública, sede administrativa, calçamento, médicos, dentistas, enfermeiros... Não se via quase nenhum estabelecimento comercial. Pouco se tinha para vender e não havia renda para comprar. Hoje, é como se Guaribas tivesse trocado de roupa: abandonou o vestido de tecido esgarçado e colocou o traje da missa de domingo.

Árvores verdes coloreem ainda mais a cidade depois que 400 mudas fincaram suas raízes no solo árido de Guaribas. Outras quatro mil árvores frutíferas foram distribuídas na zona rural. As vielas, antes de poeira ou barro, estão quase todas pavimentadas e 80% das ruas ganharam novo calçamento.

A prefeitura agora tem sede e a cidade ganhou de presente duas praças públicas, com bancos em mosaicos imitando os traços rupestres da Serra da Capivara, que parecem querer ligar Guaribas a um passado que a cidade já está esquecendo. Os telefones públicos triplicaram, hoje são sete, e os celulares tocam para quase todos os cidadãos.

O novo Sesc fez despertar um pouco de cultura, que junto com diversão, arte e esporte, marca o novo jeito de viver dos guaribanos. Eles já viram uma mostra Portinari e o acervo dos impressionistas, exposições que encheram de orgulho a quem só tinha contato com a "arte" em parques biquinhos de crochês dando acabamento a panos de pratos.

Hoje, a cidade tem padaria, mercearia, verdurão, loja de material de construção, drogaria, salão de beleza, bares, hotéis, oficinas, lanchonetes e até churrascaria. A zona rural ganhou casas de farinha e apicultura e os pequenos agricultores se organizaram e fizeram nascer uma sede do sindicato.

1 Dados da Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (Cepro)/2005.

O movimento do Hotel Ferreira, inaugurado em 2003, já não é mais o mesmo. Hoje, tem que disputar os hóspedes com o Hotel Felipe, o mais novo da praça. A concorrência é vista com desconfiança na cidade, o desconhecido que ainda carece de ser dominado.

O pão com manteiga, sagrado nas casas brasileiras, não fazia parte da dieta dos guaribanos. Hoje eles têm a opção de duas padarias, uma delas de Romildo Epaminondas, que junto com a sua esposa Clarice, começa o batente antes dos primeiros raios de sol. O pãozinho chega estalando de quente. A outra padaria é comunitária e fornece o pão para a alimentação escolar.

Alguns filhos da terra fizeram o caminho de volta. Depois de viver oito anos em Osasco (SP), trabalhando em metalúrgica, Ed Carlos Silveira retornou para sua cidade natal. Montou mercearia que vende um pouco de tudo. "A cidade melhorou, deu um passo para frente. Não tenho do que reclamar". Outras cinco mercearias menores apostam na nova clientela. Farmácias, lojas de material de construção e oficinas mecânicas já são duas de cada.

Três salões de beleza enfeitam mulheres e homens de Guaribas. Sólton da Silva é dono de um deles. "Se não fosse essa água que agora está encanada, eu não teria como ser dono do salão. As pessoas daqui têm lá a sua vaidade".

Uma lanchonete foi aberta e até uma churrasceria acaba de ser inaugurada. No cardápio, churrasco de carne de sol, arroz, feijão, farinha e salada. Não dá para quem quer. A novidade se espalhou como um rastilho de pólvora.

Hoje quase não se vê anjinhos em cortejo fúnebre. Houve uma queda acentuada no Coeficiente de Mortalidade Infantil (CMI): o índice caiu de 41,7% em 2003, para 14,7% em 2010. A taxa de desnutrição protéico-calórica em crianças menores de um ano pesadas também caiu de 17, em 2002, para quatro, em 2009. O número de crianças nascidas com baixo peso foi reduzido de oito, em 2002, para dois, em 2009 e o número de crianças menores de dois anos que apresentam diarreia foi zerado em 2009.²

O município conta com dois Postos de Saúde e com uma Unidade Básica Avançada de Saúde (UBAS). Existem quatro enfermeiros, três técnicos de enfermagem, um atendente e um auxiliar de enfermagem, 12 agentes comunitários de saúde, três dentistas, uma nutricionista, um psicólogo e duas Equipes de Saúde da Família. A cidade ganhou também três novas ambulâncias. Tem ainda uma equipe de saúde bucal, que ajuda a conservar os novos sorrisos.

Na área educacional houve melhorias significativas: foram reformadas e equipadas onze escolas da rede municipal com recursos federais e foi construída uma escola estadual, a Unidade Escolar Paulo Freire, que atende atualmente 350 alunos do Ensino Médio e conta com laboratório de informática, biblioteca, refeitório etc. Guaribas vai ganhar também uma Universidade Aberta. Para vencer os resquícios do passado, a educação passou a ser prioridade.

Todas essas transformações se disseminavam pelas ondas da Rádio Comunitária Esperança, que agora está afônica. As chuvas derrubaram a antena tirando a rádio do ar. Outra, particular, está reinando sozinha até que a antena volte a propagar as novas ondas da Esperança. Boa notícia, com certeza, não haverá de faltar.

Dorian Vaz

Dorian Vaz é jornalista, coordenadora de Comunicação do MDS. O texto foi respaldado em duas viagens de campo: uma realizada em 2003, quando era coordenadora de Comunicação do antigo MESA, e a outra em 2010, com o apoio da FAO.

² Dados do SIAB e da Secretaria de Saúde do Estado do Piauí.

ENTREVISTA

PATRUS ANANIAS DE SOUSA: É formado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Direito Processual e doutorando em Filosofia pela Universidade Complutense de Madri e membro da Academia Mineira de Letras, tendo publicado vários trabalhos. É professor licenciado da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), foi vereador e prefeito de Belo Horizonte, deputado federal eleito em 2002 por Minas Gerais e, de 2004 a março de 2010, foi Ministro de Estado do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Fome Zero: Processo de Transição do MESA para o MDS

Com a implantação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, nós integramos três áreas distintas: transferência de renda, com o Programa Bolsa Família, as políticas públicas da Assistência Social e as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, que até então estavam vinculadas ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA.

Com isso, o Fome Zero ganha uma outra dimensão porque ele passa a incorporar várias políticas públicas, todas as ações direcionadas para o combate à fome e à desnutrição no País, indo além das políticas mais específicas que garantem o acesso ao alimento, por exemplo, o Bolsa Família passa a ser uma política do Fome Zero, inclusive com as pesquisas mostrando que a maior parte do valor do benefício vem sendo direcionado para a compra de alimentos ou até mesmo de eletrodomésticos ou de equipamentos que contribuem diretamente para a segurança alimentar das famílias, como fogão, liquidificador, geladeira, dentre outros.

É importante reconhecer que a base, os primeiros passos, a estrutura básica foi dada no MESA. O que se fez depois com a criação do MDS foi exatamente ampliar essa concepção do Fome Zero, no sentido de integrar essas outras políticas e ações sociais do Ministério, especificamente do nosso Ministério, o MDS, mas também as ações do governo como um todo, integrando, inclusive, ações dos governos estaduais, dos governos municipais, sempre nessa linha de respeito ao pacto federativo, de descentralização e também numa linha de adesão plena aos princípios republicanos, sempre colocando as políticas públicas acima de eventuais diferenças político partidárias, tendo sempre o bem comum e o combate à fome e à segurança alimentar em uma perspectiva de prioridade dentro do projeto nacional. Essa integração de ações envolveu, também, a sociedade civil, por meio de parcerias com Organizações Não Governamentais, com os movimentos sociais, como fizemos, por exemplo, com a Pastoral da Criança, a Cáritas, bem como empresas públicas e privadas, na linha da responsabilidade social.

Houve uma grande expansão das ações do Ministério, pois ele passou a ter uma expressão muito maior, inclusive em termos orçamentários. Nós desenvolvemos outros espaços de reflexão e implantamos, por exemplo, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, que foi muito importante no sentido de trabalharmos com resultados, codificarmos nossas ações, estabelecermos prioridades, metas, prazos, procedimentos e também a integração das ações de segurança alimentar com as outras ações desenvolvidas pelo Ministério.



O Fome Zero não é uma política específica. Ele reúne todas as ações governamentais e não governamentais que visam erradicar a fome e a desnutrição no Brasil. E aqui uma notícia boa, que me aquece o coração todos os dias: estamos acabando com a fome no Brasil. O Fome Zero é vitorioso!

Avançamos muito. O Ministério possibilitou a ampliação das políticas, por exemplo, a implantação dos restaurantes populares, das cozinhas comunitárias, dos bancos de alimentos, a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – o PAA –, os programas de agricultura urbana e periurbana, dentre outros. E o Brasil avançou nesse sentido por uma questão de opção. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome este ano, quando saímos do Ministério, no dia 31 de março, o orçamento estava em torno de R\$ 39 bilhões de reais, ou seja, aplicação de recursos expressivos, mas considerando a dívida social histórica do Brasil, ainda não suficientes para o pleno atendimento as carências na área social.

O Combate à Fome no Brasil e a Construção de um Sistema de Segurança Alimentar

Vale reiterar que o Fome Zero não é uma política específica. Ele reúne todas as ações governamentais e não governamentais que visam erradicar a fome e a desnutrição no Brasil. E aqui uma notícia boa, que me aquece o coração todos os dias: estamos acabando com a fome no Brasil. O Fome Zero é vitorioso! Afinal, o seu primeiro compromisso é erradicar o flagelo da fome no País, assegurar, como disse o presidente Lula no seu histórico discurso de posse, as três saudáveis refeições diárias. Estamos conseguindo! José de Castro, Herbert de Sousa, o nosso grande Betinho, Dom Hélder Câmara, entre tantos outros, estariam aplaudindo.

Estamos zerando a fome; temos ainda problemas graves de desnutrição e de insegurança alimentar. Aquela fome endêmica que conheci no Norte de Minas, no Vale do Jequitinhonha e que todos, até recentemente, víamos em cenas dramáticas na televisão, aquelas multidões nas estradas, nas ruas do Nordeste, clamando por um prato de comida e até mesmo, em estado de necessidade, invadindo armazéns e supermercados. No passado, eram criadas aquelas frentes de trabalho sem nenhum critério, sem nenhuma dimensão de política pública; isso não existe mais no Brasil.

As Vidas Secas de Graciliano Ramos, os Fabianos, as Sinhás Vitória, os retirantes da fome; os Bentinhos de José Lins do Rego, que tinham os olhos negros parados de fome; as mortes e sofridas vidas Severinas de João Cabral de Melo Neto; a tragédia denunciada por Josué de Castro em suas obras clássicas – quanto a casos como esses, estamos virando a página e não é pouca coisa, é coisa de muita monta. É bom e dá um forte ânimo para continuarmos trabalhando.

Como já foi dito, com a criação do MDS, o Fome Zero ganhou uma dimensão mais ampla, pois deixou de ser uma política específica para integrar todas as políticas e ações em três dimensões: primeiro, as ações mais diretamente voltadas para o combate à fome e à desnutrição no Brasil; em um segundo momento, consolidar no País um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN, integrado a outros sistemas, como o SUAS, o SUS, e também interagindo com outras políticas como a de transferência de renda e com outras ações fora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como, por exemplo, o Programa Luz para Todos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e os Territórios da Cidadania vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Em terceiro lugar, e já numa perspectiva mais alargada, visa o Fome Zero assegurar a soberania alimentar no contexto da soberania nacional considerando que a soberania do País esta diretamente ligada à sua soberania na produção e na reserva de alimentos para garantir em qualquer situação o direito à alimentação adequada para toda a população, inclusive em eventuais situações de emergência, de crise ou conflito.

Este processo teve e tem a importante contribuição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA que, em 2003, foi reconstituído, no plano nacional, com representantes governamentais e da sociedade civil. O CONSEA se reproduz nos estados e municípios. Em 2006, tivemos a aprovação da LOSAN, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Aqui quero prestar uma homenagem ao Congresso Nacional e lembrar que alguns objetivos, algumas metas, passam a pertencer à nação, são partes do projeto nacional. A LOSAN foi aprovada no Congresso Nacional no ano eleitoral de 2006. Mostra que o País convencido, na sua grande maioria, de que a fome, a desnutrição, a pobreza extrema são inaceitáveis. Recentemente, foi aprovado, também no Congresso Nacional, o projeto de Emenda Constitucional que incorpora na Constituição, nos direitos fundamentais, o direito à alimentação, superando a visão, ainda presente no Brasil, de que comida, alimentação, não é direito. Dar o peixe e ensinar a pescar são as duas faces da mesma moeda. A condição primeira para que uma pessoa possa pesar é que ela esteja bem alimentada e em condições de usar as modernas tecnologias de pesca.

Significado do Fome Zero para o Brasil e para o Mundo

O Fome Zero é uma conquista histórica! Nós estamos acabando com a fome no Brasil. Nós estamos virando uma página na história do Brasil, abrindo um novo capítulo civilizatório de possibilidades para o povo brasileiro. A fome foi sempre uma marca muito triste no nosso País e se continuarmos nesse rumo, aperfeiçoando, consolidando e ampliando o sistema de segurança alimentar e nutricional, e vinculando esse sistema e essas políticas com outras conquistas e avanços como as políticas de transferência de renda, mais especificamente o Bolsa Família, as políticas públicas da assistência social, da educação e da saúde estaremos certamente nos próximos anos cumprindo todas as metas e objetivos do Fome Zero.

O conceito de pátria inclui o conceito de pertença. Pessoa com fome é excluída, pois ela não tem nenhum sentimento de pátria, de nacionalidade, de inclusão, que são conceitos fundamentais para construirmos uma sociedade coesa, que tenha objetivos comuns e compartilhados, claro, com diferenças, mas que assegure um patamar comum de direitos e oportunidades iguais para todos. O direito à alimentação é a porta de entrada para o direito à vida, para a cidadania, para o exercício dos direitos e deveres da cidadania, para os direitos da nacionalidade. É o primeiro degrau do direito à vida, da dignidade humana, hoje que se fala tanto em direito à vida, e que é, de fato, fundamental, desde que compreendido o direito à vida na sua integralidade. É condição primeira para que a pessoa possa lutar por novos direitos e conquistas. Como disse o presidente Lula, “a fome não produz revolucionários, produz pedintes”.

Então, penso que é uma grande conquista e tenho uma alegria enorme de ter participado intensamente desse processo como ministro durante mais de seis anos e também como cidadão porque, mesmo antes de ser ministro, acompanhei todo trabalho do Betinho, todo o esforço da sociedade que levou à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, a criação do MESA e depois a criação do MDS. Importante lembrar que na Prefeitura de Belo Horizonte, de 1993 a 1996, priorizamos o direito à alimentação e as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Considero fundamental criarmos cada vez mais na sociedade um sentimento de que essas conquistas não são mais negociáveis, não pode haver retrocesso e que o Brasil precisa continuar avançando. A ideia de inclusão, de justiça social, de direitos básicos começando pelo direito humano à alimentação adequada são conquistas fundamentais para construirmos a pátria livre, soberana, independente e justa que nós queremos.

A repercussão internacional do Fome Zero mostra a eficácia do trabalho no Brasil. A grande prioridade do presidente Lula, que mobilizou o mundo desde o início com a criação do Fome Zero nacional, mas também internacional, propondo uma grande ação para erradicarmos a fome no mundo inteiro e que é um grande desafio para nós e para as próximas gerações. Houve uma opção nesse sentido. O Estado brasileiro assumiu essa tarefa, essa responsabilidade de erradicar a fome, a desnutrição, a pobreza extrema, de combater vigorosamente as desigualdades sociais e regionais, até porque as duas desigualdades estão muito vinculadas, e de implantar com solidez uma rede nacional de proteção e promoção social, integrando as políticas sociais e caminhando na perspectiva de ações integradas, intersetoriais. A criação do Ministério foi um avanço importante nesse sentido de integrar ações em áreas diferentes.

O Estado brasileiro assumiu essa tarefa, essa responsabilidade de erradicar a fome, a desnutrição, a pobreza extrema, de combater vigorosamente as desigualdades sociais e regionais, até porque as duas desigualdades estão muito vinculadas, e de implantar com solidez uma rede nacional de proteção e promoção social, integrando as políticas sociais e caminhando na perspectiva de ações integradas, intersetoriais

Desafios e Perspectivas

A pessoa humana, assim como as famílias e as comunidades são indivisíveis em suas necessidades. Há um espaço que integra as políticas públicas sociais. Uso sempre a imagem de uma criança na escola, considerando a importância fundamental da educação; ela não aprende sem ter saúde. Uma criança não terá saúde se não tiver assegurado junto com sua família o direito humano à alimentação adequada, acesso à água potável, saneamento básico, moradia digna. Uma criança, para aprender, precisa ter condições psicológicas e emocionais que pressupõe uma família saudável. Se os laços familiares estão fragilizados, são necessárias as políticas públicas da assistência social para recompor esses laços e, no limite, acolher a criança em espaços adequados, justos, que possibilitem seu desenvolvimento físico, corporal, mas também psíquico, emocional e espiritual. Portanto, vejo a integração das políticas com um grande desafio. E nesse sentido, a dimensão do território é muito importante porque no território nós podemos promover esse encontro de agentes e equipamentos, da escola com os restaurantes populares, com as cozinhas comunitárias, com os centros de saúde, em especial a saúde da família etc. centros de cultura, os CRAS, creches, equipamentos esportivos, sempre na perspectiva da construção do Estado do Bem-Estar Social.

Outro desafio é manter e ampliar os investimentos sociais para consolidar as conquistas e abrir novos horizontes e possibilidades. O nosso objetivo é mais ousado: construirmos no Brasil uma sociedade que assegure a todas as pessoas, desde a infância, direitos e oportunidades iguais. Nesse sentido, é importante reiterar pontos já mencionados relativos à transparência, à prestação de contas, os resultados e à eficácia das políticas sociais. O Brasil avançou muito nos últimos anos, e especialmente no governo do presidente Lula, tornou-se uma referência internacional em termos de resultados positivos no campo das políticas sociais. Isso ocorreu, pois foram feitos investimentos vigorosos. Só no MDS são quase R\$ 40 bilhões de reais; isso quer dizer, uma mudança de paradigma, o governo fez uma opção para erradicar a fome e a miséria no País. O avanço agora pressupõe uma integração de investimentos nas áreas da educação, da saúde, da inclusão para o trabalho, da transferência de renda (Bolsa Família), da assistência social, da segurança alimentar e nutricional, visando uma ação cada vez mais integrada dessas diferentes políticas sociais. Nesse contexto, considero importante também estabelecermos na prática o princípio constitucional da função social da propriedade.

Quero reiterar as questões dos resultados, da avaliação, monitoramento. Nós temos que cada vez mais colocá-las no campo das políticas públicas, política de Estado e, com isso, superando também o paternalismo, o assistencialismo. Trabalhar com metas, prioridades, transparência, procedimentos claros e criar essa consciência de que os ganhos são para todos. Uma grande coisa que nós mostramos no Brasil é que não há um contraponto entre o econômico e o social, pelo contrário, o social também contribui para o crescimento econômico. As políticas sociais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, os recursos destinados à agricultura familiar estão criando, além de dignidade humana e cidadania, também consumidores e contribuintes. Isso aquece a economia local, regional, o comércio vende mais, vendendo mais, compra mais da indústria, da produção agrícola e faz girar a roda da economia.

Os programas sociais além da sua dimensão ética e humanitária têm também essa dimensão prática de produzir consumidores e estimular o crescimento econômico. Penso que superamos bem essa dicotomia econômico versus social. Penso que, agora, temos um desafio também que é integrar a dimensão ambiental. O mundo hoje tem dois grandes desafios: o desafio social, um bilhão de pessoas, segundo a FAO, em condições de vida subumanas, passando fome e/ou em situação de vulnerabilidade alimentar. Isso é inaceitável, seja do ponto de vista ético, sobretudo considerando que o mundo hoje produz alimentos para todos com o desenvolvimento tecnológico, a capacidade de produção de alimentos, de bens e serviços básicos e, na outra ponta, a questão ambiental na perspectiva do desenvolvimento integral e integrado.

Ao mesmo tempo em que temos que trazer um bilhão de pessoas, considerando o mundo e, no Brasil, continuar avançando também com as nossas vigorosas políticas de inclusão e justiça social, de distribuição de renda, temos também que segurar o consumismo, estabelecer novos padrões de consumo para preservar o planeta, preservar os recursos naturais, humanos, especialmente a água, a terra, as terras produtivas, agricultáveis e, ao mesmo tempo, incluir. Penso que há também uma dicotomia que se coloca muitas vezes como se a questão ambiental fosse um contraponto ao desenvolvimento econômico e social e estou convencido que não é, por isso, devemos falar de desenvolvimento ambiental.

A questão social ganhou estatura, ganhou força no Brasil e em outros países, mas especialmente no Brasil, que hoje é uma referência mundial, quando começamos a falar de desenvolvimento social no sentido mais alargado da palavra. Então, penso que devemos agora incorporar a questão do desenvolvimento ambiental, vamos exemplificar com algumas regiões que conheço bem em Minas, o Vale do Jequitinhonha, de onde venho. A recuperação e revitalização daquela região, que não é uma região pobre, empobrecida, mas que tem potencialidades, tem recursos, tem gente criativa, laboriosa, pressupõe a revitalização do rio e de seus afluentes. Qualquer projeto de revitalização das regiões do Jequitinhonha, do rio Mucuri, do Doce e tantos mais, pressupõe a revitalização dos rios, dos seus afluentes, do seu entorno, do seu ecossistema. O rio, a sua bacia constituem um fator de indução do desenvolvimento econômico e social.

Integrar o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e o desenvolvimento ambiental constitui um grande desafio que temos para os próximos anos no Brasil e no mundo, e lembrando que, felizmente, especialmente na área social, o Brasil vem dando um bom exemplo que a gente espera, trabalha e luta pra que continue indo em frente.



ENTREVISTA

MIRIAM BELCHIOR: Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República desde 2004, responsável por articular a ação do governo e monitorar os projetos estratégicos. É, desde 2007, a secretária executiva do Programa de Aceleração do Crescimento. Assessora especial do Presidente da República de janeiro de 2003 a junho de 2004. Integrou a Equipe de Transição do Governo Lula, em 2002. Docente da FUNDACE – Fundação de Pesquisa e Desenvolvimento de Administração, Contabilidade e Economia, FEA – USP - Ribeirão Preto desde 2001. Secretária de Inclusão Social e Habilitação da Prefeitura Municipal de Santo André de 2001 a 2002. Secretária de Administração e Modernização Administrativa da Prefeitura Municipal de Santo André de 1997 a 2000. Coordenou o Programa de Modernização Administrativa, selecionado como uma das 100 melhores práticas públicas do mundo pela ONU em 2000. Consultora em Reforma Administrativa para órgão públicos (1993-1996) e em Planejamento Estratégico Público (1993-1996). Coordenadora do Planejamento Estratégico Situacional da Prefeitura de Santo André (1991-1992).

A Trajetória do Fome Zero no Governo Lula

O Fome Zero tem uma trajetória de sucesso! Acredito que, com um esforço enorme e com apoio permanente do Presidente, construímos uma estratégia para garantir o compromisso, que ele fez logo depois de eleito, de garantir três refeições por dia à população pobre e de trabalhar na perspectiva de que ela saísse do ciclo de pobreza. Foi uma estratégia de sucesso e os indicadores sociais, nutricionais etc. demonstram isso. Para que esse sucesso fosse alcançado houve um enorme investimento gerencial e na elaboração de novas políticas públicas e de aperfeiçoamento de outras já existentes.

As Etapas para Consolidação do Fome Zero

Tivemos muitas etapas nesse período de oito anos. A primeira foi logo no início do mandato. Lembro-me que desde o período de transição tínhamos uma preocupação especial com o Fome Zero, exatamente pela prioridade dada pelo presidente Lula. Desde a transição e durante o mês de janeiro de 2003, todos nós do governo trabalhamos muito para colocar de pé as primeiras medidas do programa.

É importante lembrar um fato que pouca gente se lembra. O presidente, no dia 30 de dezembro de 2002, pouco antes de assumir seu mandato, fez uma reunião com os Ministros da área social, que considero como a primeira reunião de Câmara de Política Social do governo, e naquele momento ele já determinou que o combate à fome, à pobreza e à desigualdade social seria a grande prioridade do governo.

A visita que o presidente fez no dia 12 de janeiro de 2003 ao Piauí, onde recebeu o documento de lideranças de Guaribas, acompanhado de todos os seus Ministros, foi o indicador mais claro para toda equipe de governo de que essa era uma estratégia fundamental pra ele. Acredito que ele deu o passo mais importante para que alcançássemos o sucesso que alcançamos, que foi dizer a toda sua equipe de governo que o combate à fome e pobreza era prioridade e uma tarefa de todos. Sem esse sinal inicial, certamente as equipes mais diretamente envolvidas com o desenvolvimento dos programas e políticas do Fome Zero teriam enfrentado muito mais dificuldades.

Foi expressivo o apoio que tivemos na campanha de doações, desde as pessoas mais simples até as grandes celebridades nacionais que se envolveram com o tema.

Tínhamos uma enorme ansiedade e uma pressa incrível para fazer acontecer. Lembro bem das oficinas que fizemos no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, do entusiasmo, do empenho e do envolvimento de todas as áreas ligadas ao tema. A primeira etapa contou com esse apoio, com a determinação clara do presidente e com a integração de todos os ministros diretamente envolvidos com o tema.

Depois enfrentamos o desafio de implantar novos programas e aperfeiçoar muitos outros: o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, de trabalhar a questão da Alimentação Escolar, que são eixos fundamentais do Fome Zero.

Na sequência, enfrentamos o desafio de articular o conjunto das políticas sociais intersetoriais que compõem o Fome Zero. Um grande esforço foi trabalhar a permanente coordenação dessas ações. Para isso, a Câmara de Política Social e o Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero foram muito importantes.

O Papel da Câmara de Políticas Sociais na Coordenação das Diversas Políticas Sociais do Governo

É comum que no início todos estivéssemos entusiasmados e caminhando na mesma direção, porém cada Ministério tem suas políticas e prioridades, que acabam por afastá-los das ações de caráter matricial e intersetorial. Esse fato exige um mecanismo de acompanhamento permanente, que garanta o bom funcionamento das políticas intersetoriais, tarefa que coube à Casa Civil durante o governo do presidente Lula e que foi muito importante para o funcionamento dos programas intersetoriais, inclusive o Fome Zero.

Acho que o papel de coordenação das políticas gerais do governo, especialmente as de caráter intersetorial, tiveram na Câmara de Política Social um espaço importante de interlocução e de articulação entre as áreas. O Programa Bolsa Família, por exemplo, além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, depende do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação para o controle das suas condicionalidades.

A Câmara de Política Social é um espaço importante para discussão desses temas intersetoriais. Destaco toda a discussão realizada nesse espaço sobre o Fome Zero, o Bolsa Família e a Agenda Social do segundo mandato do governo, que foram amplamente debatidos no âmbito da Câmara de Política Social.

A Criação do Programa Bolsa Família

Eu gostaria de lembrar que quando o presidente Lula fez a reunião em 30 de dezembro de 2002, que eu mencionei anteriormente, ele já indicou aos ministros da área social a integração dos programas de transferência de renda.

No dia 13 março de 2003 fizemos a primeira reunião da Câmara de Política Social, na qual a Ministra Benedita da Silva fez a apresentação do diagnóstico geral sobre a situação dos pobres no país, onde estava a pobreza no Brasil – por região, por faixa etária, por raça etc.

A partir desse diagnóstico, o presidente Lula criou um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar a proposta de integração das políticas de transferência de renda. Essa tarefa foi uma das quais eu mais me orgulho de ter realizado no governo, fiz muitas coisas que eu considero importantes, mas essa certamente se destaca entre elas.

O GTI envolvia os ministérios que à época executavam algum dos programas de transferência de renda do governo federal: Ministério da Educação (Bolsa Escola), Ministério da Saúde (Bolsa Alimentação), Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Cartão Alimentação) e o Ministério de Minas e Energia (Vale Gás). Tínhamos também a representação da Assessoria direta do Presidente, da Casa Civil, do Ministério de Assistência Social, do Ministério do Planejamento, da Caixa Econômica Federal, que operava o Cadastro Único, e do IPEA.

Considero equivocada a visão de que o Bolsa Família substituiu o Fome Zero. Já demonstrou-se que o Bolsa Família tem sido um programa estrutural para combater a fome e a pobreza, mas a decisão de ter uma estratégia global como o Fome Zero, que envolveu outros programas, certamente potencializou ainda mais os resultados excepcionais do Bolsa Família

Esse debate foi muito rico, porque partimos de uma situação de natural apreensão de cada área, que queria ver seu olhar representado no novo programa, mas essa apreensão foi se diluindo, na medida em que além de perceber que a proposta do novo programa incorporava suas visões – o olhar nutricional, o olhar da segurança alimentar, o olhar da educação – as pessoas se perceberam parte de uma proposta muito maior.

Após todo processo de discussão com as equipes técnicas, com os ministros e depois com o presidente da república fizemos, a pedido dele, um processo de interlocução com estados e municípios para articular essa iniciativa federal com outras iniciativas de programas de transferência de renda no País.

Foi um processo intenso que permitiu a discussão e a construção da proposta do Programa Bolsa Família e da transição dos programas antigos para o novo sem sobressaltos, pois contou com a participação de todas as áreas. Dessa forma, chegamos ao final de 2003 – setenta dias após o lançamento do programa – com 3,2 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família.

Parte desse resultado deveu-se à opção adotada pelo presidente de criar, naquele momento, uma Secretaria na Presidência da República para alavancar o programa no início. Depois, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, essa secretaria passou a integrar aquele ministério, consolidando a implantação do Bolsa Família, que hoje é uma referência mundial.

Considero equivocada a visão de que o Bolsa Família substituiu o Fome Zero. Já demonstrou-se que o Bolsa Família tem sido um programa estrutural para combater a fome e a pobreza, mas a decisão de ter uma estratégia global como o Fome Zero, que envolveu outros programas, certamente potencializou ainda mais os resultados excepcionais do Bolsa Família.

A Importância da Determinação do Presidente nessa Estratégia de Combate a Fome e Desigualdade Social no País

Eu acho que foi absolutamente determinante a participação do presidente Lula. Essa determinação aparece em muitos momentos: no seu discurso de vitória em outubro de 2002, quando ele chama os ministros da área social antes de tomar posse, quando ele leva todos os seus ministros para o Piauí e recebe documento de Guaribas, quando ele define a fome e o combate à pobreza como a primeira pauta da Câmara de Política Social, na constituição e apoio às atividades do CONSEA, na implantação e/ou ampliação de outros programas.

Gostaria de lembrar um momento que, a meu ver, expressa bem a importância do papel do presidente Lula em todo esse processo.

Numa ocasião em 2004, discutíamos as prioridades que deveriam ser incorporadas ao Orçamento de 2005. Havia uma proposta de ampliação do Bolsa Família, que disputava recursos com outras prioridades. A equipe econômica dizia que não cabia tudo no orçamento e era verdade. Qualquer ajuste no montante de recursos do Bolsa Família implicaria na redução do número de famílias que havia sido prevista inicialmente. O presidente Lula determinou que os recursos para o programa fossem incorporados integralmente, salientando que “nenhum dos beneficiários do Bolsa Família tem condições de bater aqui na minha porta pra garantir que esse dinheiro esteja no orçamento, então vai o dinheiro para o orçamento sim”.

Lembrar de momentos como esses ainda me emociona muito, porque eu acredito que são muito representativos de que ele não esquece dos mais pobres, não esquece do que ele viveu, não deixa de lado suas raízes, não esquece com quem ele sempre teve compromisso, mesmo depois de tantos anos como Presidente da República.

Acho que, sem o apoio dele, nós teríamos avançado muito com políticas dessa natureza, mas certamente não teríamos tido nem de longe o impacto e o alcance que conseguimos ter nesses 8 anos.

Desafios e Dificuldades Enfrentados: Lições Aprendidas e Perspectivas

Acredito que um dos nossos aprendizados foi ter percebido que nós estávamos com o leque de ações do Fome Zero aberto demais. Tínhamos um grande conjunto de ações e algumas delas, do meu ponto de vista, com pouca capacidade de incidir de fato sobre o problema, com pouco impacto ou com alto nível de complexidade para produzir o impacto previsto. Acredito que nós fomos aprendendo no caminho que precisávamos dar tiros certos, que não dá para dar um monte de tiros ao mesmo tempo, porque você não consegue atingir o que você quer. Acredito que esse continua sendo um desafio para o próximo momento.

Acredito também que é extremamente necessário fortalecer institucionalmente os municípios, porque, no fim das contas, quem está mais perto do problema é o município. A maior parte das políticas que nós desenvolvemos exige interlocutores na ponta, capazes de assumir junto conosco a tarefa de implementação, sem o que os resultados são mais difíceis de serem alcançados. Onde a pobreza é maior, onde mais essas políticas são necessárias, é onde também institucionalmente os municípios são mais frágeis. Então, trabalhar uma política de assistência técnica aos municípios me parece fundamental e desse ponto de vista o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome está desenvolvendo um programa muito importante: um curso a distância de como fazer um projeto, que é um primeiro passo, mas que considero fundamental para que os municípios consigam ir se preparando melhor, pois nem sempre eles têm pessoal capacitado para isso.

Em relação ao legado do Fome Zero, acho que ele foi fundamental, acho que os indicadores estão aí para demonstrar isso, o respeito mundial em relação ao programa é outro indicador do acerto do Presidente em ter estabelecido essa estratégia e também a capacidade da equipe que ele escolheu em implementar os programas para garantir esses resultados.

Perguntam-me o que será do Fome Zero depois do governo Lula. Eu acredito que ele tem tudo para dar mais frutos ainda, pois se o Brasil persistir no rumo de acabar com a fome e a pobreza, e tudo indica que é este é o rumo que a população quer para o País, o ciclo seguinte do Fome Zero será este.

Acredito que o Bolsa Família (mesmo com os ataques), o PAA, a valorização da alimentação escolar e os inúmeros outros programas que nós temos, já foram incorporados pela população e ela vai exigir isso de qualquer que seja o governante. A sociedade brasileira assumiu para si essas mudanças como um padrão e não vai querer ver esse padrão voltar para trás.



ENTREVISTA

MINISTRA MÁRCIA HELENA CARVALHO LOPES: É assistente social formada pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), onde há 29 anos é docente no curso de Serviço Social. É especialista na área de Criança e Adolescente, mestre em Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e professora de pós-graduação *lato sensu* nas áreas de Políticas Sociais e Administração Pública.

Em Londrina (PR), foi vereadora (2000/2004), secretária municipal de Assistência Social (1993/1996) e presidente do primeiro Conselho Municipal de Assistência Social implantado no Paraná. Por duas gestões, foi membro do Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná, exercendo também a vice-presidência. Foi presidente da Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social da Região Sul (ABESS).

Em 2004, Márcia Lopes passou a integrar o Governo Federal como secretária nacional de Assistência Social do MDS. Em janeiro de 2005, foi nomeada secretária executiva do Ministério, tomando posse como ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em março de 2010.

A Experiência na Coordenação do Grupo de Trabalho Fome Zero

O GT Fome Zero, composto por 13 Ministérios, traduziu o compromisso de combate à fome assumido pelo presidente Lula no início do seu mandato em ações concretas. O principal esforço do grupo de trabalho foi o de aprofundar os programas em cada Ministério e integrá-los em uma concepção e em um plano conjunto de governo. O presidente Lula sempre se incomodou muito com a fragmentação, falta de comunicação, diálogo e integração tão necessários entre os Ministérios e entre as políticas. Desde o início, ele criou duas Câmaras, a Câmara de Políticas Sociais e a Câmara de Política Econômica e Infraestrutura. Criou ainda o grande Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que basicamente agregava os maiores líderes da sociedade civil, do setor privado e dos movimentos sociais, e de todas as áreas do setor público. Esse é um espaço que permanece até hoje.

A busca de superação da fragmentação foi, também, um objetivo buscado no Fome Zero. Era claro que, para que o Fome Zero de fato se constituísse em uma estratégia de integração, a constituição desse grupo de trabalho envolvendo a participação de treze Ministérios era fundamental. Eu tive a honra, na qualidade de então secretária executiva no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob coordenação do nosso ex-ministro Patrus Ananias, de coordenar essas experiências juntamente com a Assessoria Fome Zero do Ministério, com Adriana Aranha na coordenação, possibilitando o debate.

A primeira tarefa que nos colocamos era o reconhecimento das ações e a construção do conceito de segurança alimentar e nutricional. Precisávamos mapear as áreas que trabalhavam com segurança alimentar e nutricional no governo federal e na sociedade civil. A pergunta era: "Como cada Ministério se reconhece na estratégia do Fome Zero?". Um dos maiores ganhos deste período foi a troca de experiência, de conhecimento, de informação sobre as práticas de todos esses Ministérios, para posteriormente partirmos para a construção e formulação de um conceito de segurança alimentar e nutricional. Não foi tarefa simples. Realizamos oficinas, fizemos seminários, convidamos muitos intelectuais e organismos internacionais que já atuavam nas áreas, como parceiros nessa empreitada. O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA sempre foi um parceiro, assim como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO. Foi um grande aprendizado e tínhamos uma tarefa concreta, que era decifrar esses conceitos, discutir com os ministérios como o conceito se expressava e qual era a qualidade das políticas que eles estavam desenvolvendo na área da segurança alimentar.

Começamos pela discussão da alimentação escolar, que se chamava merenda escolar. Já havia uma grande demanda da sociedade por aumento do per capita para as crianças. Lembro que essa foi uma medida imediata que o presidente Lula implementou: aumentou o valor do per capita e dobrou o valor para as comunidades indígenas. A partir daí, passamos à identificação, em cada ministério, de toda política relacionada à alimentação e nutrição. Tinha a vigilância nutricional do Ministério da Saúde, a Política de Alimentação do Trabalhador no Ministério do Trabalho e a Política de Desenvolvimento Agrário no MDA – tanto o PRONAF quanto outras iniciativas. No MDS, particularmente, estava concentrado o maior volume de iniciativas em relação ao Fome Zero.



A experiência do Grupo de Trabalho Fome Zero foi decisiva porque fomos construindo um pensamento político e metodológico. Cada Ministério, com a sua especificidade, levava para dentro de suas áreas e de suas políticas um método de trabalho que unificava a grande estratégia do Fome Zero

O Bolsa Família

O maior destaque no início do governo, em 2003, e também quando o GT Fome Zero foi instalado em 2004, era o Programa Bolsa Família. A unificação do PBF como o programa de transferência de renda do governo federal dava escala à política. As onze milhões de famílias que, segundo o IBGE, estavam vivendo abaixo da linha da pobreza, deixavam o presidente Lula inconformado. A unificação realizada pelo PBF, sob nossa responsabilidade, foi de fato a maior estratégia do ponto de vista estrutural e de alcance de escala. A meta era chegar aos 5.565 mil municípios brasileiros. Descobrimos as características das comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, comunidades de fronteira, pois o Fome Zero tirava da invisibilidade os milhões de famílias que viviam em cada município, no anonimato, se conformando com uma cesta básica, que não era permanente nem contínua, que às vezes vinha da igreja, às vezes vinha de outro grupo social, mas que não enfrentava a insegurança de vida dessas famílias.

O Bolsa Família, sem dúvida se constitui num programa de alcance nacional. Principalmente, o PBF integrava e ainda integra várias políticas: a educação, a saúde e a assistência social são três políticas que estabeleceram um forte diálogo com o Bolsa Família. Essa estratégia de transferência de renda também se integrou com todas as iniciativas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS. Ou seja, não só as famílias com uma renda agora melhorada teriam mais acesso aos alimentos, à educação alimentar (com a escola valorizando isso) e à saúde, pelas próprias condicionalidades requeridas no Bolsa Família (que incluem ainda o cuidado com as gestantes e nutrízes, o acompanhamento nutricional das crianças e a permanência na escola), mas também teriam acesso à inúmeras iniciativas que foram fundamentais – como a construção das cisternas no semiárido Brasileiro, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a compra direta, os consórcios de segurança alimentar articulando regionalmente os municípios, a área de educação alimentar, o incentivo para que as escolas tratassem desse tema com as crianças, os restaurantes populares (é uma iniciativa muito importante ter um equipamento público como esse) nos municípios, as cozinhas comunitárias, as hortas e lavouras comunitárias e todas as iniciativas da sociedade civil, da igrejas, das inúmeras pastorais, da entidades de trabalhadores que atuam nessa área.

A experiência do Grupo de Trabalho Fome Zero foi decisiva porque fomos construindo um pensamento político e metodológico. Cada Ministério, com a sua especificidade, levava para dentro de suas áreas e de suas políticas um método de trabalho que unificava a grande estratégia do Fome Zero.

O Monitoramento

Era crucial criar uma área de monitoramento para o conjunto de mais de 36 ações que inicialmente compunham o Fome Zero, demonstrando mais uma vez que o Fome Zero não era um programa, mas sim uma estratégia que integrava as ações de todos esse ministérios. Ao longo dos anos, nos reunimos sistematicamente. Os Ministérios apresentavam suas experiências, traziam as dificuldades, os desafios encontrados e o que ainda era ne-



De fato, a consolidação da política de proteção social depende da capacidade de considerar e conciliar as especificidades de cada município brasileiro

cessário do ponto de vista da construção de uma política sustentável. Foi desse processo que surgiu o que eu reputo como uma das decisões mais importantes do governo no campo do combate à fome: a construção e a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional que está sendo implantada através de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – o SISAN.

Da Estratégia à Formulação da Política e do Sistema

Em setembro de 2006, foi aprovada uma Lei Federal, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei nº 11.346, instituindo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que dá base e sustentação normativa e jurídica para os Ministérios e para o CONSEA, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A LOSAN é um dos resultados mais efetivos do GT Fome Zero, e permite afirmar que a trajetória do Fome Zero é vitoriosa. Porque essa estratégia, baseada em algo que hoje parece óbvio – como quando o presidente Lula afirma o compromisso de assegurar 3 refeições ao dia –, na verdade representava uma revolução no pensamento, na postura e na atitude da mobilização da sociedade e do Estado brasileiro.

O GT Fome Zero ajudou muito o processo de integração, de qualificação da Política Nacional de Segurança Alimentar e deu base para que o CONSEA, junto com o governo, escrevesse a LOSAN e instigasse a mobilização para sua aprovação. Atualmente, estamos avançando ainda mais, a partir da elaboração do Decreto Presidencial nº 7.272, assinado pelo presidente Lula em 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, no qual são estabelecidas as diretrizes da Política. Foram realizadas as Conferências Nacionais, fundamentais, e hoje cada Estado tem um CONSEA estadual. Estamos também fomentando a organização dos municípios, para que cada um tenha uma rede local de Segurança Alimentar e Nutricional. A experiência do GT Fome Zero foi muito importante para todas essas conquistas.

Desafios

Os desafios se acentuam pela diversidade do Brasil, pelo tempo, pela própria estrutura do estado. Sabemos o quão difícil é enfrentar burocracia, enfrentar a estrutura que herdamos, do ponto de vista inclusive de carência de recursos humanos. O quão difícil foi e ainda é operar o pacto federativo. A convocação dos prefeitos e dos governadores traduzia que a Estratégia Fome Zero não era apenas uma marca do governo Lula, mas um compromisso ético político da sociedade brasileira, um chamamento para o Brasil “cuidar do seu povo”, como o presidente costuma falar.

De fato, a consolidação da política de proteção social depende da capacidade de considerar e conciliar as especificidades de cada município brasileiro – por isso a importância dos prefeitos, dos governadores, dos secretários e da sociedade civil. E o esforço daquele momento foi de mobilizar todos estes segmentos a assumirem essa responsabilidade pública de garantir o acesso a segurança alimentar nutricional como primeiro patamar.

Há uma contradição na sociedade. Ao mesmo tempo em que os agentes públicos – sejam prefeitos, governadores, secretários, gestores – junto com a imprensa e demais instituições, afirmam que temos que construir políticas de Estado e não políticas de governo, quando o governo federal sugere e banca essas políticas de Estado, os agentes têm dificuldade em perceber que implantar políticas de Estado exige espírito republicano, exige eventualmente desestruturar e desconstruir lógicas, pensamentos e atitudes em todos os níveis: local, estadual e nacional.

Ainda que essas políticas de Estado traduzam reivindicações que vêm da sociedade, como foi verificado nas Conferências – outro compromisso fundamental do presidente Lula com a democracia, que realizou 86 Conferências Nacionais sobre os mais diferentes temas – foi que um sistema não se constrói só com uma perna do pacto, só com a visão do nível federal. Assim, um grande desafio é continuar buscando a construção desses consensos e da mudança, tanto do poder público quanto da sociedade, no sentido de abrir mão de estratégias antigas, conservadoras, paliativas, e de fato assumir as exigências de uma gestão pública. Ou seja, fazer os diagnósticos, os planejamentos, a definição de metas, o monitoramento, os sistemas de indicadores, a valorização dos recursos humanos e a profissionalização das políticas públicas. Esse campo que avançou muito, ainda que tenha mais avanços por realizar, no nível federal – financiamento, orçamento, controle social – ainda é um grande desafio no nível local e no estadual.



MOBILIZAÇÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Francisco Menezes

Antecedentes

A proposta do Projeto Fome Zero, lançada pelo Instituto da Cidadania, em 2002, e aplicada pelo governo eleito do Presidente Lula, em 2003, foi resultado de um processo gestado desde muitos anos, a partir de práticas e formulações oriundas de técnicos de governos, mas também de intelectuais, lideranças sociais e representantes de diferentes setores da sociedade preocupados com a fome e a questão da segurança alimentar no País.

Este fato reproduz em outra escala o que significou a própria chegada do presidente Lula à Presidência da República, que também foi determinada por um processo anterior de construção e consolidação de uma proposta de governo democrático-popular, surgida da mobilização e organização da sociedade brasileira na direção de transformações indispensáveis para um Brasil mais justo e soberano.

Cabe, assim, resgatar personagens e fatos que antecederam e contribuíram para este processo, demonstrando a influência da participação social sobre o que resultou, com a elaboração e implementação da proposta do Fome Zero.

Em suas diversas obras, com particular destaque para *Geografia da Fome*, o médico, sociólogo e geógrafo Josué de Castro, deixou extraordinária contribuição para a discussão e atuação sobre as questões que naquelas décadas desafiavam todos aqueles que não aceitavam a sentença de que a fome era algo inelutável, a que brasileiros e povos de todo o mundo teriam que aceitar. Ainda nos idos dos anos quarenta e cinquenta, ele cumpriu um papel precursor daquilo que viria a seguir. Compreendeu a tragédia da fome a partir do meio em que nasceu e viveu sua juventude, em Recife, no Estado de Pernambuco e, também, a partir da atenta observação sobre esta realidade. Mostrou que a fome não é um fenômeno natural, nem uma fatalidade que se abate sobre determinados povos. Trata-se de um fenômeno social que só pode ser resolvido pela ação humana. Demonstrou, também, que a luta contra a fome exige não somente o aumento da produtividade agrícola, mas também uma melhor distribuição dos alimentos. E asseverou ser necessário enfrentar a concentração da propriedade das terras e a degradação dos solos, ao lado da luta pela repartição igualitária das riquezas. Trouxe, ainda, contribuições relevantes para as reflexões posteriores, dentro de uma visão que articulou os diferentes campos da ciência para a compreensão do problema.

O regime militar implantado no País em 1964 e que se prolongou por vinte e um anos exilou Josué de Castro até a sua morte e buscou calar também todos aqueles que pretendiam reagir contra as causas que mantinham a situação de fome a castigar milhões de brasileiros. Mesmo assim, foi da rua que se ergueu a resistência contra essa

situação, a partir do Movimento contra a Carestia – que no final da década de setenta mobilizou donas de casa e trabalhadores contra a alta dos preços e o baixo poder aquisitivo dos mais pobres, que os impediam de adquirirem os bens e serviços básicos que necessitavam, com destaque especial para os alimentos. Cerca de 1,3 milhão de assinaturas foram colhidas e realizadas grandes manifestações de protesto contra a indiferença do governo militar perante a alta dos preços. Se não conseguiram lograr uma vitória concreta, semearam os frutos dos avanços futuros que iriam ocorrer.

Com o fim da ditadura e a redemocratização, o País retomou com maior vigor diferentes formas de debate e expressões coletivas, inclusive com a realização de conferências para a proposição e monitoramento de políticas públicas, com destaque para o setor saúde. Em 1986, na esfera do Ministério da Saúde, realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, mobilizando profissionais de saúde e outros setores da sociedade em torno do tema alimentar e nutricional. Esta conferência trouxe uma grande contribuição ao próprio conceito de segurança alimentar, que começava a ser construído no Brasil (Rev. Saúde Pública, 2000). Até então ele se limitava às questões relativas ao abastecimento e à quantidade a ser apropriada. A partir daí ampliou-se a sua abrangência e foram incorporadas novas questões como o acesso e o aspecto nutricional dos alimentos, bem como as preocupações com a composição, qualidade e aproveitamento biológico.

A redemocratização do País teve na Constituição de 1988 um grande marco, ao institucionalizar a participação da sociedade na vida do Estado, através de formas diretas como o Referendo, o Plebiscito e a Iniciativa Popular, ou dando reconhecimento legal aos chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal. Alguns destes órgãos, como o Conselho Nacional de Saúde, foram fruto do grau avançado de atuação do movimento da reforma sanitária. Com o estímulo dado pela nova Constituição, junto com a disposição de forças da sociedade civil de exercerem o controle social e somado à vontade política de alguns governantes, foram criados muitos outros Conselhos de políticas públicas.

Em 1991, como resultado do trabalho realizado pelo chamado “governo paralelo”, então liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto alternativa ao governo de Collor de Melo, foi elaborada uma proposta de Política de Segurança Alimentar. Esta foi entregue dois anos depois ao novo presidente Itamar Franco, que tomara posse diante do *impeachment* de Collor. Nela, já estava prevista a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, como de fato ocorreu em maio de 1993. Esta proposta do “governo paralelo”, que incluía a criação do CONSEA, coincidiu com toda uma movimentação que se iniciou na sociedade, como desdobramento do Movimento pela Ética na Política, de mobilização contra a fome.

Inicia-se, então, a chamada Campanha contra a Fome, liderada pela Ação da Cidadania, contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Este movimento foi formado por milhares de comitês de bairros, de locais de trabalho etc. que, durante três anos, tomaram para si o enfrentamento do problema da fome, coletando e distribuindo alimentos aos grupos sociais mais necessitados. Na realidade, essa ação direta da sociedade demonstrava de um lado o sentimento de solidariedade e, de outro, a impaciência e descrença em um Estado fraco e pouco disposto a tomar para si aquela que deveria ser uma de suas principais responsabilidades, a de garantir a alimentação para todos que residissem no País. Nesse sentido, embora o CONSEA fosse um órgão localizado na Presidência da República, de composição mista de governo e sociedade, com maioria desta última, e fosse definido como consultivo, chamava para si a responsabilidade de estar à frente da execução de determinados programas, como foi em relação ao PRODEA (Programa de Distribuição de Alimentos), engajando os comitês da Ação da Cidadania para atuarem junto à Defesa Civil na distribuição de cestas de alimentos a populações flageladas pela seca, no Nordeste do País. Esta primeira e breve experiência do CONSEA mostrou as possibilidades existentes para um conselho de natureza intersetorial. Mas revelou, também, fortes estrangulamentos para sua atuação, dada a prioridade concedida ao enfrentamento da crise econômica (marcada pelo contexto inflacionário que o País vivia), dentro de uma perspectiva restritiva dos gastos públicos.

O regime militar implantado no País em 1964 e que se prolongou por vinte e um anos exilou Josué de Castro até a sua morte e buscou calar também todos aqueles que pretendiam reagir contra as causas que mantinham a situação de fome a castigar milhões de brasileiros. Mesmo assim, foi da rua que se ergueu a resistência contra essa situação, a partir do Movimento contra a Carestia – que no final da década de setenta mobilizou donas de casa e trabalhadores contra a alta dos preços e o baixo poder aquisitivo dos mais pobres

Em julho de 2004 realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Convocada pelo CONSEA, teve forte mobilização desde os estados, principalmente através dos comitês da Ação da Cidadania, mas também contando com a participação de movimentos sociais de nível nacional, como a Central Única dos Trabalhadores – CUT, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e outras, acompanhadas de suas representações estaduais. Afora a mobilização obtida e tudo o que isso representa, a Conferência deixou como legado um conjunto de resoluções que seriam orientadoras dos próximos passos do movimento pela segurança alimentar no País. No entanto, suas diretrizes não puderam ser desenvolvidas e transformadas em políticas públicas, pois o governo que sucedeu o de Itamar Franco redefiniu a orientação da política social, não mais reconhecendo o combate à fome como sua principal prioridade e encerrando a experiência do CONSEA, através de um decreto presidencial.

Frente a esta situação, os comitês da Campanha contra a Fome procuraram manter sua disposição de atuação, mas pouco a pouco o movimento foi se enfraquecendo¹. No entanto, mantiveram-se também atuantes as organizações que a partir da Conferência fizeram uma aposta mais firme na incidência sobre as políticas públicas, mesmo com o crescente desinteresse por parte do governo federal. Prova disso foi a forte pressão dessas organizações em favor de uma participação na Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996. De início, forçando o governo a aceitar uma construção conjunta do documento a ser levado ao fórum oficial e, depois, constituindo a mais numerosa delegação da sociedade civil, entre os países presentes. Foi um período de maior formulação conceitual e alargamento da compreensão sobre a abrangência da segurança alimentar. Já contando com forte participação de organizações que atuavam na área urbana e por profissionais do setor de saúde, incorporou ao conceito da segurança alimentar, a segurança nutricional, afirmando sua interdependência.

Como decorrência desse processo de acúmulo de forças das organizações sociais envolvidas com o tema, de profissionais que experimentavam práticas avançadas de políticas locais de segurança alimentar e nutricional em municípios (como ocorria em Belo Horizonte) e de pessoal da Academia que cumpria um importante papel de elaboração teórica e difusão do tema nas universidades, entre outros, foi fundado, em 1998, na cidade de São Paulo, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, incorporando aproximadamente cem organizações, entre ONGs, movimentos sociais, pastorais da criança e da terra e instituições acadêmicas. Visava-se, naquele momento, uma participação mais articulada entre essas organizações para uma incidência cada vez mais efetiva na política. Imediatamente após sua fundação, o Fórum se deparou com uma oportunidade e um desafio. Não encontrando acolhida à sua reivindicação de recriação do CONSEA Nacional, a eleição de novos governadores abriu a perspectiva de criação de CONSEAs Estaduais, como então ocorreu em quatro estados. O Fórum Brasileiro, recém-criado, teve um papel decisivo nessa iniciativa, fazendo experimentar nessas cidades a formulação e gestão de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional pela via da ação conjunta de governos e sociedade.

O Projeto Fome Zero

Pelo que antes foi apresentado, percebe-se facilmente o quanto a sociedade civil, e em particular suas organizações, acumulou de conhecimento teórico e prático sobre o tema da segurança alimentar e nutricional. O projeto Fome Zero – que foi elaborado pelo Instituto da Cidadania a partir de 2001, visando oferecer ao Presidente da República, eleito no final de 2002, uma proposta de enfrentamento da fome e um programa de segurança alimentar para o País –, contou com a participação de alguns daqueles que estiveram mais engajados no processo antes descrito. Representantes de ONGs, acadêmicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais, entre outros, empenharam-se desde 2001 em um vigoroso esforço de pesquisa, debates e construção de propostas para o enfrentamento da fome e o estabelecimento de uma política de segurança alimentar e nutricional.

Um aspecto avançado da proposta do Fome Zero foi o sentido central que o direito humano à alimentação adquiriu, enquanto princípio norteador de toda a formulação que se seguiu. Ao mesmo tempo, amadureceu-se o conceito da segurança alimentar e nutricional; tipificou-se a fome existente no País e seus elementos causadores; reconheceu-se os programas de políticas públicas já existentes e avaliou-se os graus de efetividade que possuíam, bem como suas possibilidades de aperfeiçoamento; identificou-se as lacunas que precisavam ser preenchidas

¹ Assinale-se que até hoje existem comitês organizados em diversas cidades do País, prestando assistência a populações em condições de vulnerabilidade, mas nada comparável ao que ocorreu na primeira metade da década de noventa.

no âmbito dessas políticas, por meio da proposição de novos programas e ações, bem como a forma de fazer a execução daquilo que deveria ser uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

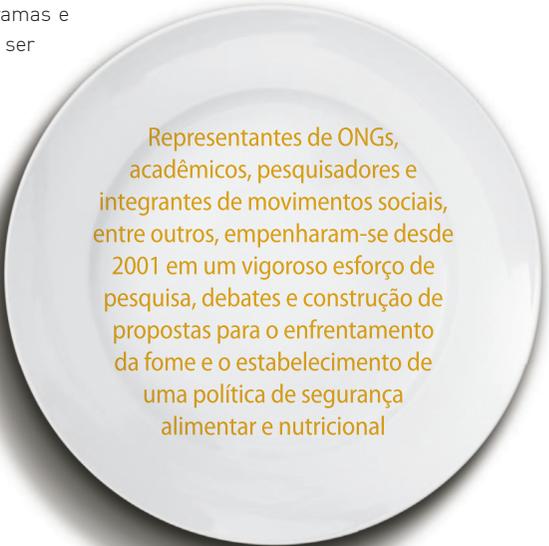
A preocupação com a participação social, enquanto componente fundamental para o exercício dessa política, constituiu-se em elemento importante em sua construção. Assinale-se que no documento que apresentava a proposta a recriação do CONSEA está mencionada, o que soa natural na medida em que o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, que tinha essa demanda de forma explícita, contou com vários de seus integrantes participando do grupo que elaborou o Projeto Fome Zero.

A Participação Social na Aplicação do Fome Zero

Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República com a firme disposição de aplicar aquilo que estava proposto no programa Fome Zero, conforme ficou claro quando declarou o combate à fome como uma grande prioridade de seu governo. E, no primeiro ato expedido após sua posse, junto a diversas medidas estabelecidas, recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O Conselho foi instalado em 30 de janeiro de 2003, sendo formado por 59 conselheiros, sendo 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil. Manteve-se, a proporção de no mínimo dois terços da composição oriunda da sociedade, tal como havia sido no primeiro CONSEA. Da mesma maneira, seu presidente como um representante da sociedade civil e o Conselho situado na Presidência da República serviram para demonstrar o significado do espaço de participação conferido à sociedade e seu papel junto a um programa da importância reconhecida.

A importância atribuída ao CONSEA, pelo presidente Lula e seu governo, correspondeu à própria postura e convicção do Presidente para governar, fazendo uso de forte interlocução com a sociedade civil. Observa-se que isto refletiu a disposição do novo governo dentro de seu projeto "Democrático-Participativo", criando não apenas o CONSEA, mas outros tantos conselhos nacionais de direitos e políticas públicas, bem como o apoio à realização e à participação em conferências nacionais correspondentes a diferentes temas e setores.

O balanço do CONSEA, nos oito anos do governo Lula, deve considerar um aspecto preliminar, que é sua própria definição, enquanto instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. A compreensão desta definição é importante, pois ela enfrenta um debate polêmico sobre o caráter do conselho, se consultivo ou deliberativo. O CONSEA foi definido no decreto que detalhou sua criação como consultivo, devendo assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para a garantia do direito à alimentação. Isto em contraposição a outros conselhos, como o Conselho Nacional de Saúde, de caráter deliberativo. Duas razões principais são apresentadas para que o CONSEA seja consultivo. A primeira é que a temática da segurança alimentar e nutricional, sendo intersetorial, terá as políticas a ela relacionadas referentes a diferentes setores, na alçada de diferentes ministérios e secretarias e, também, sendo muitas das vezes campo de análise e proposição de outros conselhos, em seus aspectos específicos. Dessa maneira, se o CONSEA delibera e faz executar determinadas decisões, estas podem estar gerando áreas de atrito e sobreposição nas decisões de instâncias setoriais. A segunda considera o fato de que o CONSEA é um órgão de aconselhamento do Presidente da República, não podendo ser impositivo sobre ele em suas resoluções. Ou seja, o Conselho emite pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo, mas não tem poder de decisão sobre a diretriz da política em questão. A argumentação daqueles que criticam seu caráter consultivo é que sua capacidade de definição sobre as políticas públicas fica muito diminuída. O contra-argumento é de que aquilo que define realmente a capacidade de fazer valer suas resoluções é a força política que respalda seus posicionamentos e a consistência de suas propostas, como foi demonstrado na trajetória do CONSEA durante os oito últimos anos. A prova maior da inconsistência



Representantes de ONGs, acadêmicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais, entre outros, empenharam-se desde 2001 em um vigoroso esforço de pesquisa, debates e construção de propostas para o enfrentamento da fome e o estabelecimento de uma política de segurança alimentar e nutricional



O CONSEA não foi apenas a instância em que foi gerado o programa, mas permanente espaço de acompanhamento e formulação de propostas para seu aperfeiçoamento

dessa discussão é o fato de que posições de outros conselhos, que são deliberativos, não são aplicadas por diversas vezes, se não estão respaldadas por uma mobilização maior da sociedade.

Cabe, aqui, examinar a efetividade do CONSEA na construção e monitoramento de algumas das políticas públicas a ele afetas, procurando atentar para os processos de participação social, no quanto estes foram determinantes para essas políticas e os efeitos dessas práticas participativas sobre diferentes atores nelas envolvidos. O processo que gerou o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) pelo governo federal é, neste sentido, elucidativo. Na primeira reunião do CONSEA, logo após a posse dos conselheiros e quando do início do Programa Fome Zero, foi argumentado que com o maior acesso à alimentação por parte de um contingente da população que até então se alimentava precariamente, havia que se garantir uma capacidade de oferta adicional de alimentos, de forma a prevenir uma potencial escassez e ainda a decorrente elevação de preços. Além

dessa preocupação, trabalhou-se com o fato de que parte da pobreza, na área rural, é de agricultores familiares com dificuldades severas de acesso ao crédito e à assistência técnica, bem como a dificuldade de assegurar mercado para sua produção. Ou seja, a oferta adicional a ser gerada, frente ao aumento da demanda provocada pelo Fome Zero, deveria vir da agricultura familiar, apoiada por políticas públicas que enfrentassem as dificuldades desses agricultores, de forma a superá-las. Daí criou-se um Grupo de Trabalho no CONSEA, com representantes do governo e da sociedade civil, que construiu a proposta do Plano de Safra da Agricultura Familiar, abrigando a oferta de crédito para essa modalidade de produtores, fortalecendo a assistência técnica e a extensão rural, bem como o seguro da produção e, por fim, criando o PAA. Este último é considerado pelos especialistas o melhor exemplo de política pública que exercita a intersetorialidade, tão recomendada na segurança alimentar, pois vai da produção até o consumo daquelas populações mais carentes. O CONSEA não foi apenas a instância em que foi gerado o programa, mas permanente espaço de acompanhamento e formulação de propostas para seu aperfeiçoamento.

O CONSEA também atuou com protagonismo nos avanços conquistados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 2004, após debate em plenária do Conselho sobre medidas necessárias para a recuperação do programa, foi levada ao Presidente da República a reivindicação da correção do *per capita* da alimentação escolar do ensino básico, que há dez anos não sofria qualquer reajuste. Diante do pedido do CONSEA, o Presidente Lula iniciou um processo de recuperação do valor, que em 2010 superou em 130% o que era repassado em 2004. Na mesma medida, os outros níveis de ensino (creche, pré-escola, educação para jovens e adultos, educação indígena e para populações quilombolas) também foram beneficiados por gradativas correções do valor repassado. Mas o empenho na melhoria desse programa, por parte do CONSEA, não ficou apenas na recuperação *per capita*, considerando a necessidade de medidas para que fossem efetuados outros avanços, foi criado um grupo de trabalho, no interior do Conselho, com conselheiros governamentais e da sociedade que, ao final de um ano, apresentaram a proposta de projeto de Lei para a Alimentação Escolar propondo, dentre vários pontos inovadores, a extensão do programa para o ensino médio, ampliando o público de 36 para 48 milhões de alunos; a obrigatoriedade de que a agricultura



familiar forneça no mínimo 30% dos alimentos adquiridos em cada município, abrindo considerável mercado para esses agricultores; exigência de alimentos saudáveis e nutritivos na composição da alimentação, entre outras. No momento da tramitação da lei no Congresso Nacional, foram grandes as dificuldades encontradas, face à reação de parlamentares frente às inovações do projeto de lei. A mobilização coordenada pelo CONSEA foi decisiva para que a proposta de lei fosse aprovada, em 2009, embora tenham ocorrido modificações na proposta inicial, reduzindo os ganhos que o Programa obterá. Diferentes movimentos sociais aglutinaram-se em torno do objetivo de aprovação da proposta mais avançada que se poderia obter, devido a difícil correlação de forças existente nas duas casas legislativas. Mas se a participação social foi destacada, a partir do engajamento do CONSEA Nacional, o mesmo ainda não se pode dizer do plano local, no qual conselhos de alimentação escolar, existentes nos municípios, encontram muitas dificuldades para cumprirem suas atribuições de controle social sobre as prefeituras.

O CONSEA também exerceu seu protagonismo na discussão e apresentação de propostas de aperfeiçoamento do programa Bolsa Família. Diversas propostas foram encaminhadas, sempre no sentido do seu aprimoramento, destacam-se aquelas concernentes ao programa junto a indígenas e quilombolas. No entanto, justamente na parte referente ao controle social do programa, foi revelada uma das maiores fragilidades. Para o entendimento desta





Visando à mobilização da sociedade, com a implantação do Fome Zero foi experimentada a retomada de uma campanha a exemplo daquela impetrada na década passada, para doação de alimentos aos mais necessitados

dificuldade, deve-se considerar a experiência anterior dos chamados Comitês Gestores Locais, articulados nacionalmente por meio da Rede de Educação Cidadã e que existiram em 2.132 municípios, até dezembro de 2003. Formados por maioria de representantes de organizações das comunidades, que eram eleitos em assembleias gerais, estes comitês atuaram diretamente na implantação do Cartão Alimentação, que era um dos quatro programas de transferência de renda unificados para a criação do Bolsa Família. Dado o caráter de descentralização do Bolsa Família, com atribuições muito específicas para as prefeituras, tornou-se difícil politicamente sustentar a permanência dos comitês com a capacidade de intervenção sobre as inclusões de novas famílias no programa. A perda dessa atribuição e sua conversão em uma instância de acompanhamento do Bolsa Família no nível local, esvaziou a experiência, não conseguindo criar algo novo que exercesse de fato o controle social sobre o programa. A existência de duas situações distintas, de participação social protagonista no nível nacional, através do CONSEA, e de participação social precária e frágil no nível local, demonstra o grau de dificuldade ainda encontrado neste último nível, o que se verifica ainda mais na situação de municípios que se distanciam dos grandes centros metropolitanos.

Outra iniciativa, esta oriunda de uma proposta da sociedade civil e que demonstra a integração experimentada entre o governo federal e as organizações sociais, está no forte impulso dado ao Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC, a partir do Fome Zero. Este programa foi uma construção absolutamente própria da sociedade civil, por meio da Articulação do Semiárido – ASA, rede de mais de setecentas organizações do semiárido. A proposta do projeto consiste na construção de cisternas para captação de água da chuva, a baixo custo, e na educação para o bom uso da água das famílias que têm as cisternas construídas. O governo reconheceu a importância do Programa e passou a promover um apoio mais substantivo, acelerando sua implantação. O CONSEA foi um espaço importante na legitimação desta parceria, entre governo e ASA, demonstrando sua capacidade de fortalecer iniciativas dessa modalidade (ver matéria específica nesta coleção sobre a participação da ASA, no artigo *Acesso à Água como Fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semiárido Brasileiro*).

Além do papel que o CONSEA exerceu na construção e aperfeiçoamento de programas relacionados com o tema da segurança alimentar e nutricional, o Conselho demonstrou sua efetividade no estabelecimento de um novo patamar para a participação social e, também, no desenvolvimento de ações estratégicas fundamentais para a própria constituição do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional.

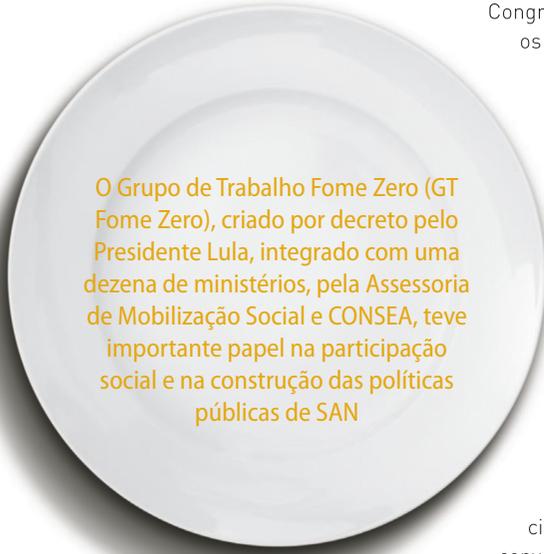
Vale observar, nesse sentido, o processo que já foi aqui mencionado e que deve anteceder às demais análises, referente à realização da segunda e da terceira Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A II Conferência, que ocorreu em março de 2004, em Olinda, antes de tudo, teve o significado do resgate de um processo que foi interrompido por dez anos, após a realização da I Conferência. Neste período de interrupção frustrou-se fortemente a disposição da participação social, da avalanche de ideias e propostas surgindo desde o local até o nacional. Frustrou-se milhares de pessoas que se percebiam atores importantes para as transformações desejadas no campo da segurança alimentar. Escondeu-se o conflito de concepções e propostas, não só entre governo e sociedade, mas todos os que se explicitam nas conferências, pensamentos divergentes no interior dos próprios governos e entre as diferentes correntes da sociedade. Com a retomada do ciclo de conferências, desencadeia-se um processo em todo o Brasil, com conferências municipais e estaduais, até seu ápice na Conferência Nacional, em que o exercício da democracia participativa se expressa, em toda sua intensidade, deixando claras as contradições existentes, mas revelando também a capacidade de geração e legitimação de propostas, por uma maioria. Assim foi com a resolução principal, que apontou para a consolidação do marco legal da segurança alimentar e nutricional. Esta proposta surgiu no processo de conferências estaduais, vindo a tomar forma definitiva na Conferência Nacional. Seus desdobramentos serão discutidos adiante, na descrição do processo que resultou na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN. Outras diretrizes, apontadas pela II Conferência, orientaram o trabalho que seria realizado na gestão 2004-2007 do CONSEA.

A III Conferência Nacional realizou-se em julho de 2007, em Fortaleza, como uma continuidade natural do processo participativo desencadeado pela proposta do Fome Zero. Seu tema central foi "Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional". A escolha desse tema seguiu a lógica de que uma primeira etapa fora cumprida, a do estabelecimento do marco legal da segurança alimentar, e que a disputa deveria ser travada com a discussão do modelo. No entanto, o processo da III Conferência mostrou uma ênfase maior nas questões relacionadas com a construção do sistema nos planos local e estadual. Se ocorreu uma dissintonia entre os temas planejados e demandados, a III Conferência notabilizou-se pela força de participação que ela desencadeou desde os estados. Realizaram-se conferências estaduais de grande significado. Estados que se encontravam no limiar de sua mobilização, como Roraima, surpreenderam os demais com a resposta da sociedade ao chamado para a Conferência. Grupos étnicos realizaram eventos próprios, construindo uma nova agenda de grande contribuição para a segurança alimentar. O evento nacional da III Conferência refletiu toda essa diversidade e a força que dela emana, e deu a oportunidade de aprendizado para se saber extrair de um vivo processo de participação os conteúdos que expressam essa vontade coletiva.



No balanço de resultados desde o Fome Zero, outro processo que demonstra a presença da participação social, enquanto elemento decisivo para sua realização foi aquele que gerou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN. Já se registrou, anteriormente, que a ideia da prioridade que deveria ser dada à consolidação da política de segurança alimentar e nutricional, enquanto uma política de Estado, veio das próprias conferências estaduais, realizadas entre o final de 2003 e o início de 2004. Encerrada a Conferência, o CONSEA Nacional constituiu grupo de trabalho, com composição de representantes da sociedade civil e do governo, para elaborar uma proposta de lei da segurança alimentar e nutricional. Este trabalho se estendeu por quase um ano, dentro de um esforço de concertação e busca de uma proposta abrangente e ao mesmo tempo politicamente viável. Uma vez apresentada e aprovada em plenário de reunião do CONSEA, a proposta do projeto de lei foi remetida para a Presidência da República, para os devidos ajustes e envio para o Congresso Nacional. Assim foi feito, sendo preservado o texto sem alterações de mérito naquilo que o CONSEA havia aprovado e com tramitação rápida e bem-sucedida no Congresso Nacional, fruto da capacidade de articulação do CONSEA, em sua representação da sociedade civil, somada à decisiva participação do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das assessorias parlamentares junto aos congressistas.

Audiências públicas e manifestações de movimentos sociais dentro do Congresso Nacional, abaixo-assinados e teleconferências mobilizando os CONSEAs de todos os estados da federação marcaram a primeira experiência do CONSEA Nacional na geração, negociação e aprovação de um projeto de lei.



O Grupo de Trabalho Fome Zero (GT Fome Zero), criado por decreto pelo Presidente Lula, integrado com uma dezena de ministérios, pela Assessoria de Mobilização Social e CONSEA, teve importante papel na participação social e na construção das políticas públicas de SAN

No segundo semestre de 2009 e início de 2010, três anos depois da aprovação da LOSAN, ocorreu outro importante processo para o CONSEA, de aprovação da Proposta de emenda constitucional da alimentação como direito humano. A partir da iniciativa do deputado Nazareno Fonteles, então líder da frente parlamentar de segurança alimentar e nutricional no Congresso Nacional, foi retomada a proposta de emenda constitucional, que havia sido aprovada no Senado Federal seis anos antes e que não conseguia tramitar na Câmara dos Deputados. A questão do direito humano à alimentação já se consolidara para todo o movimento da segurança alimentar e o apelo à mobilização para a aprovação da PEC, obviamente, não encontrou resistência. Novamente, ocorreu uma série de iniciativas dentro do campo da participação social, para pressionar e convencer os deputados a votarem por essa alteração constitucional, como abaixo-assinados, ruidosas manifestações, publicidade na televisão com artistas de grande reconhecimento popular e participação em audiências públicas.

Evidentemente, é no plano local que se realizam os programas e ações de segurança alimentar e nutricional. Assim, a relação do CONSEA Nacional com os CONSEAs Estaduais e Municipais, quando existem, é fundamental. Esta relação, por vezes, é difícil, dada a diversidade de situações em que se encontram aqueles CONSEAs, alguns com razoável grau de atuação e outros bastante desmobilizados. No terceiro mandato do CONSEA Nacional, tomou-se a iniciativa de implantar uma comissão, composta pelos presidentes dos CONSEAs Estaduais, para discutir questões e encaminhamentos referentes ao sistema de segurança alimentar e nutricional. Assinale-se, também, a importância de encontros promovidos pelo CONSEA Nacional, trazendo conselheiros estaduais, como foi aquele que avaliou o cumprimento das diretrizes indicadas pela III Conferência, dois anos depois.

Se o CONSEA Nacional foi exitoso nas situações antes descritas, também ocorreram situações em que as posições majoritárias do Conselho não conseguiram prevalecer nas decisões tomadas no âmbito governamental. As indicações do CONSEA quanto aos cuidados que julgou necessários em relação à produção e consumo de alimentos transgênicos, ao uso de agrotóxicos na agricultura e as restrições ao uso de agrotóxicos ou ainda contrário aos estímulos concedidos ao agronegócio, não lograram medidas ou novas políticas que reorientassem o modelo hegemônico na agricultura. Teria faltado pressão social respaldando esses posicionamentos? Ou tratava-se de questões já decididas, que não permitiam espaço para a interferência da participação social?

Outras formas de participação social foram impulsionadas pelo Fome Zero, além do CONSEA Nacional, Estaduais e Municipais e das já referidas Conferências. Ao colocar como prioridade o combate à fome e, com isso, projetar a discussão da política de segurança alimentar e nutricional para dimensões bem maiores, o Fome Zero propiciou novas oportunidades para os que trabalhavam e se organizavam em torno desses temas e viram as possibilidades de realização de seus objetivos bastante ampliadas.

Visando à mobilização da sociedade, com a implantação do Fome Zero foi experimentada a retomada de uma campanha a exemplo daquela impetrada na década passada, para doação de alimentos aos mais necessitados. Com a especificidade de que aquilo que era arrecadado, geralmente, era repassado para algum órgão governamental, direto ou indireto, que se encarregava da distribuição. De início, o resultado mostrou-se vigoroso, mas foi aos poucos perdendo força. Aqui, coloca-se uma questão que faz ponte com o que já fora mencionado. Nos anos noventa, na Campanha contra a Fome, por trás da disposição de participação da sociedade em contribuir para atenuar o problema da fome, através de sua própria iniciativa, estava o ceticismo dessa mesma sociedade quanto ao Estado tomar para si essa responsabilidade. Embora a Campanha tenha sido exitosa na sua capacidade de mobilização, o problema da fome e da pobreza extrema não foi superado. Isto fez com que diversas organizações sociais retomassem a convicção de que somente com políticas públicas apropriadas o direito à alimentação poderia ser garantido. As iniciativas no campo da filantropia e a crença na efetividade da ação direta da sociedade foram então se esvaziando. Já na vigência do Fome Zero, quando começa a ficar claro que, pela primeira vez, o País passa a contar com um conjunto de políticas públicas capazes de enfrentarem o problema da fome, que o Estado brasileiro estava sendo dotado de um razoável aparato para a realização da política de segurança alimentar, aparato este que aloja a participação social como um de seus componentes fundamentais, a nova chamada à mobilização para a filantropia² não consegue sensibilizar a sociedade brasileira. Soava como se uma parte das políticas públicas implementadas pelo Estado, com participação da sociedade, não combinasse com a outra iniciativa individual de solidariedade, ainda que chamada pelo governo.

É inegável que as ações desencadeadas pelo Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes, além daqueles propiciados pelo CONSEA e as Conferências. Um primeiro exemplo é o estímulo provocado pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA para a formação e fortalecimento de cooperativas e associações de agricultores, a partir da ação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Outro exemplo é o Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC, que foi concebido por uma extensa rede de entidades, denominada Articulação do Semiárido – ASA e que se tornou um importante programa, com a injeção de recursos públicos que passou a receber. Destaque-se que este programa é executado por organizações sociais e que a dimensão que ele assumiu, com o apoio governamental, alçou a ASA à posição de uma das mais importantes articulações do campo da soberania e segurança alimentar no País.

Cabe também citar, como outro exemplo de importante integração da sociedade civil com os objetivos do Fome Zero, o conjunto de iniciativas e ações implementadas pela Cáritas Brasileira, dentro de sua perspectiva de desenvolvimento solidário e sustentável.

Sob a inspiração da proposta do Fome Zero se organizou, ainda, a Rede de Educação Cidadã – RECID, enquanto uma articulação de diversos atores sociais, entidades e movimentos populares de todo o Brasil. Voltada para uma formação cidadã e promotora de direitos, a RECID reforça a ideia de emancipação social dos grupos vulneráveis, público prioritário do Fome Zero. O tema da segurança alimentar ocupa um lugar prioritário dentro da agenda dessa rede, que atua com frequência de forma articulada com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN³

Limites e Desafios

A sociedade brasileira encontrou, nos últimos anos, espaços importantes para sua participação e incidência sobre as políticas públicas e, de forma irreversível, não abrirá mão daquilo que conquistou, demandando

2 Um exemplo das transformações ocorridas com o advento do Fome Zero foi a decisão da Ação da Cidadania, em 2006, de substituir a campanha do *Natal sem Fome* pelo que foi denominado *Natal sem Fome dos Sonhos*, que se propôs a identificar famílias que não recebem o Bolsa Família e que ainda se encontram em situação de miséria.

3 Em 2009, em encontro nacional realizado em Salvador, Bahia, foi incorporado o termo “soberania” no nome do Fórum.

cada vez mais por maior participação na formulação, controle e presença nos processos decisórios dessas políticas. Já foi aqui relatado que o crescimento da esfera pública no Brasil deve-se a diferentes fatores, como o crescimento das associações comunitárias, a ampliação de uma consciência de direitos, as diversas experimentações de relação com o Estado, entre muitos outros. É frequente, no entanto, a argumentação sobre um refluxo dos movimentos sociais e sobre a desmobilização da sociedade. Embora ocorram situações em que esta mobilização não ocorra, frente a fatos que em outros momentos despertariam forte reação popular, pode não ser correta a generalização dessa hipótese. Um melhor caminho parece ser o exame de novas formas e novos espaços de participação, verificando-se a possibilidade de que essas formas e espaços estejam sendo reconhecidos como os mais efetivos para a incidência na política, embora não exclusivos.

Em países como o Brasil, que consolidaram sua democracia representativa, depois de um longo período marcado por instabilidades ou total fechamento do exercício democrático, vislumbra-se agora a possibilidade de novos avanços, frente aos limites que esta mesma democracia representativa se depara e ao acúmulo já alcançado pela sociedade nas formas participativas experimentadas.

O processo que agora está sendo vivido, de construção do sistema e da política de segurança alimentar e nutricional, relaciona-se diretamente com um processo maior, ao mesmo tempo em que o reforça, com a experiência forjada por ganhos e conquistas, mas também com o conhecimento dos limites e grandes desafios que precisa enfrentar. Mais uma vez, tomando o CONSEA como importante referência, cabe discutir estes limites e desafios, aqui vistos também como possibilidades para novos avanços.

Pesadas críticas são desferidas contra os mecanismos de participação social, nas formas que este encontra para se expressar. Tais críticas partem sempre daqueles que se veem ameaçados pelo poder transformador que ela desencadeia. Não é diferente com os conselhos de políticas públicas, que são frequentemente desqualificados, com o argumento de que são espaços de muita discussão e poucos efeitos. O CONSEA, até hoje, sofreu poucas críticas desta natureza. Mas encontra grande dificuldade para divulgar aquilo que realiza e os resultados alcançados. Embora contando com participação de importantes representações da sociedade, é necessário que seja conhecido e reconhecido de forma mais ampla pela sociedade. Por isso, o instrumento da comunicação deve ser visto como fundamental para seu fortalecimento de forma a preservar aquilo que conquistou e poder avançar mais.

As dificuldades encontradas nas negociações em torno de programas de segurança alimentar e nutricional, sobretudo as insuficiências orçamentárias para seus programas e ações, geram continuamente uma sensação de insatisfação nas organizações sociais representadas pelo CONSEA, que pode se transformar rapidamente em tensão entre elas e o governo. De alguma maneira, essa situação é inevitável, dados os papéis diferentes exercidos por cada parte. O Fome Zero gerou expectativas muito grandes na sociedade e algumas vezes prevaleceram compreensões de que os resultados viriam muito rapidamente. Nos dois primeiros anos de governo, diante de uma herança de instabilidade econômica e escassez de recursos, manifestou-se a tensão no CONSEA e em outras esferas de participação social. A manutenção no cumprimento de contratos com agentes econômicos deixou a impressão de que o resgate da dívida social seria mais uma vez protelado. A experiência do CONSEA mostrou que situações como essas devem ser enfrentadas com transparência por parte do governo e capacidade de avaliação do contexto, por parte das representações da sociedade, que vai além do seu foco específico, no caso a segurança alimentar.

Por outro lado, a segurança alimentar e nutricional é em sua essência um tema intersetorial. No entanto, a cultura política prevalecente no Brasil é setorial. A estrutura de governo divide-se por setores e o orçamento é disputado por setores. A sociedade, por sua vez, também se organiza por setores. No amplo espectro da segurança alimentar e nutricional apresentam-se os representantes da produção e dos produtores rurais, da saúde e de seus profissionais, da educação e de seus profissionais, do consumo e dos consumidores, dos grupos populacionais e de outros tantos empenhados na defesa de seus interesses específicos. Acontece que a política de segurança alimentar e nutricional tem que ser pensada em toda sua abrangência, para ser consequente e poder se realizar. Trata-se, assim, de que todos compreendam e sejam convencidos da importância desta abrangência e, mais ainda, consigam articular iniciativas, ações e programas em prol desse sentido. É a natureza intersetorial do tema que justifica o fato de que o CONSEA deve localizar-se, obrigatoriamente, na Presidência da República. Porém, a atuação dos conselheiros, quer da sociedade civil, quer do governo, com uma perspectiva intersetorial não é algo que se obtém intempestivamente. É um lento processo, cujo acerto é demonstrado com resultados. Certamente, os avanços do CONSEA nessa perspectiva significam e significarão uma contribuição relevante para o exercício das políticas públicas no País.

Outro ponto relevante a se analisar é a capacidade de atuação em conselhos dessa natureza. Esta atuação, para ter real incidência, requer capacidades políticas que não se apresentam prontas em cada conselheiro. Enfatiza-se, nesse caso, o fato de que a própria vivência no Conselho é um aprendizado gradativo, que ocorre tanto no governo como na sociedade. Para o primeiro, a sensação mais imediata pode ser a de que os conselhos apresentam-se como um obstáculo a mais a ser superado na implementação da política, obrigando governos genuinamente eleitos a negociarem, retardarem suas ações e serem eventualmente obrigados a alterar seus planos na aplicação dessas políticas. Para determinados representantes das organizações da sociedade, que no largo período que antecedeu o Fome Zero não reconheceram a oportunidade de participação em instâncias de formulação e controle social e concentraram suas práticas nas denúncias e nos protestos, sofrem agora a dificuldade em conseguir formular com consistência e viabilidade suas propostas. E mais, veem-se obrigados a ter capacidade de negociação, para a conquista de ganhos para aqueles que representam. É mais um processo longo e desafiante, que os obriga a rever e a renovar suas antigas práticas e a experimentar o que realmente significa o exercício da democracia participativa.

Como a proposta vigente no Brasil é a de construção de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, há que se conseguir criar vasos comunicantes entre os diferentes entes, nos planos federal, estadual e municipal e, mais ainda, impulsionar aqueles que se tornam mais lentos e fracos. O problema é que, na medida em que a proposta do Fome Zero parte do governo federal – e não poderia deixar de ser assim –, o ritmo acelera-se na parte superior da pirâmide e não responde, ou responde pouco, na base. No sistema dos CONSEAs Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais o mesmo acontece. Neste caso, o mais frequente é a dissonância entre governos estaduais ou municipais que rejeitam a ideia da existência do CONSEA e a disposição da sociedade em tê-los. Mas também acontece, sobretudo nos municípios, a incipiência da organização da sociedade, ainda incapaz de dar conta do que o Conselho exige. O esforço das iniciativas de criação de espaços entre os CONSEAs nos três níveis, na forma como já está ocorrendo, parece o caminho melhor para a correção dessas disparidades. Sendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional determinado por lei e, portanto, fruto de uma política de Estado, deve-se pensar no estabelecimento de programas que tragam a exigência da criação e existência real dos conselhos, para que eles possam ser executados em estados ou municípios.

A construção da participação social nas políticas públicas não é simples. Fala-se aqui de um processo que é dinâmico, mas que carrega consigo contradições, na medida em que é formado por sujeitos e interesses diversos, de uma sociedade complexa e com problemas complexos. A experiência do CONSEA é muito estimulante, apesar de todas as dificuldades aqui relatadas. Contribui para a construção de uma democracia com participação. E prova que o processo de busca de uma proposta comum, embora árdua, é sempre mais efetivo em seus resultados e mais próximo das demandas sociais.

Referências Bibliográficas

BEGHIN, Nathalie *et al.* Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In. Luciana Jaccoud (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CASTRO, Josué. *Geografia da Fome*. São Paulo, 10. ed. Editora Brasiliense. 1967.

COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In. GARCÉS, Mario *et al.* *Democracia y Ciudadanía en el Mercosur*. Santiago do Chile: LOM Ediciones/Programa Mercosur Social y Solidario. 2006.

MALUF, Renato; NASCIMENTO Renato. C. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: CONSEA, FAO, IICA. 2009.

Secretaria de Políticas de Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Setor Saúde*. In. Rev. Saúde Pública [on-line]. São Paulo: v. 34, n. 1, p. 104-108. 2000.

SILVA, Enid Rocha. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. In. *Textos para discussão*, n. 1378. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, José. Graziano *et al.* *Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

SILVA, José. Graziano; TAKAGI, Maya. Fome Zero: política pública e cidadania. In. ROCHA, Marlene (Org.). *Segurança Alimentar – Um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, Maria Ozarina. Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. In. *Revista de Políticas Públicas*. v. 9 n. 2, São Paulo, 2005.

ZIMMERMANN, Clóvis. Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre primeiro ano de implementação. www.espacoacademico.com.br. Acessado em: 10/07/2010.

Apresentação do autor

Francisco Menezes é diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE e foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA de maio de 2004 a outubro de 2007.



FOME ZERO: GANHOS E PERDAS

Frei Betto

A fome, como questão política, entrou na agenda brasileira em 1946, quando Josué de Castro publicou o clássico Geografia da Fome. Sublinhava que a desnutrição de milhões de pessoas nada tem a ver com a fatalidade, seja climática ou religiosa. Porém, antes de Lula nenhum presidente da República tomou para si o desafio de erradicar a fome no Brasil, excetuando o programa de reformas de base de João Goulart, abortado pelo golpe militar de março de 1964.

Em 1991, o candidato Lula, derrotado na eleição presidencial anterior, incumbiu o Instituto Cidadania de elaborar um programa de segurança alimentar e nutricional para o Brasil, tarefa desempenhada por José Gomes da Silva (pai do ex-ministro José Graziano da Silva). Segurança alimentar é um conceito que data da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e tem a ver, sim, com segurança nacional. A soberania de uma nação corre o risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à população alimento em quantidade e qualidade suficientes; não prevê estoques reguladores; nem medidas preventivas às calamidades naturais; e vê-se obrigada a importar alimentos imprescindíveis à cesta básica.

Particpei da reunião no Instituto Cidadania, em São Paulo, na qual o governo paralelo de Lula lançou o programa de segurança alimentar e nutricional. Na ocasião, Lula encarregou Betinho (Herbert José de Souza) de levar a bandeira às ruas, dando ensejo à Ação da Cidadania.

Nasce o Fome Zero

Três razões motivaram o fundador do PT, eleito presidente do Brasil em 2002, a oferecer ao País um programa daquela índole:

1) O alarmante crescimento da miséria, agravada pela estagnação econômica da década de 1980 e do progressivo aumento da desigualdade social;

2) O imperativo de incluir a fome na agenda política, “desclandestinizando-a”, à semelhança do que ocorreu com a escravatura. Esta, após 358 anos de vigência no País, só foi oficialmente abolida por figurar na pauta política das décadas precedentes a 1888;

3) As raízes familiares de Lula. Ao contrário de Nilo Peçanha, único presidente do Brasil que veio da pobreza, Lula nasceu na miséria. Pobreza, como dizia Dom Helder Camara, é viver do indispensável. Miséria é carecer do indispensável. A experiência da fome em sua infância marcou definitivamente o caráter do presidente Lula.

O programa de segurança alimentar esteve presente nas três campanhas presidenciais às quais ele concorreu após a derrota de 1989 (1994, 1998 e 2002). Só em agosto de 2002 ele passou a ser conhecido pela marca Fome Zero. A 27 de outubro de 2002, em sua primeira manifestação pública, após conhecido o resultado que lhe deu vitória, Lula declarou que assegurar a cada brasileiro e brasileira três refeições ao dia, ao fim de quatro anos, representaria a culminância de sua missão histórica.

Elaborado no Instituto Cidadania por uma equipe coordenada por José Graziano da Silva, o primeiro a ocupar o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o Fome Zero tornou-se prioridade do governo Lula,

Ao contrário da maioria dos programas de combate à fome, o Fome Zero não era assistencialista nem se resumia a ações emergenciais. Tratava-se de uma política de inserção social para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, seria gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania

dispondo, em 2003, de um orçamento de R\$ 1,8 bilhão (em 2010, o Bolsa Família dispunha de R\$ 13 bilhões). Antes de seu lançamento oficial, a 30 de janeiro de 2003, o programa recebeu muitas críticas, algumas pertinentes, feitas por quem entende de segurança alimentar e nutricional, e outras improcedentes, de quem imaginava algo bem diferente do que estava sendo formatado pelo governo federal e implantado, como experiências-pilotos, nos municípios piauienses de Guaribas e Acauã. Criticava-se o telhado da casa quando ainda cuidávamos de assentar os alicerces.

Um Programa de Inserção Social

A partir de dados imprecisos, calculava-se que houvesse no Brasil cerca de 44 milhões de pessoas em estado de subnutrição, o que equivaleria a quase 10 milhões de famílias. O fato é que, nos primeiros anos do novo milênio, morriam, todo ano, cerca de 180 mil crianças por subnutrição (em meados de 2010, o governo Lula já havia livrado da miséria 19 milhões de brasileiros. Porém, 30 milhões ainda sobreviviam em condições desumanas).

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome optou por iniciar o programa nos municípios piauienses caracterizados pelo baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Formados os Comitês Gestores em cada um deles, integrados por lideranças das comunidades, passou-se a cadastrar as famílias beneficiárias, 500 em cada município, a partir do critério de renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. O cadastro feito pelo governo anterior apresentava incorreções, como a ausência de famílias que nem documentos possuíam.

Ao contrário da maioria dos programas de combate à fome, o Fome Zero não era assistencialista nem se resumia a ações emergenciais. Tratava-se de uma política de inserção social para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, seria gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania. Ações emergenciais não foram descartadas, até porque “a fome não pode esperar”, alertava Betinho. O escopo do programa, porém, visava a combinar políticas locais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, sacolões, Bancos de Alimentos etc.); políticas específicas (cartão alimentação, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, estoques de segurança, ampliação da merenda escolar etc.); e políticas estruturais (reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, microcrédito etc.).

Em 2003, o Fome Zero priorizou cinco esferas: 1) Municípios do semiárido nordestino e do Vale do Jequitinhonha (MG), em estado de calamidade pública; 2) Acampamentos e assentamentos rurais; 3) Aldeias indígenas em estado de subnutrição; 4) População que vivia nos e dos lixões; 5) Comunidades quilombolas.

Cada família beneficiária recebeu um cartão alimentação, preferencialmente entregue à mulher, que lhe dava direito de retirar, todo mês, R\$ 50 na Caixa Econômica Federal. Com este recurso, podia-se adquirir todo tipo de alimentos, excetuando bebidas alcoólicas, refrigerantes e fumo. Não se exigia nota fiscal, exceto se o vendedor a emitisse, pois não cabia ao governo federal incentivar a sonegação. Pedia-se apenas que o produto comprado e o valor pago fossem registrados numa caderneta fornecida pelo programa, de modo a acompanhar a variação de preços no município e a evolução nutricional dos beneficiários (por exemplo, consumo de verduras, legumes, frutas e mais proteína). Caso o beneficiário fosse analfabeto, pedia-se a alguém que registrasse por ele.

Uma vez de posse do cartão alimentação, a família beneficiária passaria a ser alvo de um conjunto de políticas públicas, que visariam retirá-la da exclusão social. Assim, além da documentação – da certidão de nascimento ao CPF – seriam oferecidos a ela cursos de alfabetização e profissionalização, construção de moradia e cisterna de captação de água da chuva (se vivesse no semiárido), hortas domésticas e comunitárias, microcrédito, cooperativismo, agricultura familiar, programas de saúde etc.

O cartão alimentação tinha validade de seis meses, prorrogáveis por mais dois períodos de igual duração, supondo que, ao fim de um ano e meio, a família estivesse produzindo renda suficiente para garantir a sua segurança alimentar e nutricional. O êxito do Fome Zero consistia em tornar o beneficiário, o quanto antes, livre da dependência do programa e, portanto, da União, e da solidariedade da sociedade civil.

Sede Zero

O Sede Zero complementava o Fome Zero. É politicamente incorreto falar em “combate à seca”, assim como não há combate à neve. Trata-se de aprender a conviver com a seca, combatendo a sede. Nesse sentido, há anos um agricultor do semiárido descobriu que não é justo culpar São Pedro pela falta de água naquela região do País. Água há, sobretudo da chuva; ocorre que a sua precipitação se concentra em poucos dias do “inverno” nordestino. Restaria, pois, saber colhê-la e conservá-la. Assim, ele inventou a cisterna de placa de cimento, capaz de conter 16 mil litros, suficientes para abastecer uma família de cinco pessoas por oito ou nove meses. Nos primeiros minutos da precipitação, a chuva lava a atmosfera e o telhado da casa. Só então é aberto o cano que liga a calha à cisterna, filtrando folhas e gravetos. Mesmo nos anos de maior seca, chove o bastante para enchê-la. A água colhida é utilizada para dar de beber aos animais e na higiene doméstica (banho, limpeza, cozinha etc.). A utilizada no banho e na lavagem de utensílios deve ser conservada para regar a horta ou pomar em volta da casa, desde que não jogada diretamente nas plantas, mas a dois ou três palmos de distância, de modo que a terra filtre os componentes químicos.

Uma cisterna custava, em 2003, R\$ 1.800, já agregado o valor educativo, imprescindível para alçar a família à cidadania. Cerca de 50 mil foram construídas ao longo dos vinte anos anteriores a 2003. O P1MC – Programa de 1 Milhão de Cisternas – era monitorado pela ASA (Articulação no Semiárido – www.asabrasil.org.br), fórum que congregava mais de 700 entidades, entre ONGs, sindicatos, Igrejas, associações etc. A ASA era, de fato, o braço hídrico do Fome Zero.

Desenho do Fome Zero

O Fome Zero era assessorado pelo CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional), presidido pelo sindicalista Luís Marinho, integrado por 62 pessoas (13 ministros de Estado; 11 observadores; 38 personalidades da sociedade civil organizada). Era um órgão de caráter consultivo, diretamente vinculado à Presidência da República. A maioria de seus membros atuava na área de segurança alimentar e nutricional e/ou lidava com populações carentes.

Para que o programa se estendesse a todo o País, como previsto para 2004, era preciso que cada estado e município formasse o seu respectivo CONSEA, de preferência mantendo a proporção de 2/3 representantes da sociedade civil organizada e 1/3 representantes do poder público. Até o final de 2004, o Fome Zero chegou a mais de 2.000 municípios, bem como a lixões, aldeias indígenas, quilombos, assentamentos e acampamentos rurais. Os recursos da merenda escolar, para crianças de 4 a 6 anos, subiram, *per capita*, de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia.

Desenho da Mobilização

As iniciais do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar formavam a palavra MESA. Sobre esta MESA, a Mobilização Social do Fome Zero, coordenada por Odéd Grajew e por mim, propôs colocar COPO, PRATO, SAL e TALHER. Em cada município deveria ser constituído, por voluntários, um COPO (Conselho Operativo do Programa





Mais do que arrecadar alimentos, o programa queria arrecadar solidariedade, unindo a fome de comer com a vontade de fazer

Fome Zero), também conhecido por CRD (Centro de Recepção e Doação de Alimentos), que atuaria como braço executivo do CONSEA ou, na falta deste, do Comitê Gestor.

Segundo o "Manual do Mutirão" (MESA, 2003), o COPO/CRD teria por função cuidar da arrecadação de recursos no local, administrar as doações que chegassem, e responsabilizar-se pela armazenagem e transporte dos alimentos. É ele que identificaria e selecionaria as entidades a serem atendidas pelos alimentos doados, entidades consideradas idôneas pelo Conselho de Assistência Social ou, na falta deste, por órgão similar. De preferência, o COPO/CRD deveria dispor de endereço eletrônico e telefones, operados por voluntários, para orientar doadores e receptores. Caberia a ele cadastrar os beneficiários, os doadores permanentes, bem como monitorar a logística da coleta e da distribuição, além de ser responsável pela fiscalização da qualidade e origem dos alimentos recebidos. Numa cidade populosa, haveria COPOs setoriais, como o de uma confissão religiosa, ou de uma universidade, ou de um condomínio, ou de uma instituição pública ou privada etc.

PRATO significava Programa de Ação Todos pela Fome Zero. Equivalia ao comitê do Betinho. Esperava-se que milhares deles se espalhassem pelo País, formados por voluntários, organizados por local de trabalho, bairros, igrejas, escolas, clubes, empresas etc. Seriam os braços operativos do Fome Zero. Organizariam coletas e doações e, coordenados pelo COPO/CRD, encaminhariam às entidades que trabalhassem com as famílias beneficiárias.

Mais do que arrecadar alimentos, o programa queria arrecadar solidariedade, unindo a fome de comer com a vontade de fazer. Os PRATOs deveriam ajudar as famílias beneficiárias a caminhar da exclusão à inclusão social; da pobreza à geração de renda; da dependência à cidadania.

Em quase todos os municípios do País, famílias carentes deveriam ser acompanhadas por Agentes Comunitários de Saúde. Nas áreas de atuação da Pastoral da Criança, mães gestantes e crianças de 0 a 6 anos de idade seriam acompanhadas por agentes voluntários. Haveria ainda agentes jovens dos Núcleos de Atendimento Integral à Família, vinculados ao Ministério de Assistência e Promoção Social.

Todos esses agentes poderiam ser também SAL – Agentes de Segurança Alimentar, desde que capacitados para esta função. O SAL acompanharia as famílias e os núcleos populacionais beneficiados pelo Fome Zero. Seria seu papel saber como o beneficiário caminhava da exclusão para a inclusão social: se mês a mês melhorava a dieta, a higiene corporal, bucal e doméstica; se os analfabetos participavam do curso de alfabetização; se os desempregados frequentavam o curso de profissionalização; se a família cultivava horta doméstica ou participava da horta comunitária; se desenvolvia a agricultura familiar; se se empenhava na construção de cisterna; se participava da formação de cooperativas etc.

TALHER seria um instrumento de alimentação. Para o programa, não só alimentação física, mas também mental e espiritual. O Fome Zero não queria saciar apenas a fome de pão, mas também a de beleza: promover a educação cidadã dos beneficiados.

A equipe conhecida por TALHER prepararia monitores que capacitariam quem participasse de Comitês Gestores, COPOs, PRATOs ou atuaria como SAL. E ajudaria a multiplicar muitos TALHERES pelo Brasil afora.

Muito pouco desse desenho foi efetivamente aproveitado pelo Fome Zero, devido à falta de sintonia entre o Mesa e o Gabinete de Mobilização Social. Só o TALHER vingou, sob o nome de Rede de Educação Popular: ampliou-se pelo Brasil em uma rede de centenas de educadores populares atuantes, segundo o método Paulo Freire, junto aos agentes e beneficiários do programa, bem com a movimentos populares.

Protagonismo da Sociedade Civil

O êxito do Fome Zero dependia da reforma agrária e da participação da sociedade civil organizada. De um lado, inúmeras pessoas doavam alimentos não perecíveis, entregues aos postos de coleta nas agências da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, dos Correios e nas unidades militares. Foram constituídos, ao todo, 34 mil postos de coleta, que até maio de 2004 haviam recolhido 850 mil toneladas de alimentos. As doações de pequeno porte destinavam-se ao município em que eram coletadas, entregues a entidades (civis, religiosas etc.) que atuavam junto aos segmentos mais carentes da população.

Uma das iniciativas valorizadas pelo programa era o Banco de Alimentos, que recolhia, nos dias úteis, inclusive alimentos perecíveis, doados por padarias, açougues, restaurantes e supermercados, e os fazia chegar, no mesmo dia, sob rigoroso controle sanitário, à mesa dos necessitados (asilos, creches, clínicas de pacientes pobres, população de rua etc.). O Banco de Alimentos da prefeitura de Santo André era modelar e capacitava os interessados em desenvolver esta modalidade de serviço. O SESC operava na mesma direção, em dimensão nacional, por meio do MESA BRASIL, baseado nas experiências pioneiras do MESA SÃO PAULO e MESA RIO.

As doações de grande porte, acima de 10 toneladas, seriam destinadas aos armazéns da CONAB e transformadas em dinheiro ou cestas básicas entregues a quem dependia de doações emergenciais, como aldeias indígenas em estado de subnutrição e acampamentos rurais. As doações em dinheiro, depositadas em contas do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, direcionadas para o Fundo de Combate à Pobreza.

O Fome Zero era um mutirão idealizado pelo governo Lula e protagonizado pela sociedade civil. Era significativa a parceria de entidades, instituições e empresas privadas, além das empresas públicas, todas elas envolvidas no êxito do programa, cada uma com a sua atuação específica. Havia uma cartilha destinada às empresas privadas, orientando-as como participar do Fome Zero. Toda parceria seria por quatro anos. Cada empresa era credenciada pelo programa por meio do NAE (Núcleo de Atendimento Especial) e recebia um certificado numerado e assinado pelo ministro da Segurança Alimentar. Até maio de 2004, 240 parcerias já tinham sido oficializadas, e mais de 800 empresas solicitavam o direito de uso da logomarca. Como declarou o presidente Lula na reunião do CONSEA (25/2/2003), “é preciso criar uma consciência na sociedade de que um governo pode fazer muito, mas, por mais que o governo faça, ele não tem a mesma força que a sociedade terá, se ela quiser assumir para si a tarefa de cuidar disso”.

Impasses do Fome Zero

No decorrer de janeiro 2003, o ministro Graziano, Oded Grajew e eu aguardamos convocação da SECOM (Secretaria de Comunicação) para tratar da publicidade do Fome Zero. Aconteceu um mês depois, após o lançamento do programa. Havia cerca de trinta pessoas na reunião em que o publicitário Duda Mendonça mostrou o que preparara, deu explicações, exibiu cliques de TV e a logomarca. Graziano, Oded e eu ficamos boquiabertos. Todo o material pronto sem que tivéssemos sido consultados. E o mais grave: o Fome Zero saído da cabeça do publicitário-mor não coincidia com o que havíamos elaborado.

Os cliques me pareceram inadequados, inclusive o tema gravado sob o desenho de um prato vazio com talheres dentro: O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome. Embora leigo em publicidade, o ofício de escritor me familiariza com as artimanhas da redação. Em matéria de comunicação identifiquei ali alguns equívocos, como o verbo ajudar, de ressonância caritativa, assistencialista, quando propúnhamos solidariedade e participação da sociedade civil; a forma de gerúndio, que debilita qualquer verbo, mormente em frase de caráter convocatório; e o duplo uso do “que”, pronome ou conjunção economizado na boa poesia.



O Fome Zero era um mutirão idealizado pelo governo Lula e protagonizado pela sociedade civil. Era significativa a parceria de entidades, instituições e empresas privadas, além das empresas públicas, todas elas envolvidas no êxito do programa, cada uma com a sua atuação específica

Irritado com as críticas, Duda indagou como eu redigiria. Sem tempo para pensar melhor, sugeri: “O Brasil que come, solidário a quem tem fome.”

Alegou, em tom impositivo, não poder modificar as peças publicitárias, “já testadas em grupos”, prontas, os artistas convocados, os cartazes confeccionados. Diante do argumento – como se outras propostas não pudessem ser testadas –, preferi o silêncio. Ao me retirar, ele deixou a sala, veio em meu enalço e pediu desculpas pela reação às minhas observações. Admirei-lhe a atitude. Contudo, criou-se o impasse: a publicidade do programa não correspondia ao seu conteúdo e à sua proposta.

Desde então, o Gabinete da Mobilização Social cuidou, à sua maneira, da divulgação do Fome Zero, graças à colaboração da iniciativa privada, de ONGs, de instituições como a UNESCO e a FAO, de empresas como a Editora Globo e a Companhia Suzano de Papel e Celulose que, através de Daniel Feffer, me pôs em contato com a Bracelpa – Associação Brasileira de Celulose e Papel, que doou matéria-prima para as cartilhas produzidas pelo gabinete.

As primeiras contribuições vieram do Instituto Ethos, que editou cartilhas destinadas a empresários e universidades, e do Faça Parte – do Instituto Brasil Voluntário –, coordenado por Milú Villela, que providenciou impressão e divulgação da cartilha dirigida aos voluntários. Mais tarde lançamos outras publicações – inclusive ilustradas por Claudius e Maurício de Sousa –, vídeos realizados por Tânia Quaresma, uma série de cliques radiofônicos ofertados por Nizan Guanaes [que foram ao ar ao longo do mês de novembro de 2003, em mais de 600 emissoras], e um livro, Fome Zero (Garamond), com textos de diversos autores.

Nenhum centavo do governo federal foi gasto na preparação e confecção deste material. A distribuição se fez graças às parcerias da TAM e da Varig, que nos liberavam o excesso de peso em viagens pelo País.

Nunca entendi porque não contávamos com a FAB como transportadora oficial do Fome Zero.

Declínio do Fome Zero

Foram dois anos (2003-2004) de intensos trabalhos. Viajei pelo País para incrementar o Fome Zero, instei governadores e prefeitos a organizarem conselhos de segurança alimentar e nutricional, dei entrevistas, proferi palestras, elaborei cartilhas, fui ao exterior em busca de apoio ao programa priorizado pelo presidente. Procurei mobilizar no combate à fome denominações religiosas e universidades, centrais sindicais e movimentos populares, ONGs e partidos políticos. Empenhei-me na formatação do programa Escolas-Irmãs, com vistas a instituir uma teia de solidariedade entre alunos de pontos diferentes do País, e na criação do TALHER, rede de educação cidadã que envolveu mais de 800 educadores populares em todo o Brasil e atuava junto aos beneficiários do Fome Zero para saciar-lhes, não só a fome de pão, mas também a de beleza: fome de cidadania e cultura, participação política e protagonismo econômico.

O Fome Zero, através do Bolsa Família, distribuiu renda para milhões de pessoas pobres; acionou-se o micro-crédito em benefício delas; a agricultura familiar mereceu atenção e recursos. Não obstante, os poderosos ficaram ainda mais fortalecidos – credores externos, investidores estrangeiros, bancos, agronegócio e grandes empresas. A reforma da Previdência não cortou privilégios dos marajás e ainda onerou os aposentados; a tributária, tímida, não chegou às grandes fortunas, nem se reduziu o ônus dos assalariados na política fiscal; a agrária pouco avançou, sequer o governo cumpriu sua própria agenda de assentamentos de famílias sem terra.

Nem os Comitês Gestores do Fome Zero – a mais revolucionária iniciativa do governo Lula em matéria de mobilização social – sobreviveram ao primeiro ano de vida, em 2003. Eram eleitos em assembleias populares, que muitas vezes reuniam mais de mil pessoas nas praças das cidades, e cuidavam da fiscalização do cadastro das famílias beneficiárias e do andamento do programa de combate à fome. Tivessem os petistas no governo conservado uma visão estratégica voltada à mudança social e ao protagonismo do povo organizado, teriam destinado recursos financeiros e políticos aos movimentos populares que, ainda hoje, padecem da falta de apoio para levarem adiante suas bandeiras e conquistas. Eles deveriam ter sido o sujeito político, por excelência, do governo Lula.

A 20 de outubro de 2003, em cerimônia no Palácio do Planalto, Lula lançou o Bolsa Família, que unificou os programas sociais. Não havia uma única logomarca do Fome Zero nos painéis decorativos do salão do palácio. Será

que algum setor do governo pretendia minar o Fome Zero, colocando-o de escanteio? Não parecia ser o caso do presidente, que o citou ao discursar. Porém, infelizmente a unificação ficou com a marca Bolsa Família.

A Lei nº 10.836, que instituiu o Bolsa Família, estabelece que a gestão do programa é pública e governamental. Excluiu, assim, os Comitês Gestores, embora o artigo 9º preveja que “o controle e a participação social do programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou comitê instalado pelo poder público municipal na forma do regulamento.” Os membros desse conselho ou comitê não seriam remunerados.

Reflexo das ambiguidades do governo e vitória de quem pretendeu extinguir os Comitês Gestores.

Questionei a Presidência da República e a Casa Civil quanto à vigência dos Comitês Gestores, já atuantes, em fins de 2003, em 2.400 municípios. Havia uma nítida tendência, dentro do Bolsa Família, de suprimi-los em nome do respeito ao “pacto federativo”. Leia-se: fortalecer os prefeitos por razões eleitorais. Fiz ver que seria um retrocesso. A tradição mostra que os recursos federais perdem agilidade para chegar na ponta – nos beneficiários – quando intermediados por prefeituras. Não que a corrupção seja generalizada. O mais comum é a prefeitura demorar a repassar os recursos, devido à burocracia ou por influência de algum assessor ou secretário municipal que “segura” o dinheiro, aplica-o para captar juros etc. Expliquei que a novidade no governo Lula era a organização pela base popular, essa capilaridade, esse “trabalho de base”. Daí a rede de Comitês Gestores e o TALHER.

A 9 de janeiro de 2004, Lula assinou a Lei nº 10.836, criando o programa Bolsa Família. Estava decretada a morte do Fome Zero. Unificou, assim, os programas federais de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação e Auxílio Gás. Suprimiu-se um programa de caráter emancipatório, o Fome Zero, por outro de caráter compensatório, o Bolsa Família.

O benefício seria pago mediante cartão magnético da Caixa Econômica Federal, com respectiva identificação do beneficiado, preferencialmente mulher. Em contrapartida, haveria condicionalidades ou deveres: exame pré-natal; acompanhamento nutricional e de saúde; assegurar em 85% a frequência escolar dos filhos; e enviar à alfabetização os adultos iletrados.

A lei criou o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, sem incluir o Gabinete de Mobilização Social. O controle e a participação sociais em âmbito local ficaram a cargo de um conselho ou comitê instalado “pelo Poder Público Municipal” (art 9º), sem que seus membros tivessem remuneração.

Sem choro nem vela nem fita amarela publicou-se o decreto de morte dos Comitês Gestores. E, com eles, do próprio Fome Zero.

Por discordar da medida, em dezembro de 2004 deixei o governo. Reconheço que nenhum presidente fez mais pelos pobres do Brasil do que Lula. E considero o Bolsa Família positivo, embora limitado frente à proposta do Fome Zero, que incluía a reforma agrária e mudanças estruturais.

Com a morte do Fome Zero, ganharam-se votos e prestígio popular, e perdeu-se uma oportunidade histórica de reduzir drasticamente a maior chaga do Brasil: a desigualdade social.

Apresentação do Autor

Frei Betto é frade dominicano e escritor, autor de 52 livros editados no Brasil e no exterior. Estudou Jornalismo, Antropologia, Filosofia e Teologia. Assessor de movimentos pastorais e sociais, nos anos de 2003 e 2004 foi assessor especial do presidente Lula para a Mobilização Social do Programa Fome Zero, no qual fundou os programas Rede de Educação Cidadã e Escolas-Irmãs. Colabora com vários jornais e revistas.



“SACIAR A SEDE DE BELEZA”

Andréa Borges David
Selvino Heck

“O que está posto como tarefa histórica para o povo brasileiro é um profundo processo de mobilização e organização. Estas duas questões postas refletem aquilo que as elites oferecem ao povo. Para que possam manter seus privilégios, é preciso ser completamente intransigente com o povo, é preciso criminalizar suas ações reivindicatórias. Na história, estes velhos ou novos portugueses desejosos de serem príncipes, nas novas terras, ainda mantêm suas estratégias de colher sem plantar, usando do trabalho escravo, assalariado, mas sempre muito explorado. Nunca permitiram a entrada do povo na história do País. Quando isto começava a acontecer, uma medida, uma lei, um golpe de Estado. Porém, hoje, vividos séculos de lutas e resistências, é possível construir um avanço na organização do povo brasileiro, do campo e da cidade, assalariados e desempregados.

Para tanto é preciso também muita reflexão, muitos estudos sobre varias áreas do conhecimento e da formação histórica, antropológica, cultural, econômica, política, literária de nosso País. É preciso tomá-lo por dentro, por sua alma, por sua essência de resistência através da arte e de suas organizações populares. Mais do que nunca se faz necessário conhecer, participar, ouvir e falar. Não é tempo para silêncio, para esperas em arquibancadas distantes da vida. É hora de entrar no jogo, entrar na partida que está acontecendo aqui no chão.” (Eliane Martins, Primeiros passos da fundação do Brasil, Fome Zero – Textos Fundamentais, Ed. Garamond, 2004, p. 123-124).

“Trata-se de (re)pensar o papel político dos cinquenta milhões de brasileiros e brasileiras que estão abaixo da linha de pobreza. São cinquenta milhões, quase um terço da população brasileira, o que por si só já é um dado e uma referência. Não é, contudo, essencialmente uma questão de número, de quantidade, e sim qual o sentido ético e político a ser dado aos mais pobres entre os pobres, aos deserdados da história, aos ‘humilhados e ofendidos’: o resgate de serem tratados como pessoas humanas, com dignidade e direitos, de poderem participar da vida em sociedade, de terem assumidas experiências de sobrevivência e de busca solidária de alternativas para si e suas famílias. (...) A mobilização social, se sustentada na sociedade, com políticas públicas por parte dos governos, coloca a sociedade como um todo e o poder público num outro patamar de relações, de cumprimento de suas responsabilidades. Abre, enfim, um novo momento histórico. O povo começa a ver e sentir-se povo. Começa a construção de uma Nação” (Selvino Heck, Sentido ético-político e transformação social, *op.cit.*, p. 93/94 – 100/101).

“Hoje, o desafio da realidade nacional exige uma multidão de gente capaz (quantidade com qualidade) que se disponha a responder às demandas de animação, elaboração, organização e articulação da luta política. Pela primeira vez, o centro da política brasileira pode ser o resgate da dívida social. Depende da capacidade de mobilização da sociedade” (Ranulfo Peloso, Aprendendo e ensinando uma nova lição, *op. cit.*, p. 111).

A Assessoria Especial de Mobilização Social

“O Fome Zero depende da participação da sociedade civil” (Frei Betto, *A Fome como questão política*, *op. cit.*, p. 28).

“Para atuar junto à sociedade civil organizada, o governo criou o Setor de Mobilização Social do Programa Fome Zero. Segundo Frei Betto, a pedagogia ensina que quem assiste ou torce pela realização de um programa não se sente tão comprometido quanto aqueles que se encontram efetivamente engajados no êxito do projeto. Neste sentido, o Setor de Mobilização Social precisa envolver o maior número possível de pessoas voluntárias nessa dimensão de responsabilidade pela erradicação da fome no Brasil, nos próximos quatro anos. Todas as entidades, instituições, ONGs que já atuam ou queiram atuar no combate à fome serão convocadas como parceiras deste programa. A proposta do Setor de Mobilização Social é contribuir para saciar ‘a fome de pão’ de mais de quarenta milhões de pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e saciar a ‘fome de beleza’ dessa população, desencadeando um processo educativo pelo qual os excluídos beneficiados pelo programa alcancem a cidadania e a inclusão social, com uma nova consciência de seus direitos e deveres e empenho na geração da própria renda. Neste sentido há um grande esforço voltado para a capacitação e a organização da população, contribuindo para o crescimento da consciência cidadã na perspectiva das transformações estruturais” (Marlene Castro Ossami de Moura, uma convocação ao exercício da cidadania, *op. cit.*, p. 88).

Frei Betto e Oded Grajew formularam uma proposta no sentido de articular um grande mutirão com a sociedade brasileira (igrejas, movimentos sociais, movimento estudantil, sindical, organizações não governamentais, pastorais populares, setor empresarial), em duas grandes frentes.

Uma frente, motivada por Oded Grajew, estimulando a responsabilidade social no meio empresarial, com um chamamento ao empresariado nacional preocupado em ajudar os pobres e que se dispôs a contribuir financeiramente para isso. Foi formada uma organização não governamental, a Apoio Fome Zero, para cuidar da arrecadação legal.

Outra frente, construída e motivada por Frei Betto e sua história de vida, tem a missão de juntar os setores populares e, diante do desafio de erradicar a fome, motivar e resgatar a ferramenta da educação popular. Esta, enquanto método de chegar até a alma dos mais pobres e ali plantar as sementes da transformação estrutural do País. Isso só será possível se o pobre colocar-se como sujeito de sua própria história, organizando-se para reivindicar seus direitos. Usou-se o termo “educação cidadã” em vez de “educação popular” para não ferir ouvidos mais sensíveis e atizar sementes da mídia conservadora. Surgiram, assim, o Talher e o projeto Escolas-Irmãs.

Na simbologia adotada para a mobilização social, o esforço foi juntar o tema “saciar a fome de pão e de beleza” com palavras do cotidiano. Como havia o MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome, em cima desta cabiam os COPOs – Conselhos Operativos do Fome Zero, com o papel de, em cada município, empresa, instituição, orientar doadores, fiscalizar, selecionar, cadastrar entidades. Havia os PRATOs – Programa de Ação Todos pela Fome Zero, comitês de base onde pessoas ou grupos poderiam mobilizar-se para contribuir com o enfrentamento da fome e com o programa Fome Zero. A dar tempero, o SAL – Agentes de Segurança Alimentar, animadores, multiplicadores e monitores do programa Fome Zero na base da sociedade, tal como os Agentes Comunitários de Saúde ou os voluntários da Pastoral da Criança. O TALHER é instrumento para ajudar na alimentação cultural que incentiva e articula os processos de formação e capacitação. No caso, há a palavra correspondente em espanhol, *taller*, oficina de formação e capacitação.

A proposta do Setor de Mobilização Social é contribuir para saciar ‘a fome de pão’ de mais de quarenta milhões de pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e saciar a ‘fome de beleza’ dessa população, desencadeando um processo educativo pelo qual os excluídos beneficiados pelo programa alcancem a cidadania e a inclusão social, com uma nova consciência de seus direitos e deveres e empenho na geração da própria renda

Programa Escolas-Irmãs

O Programa Escolas-Irmãs foi concebido por Frei Betto como um dos ramos do Programa Fome Zero. É um programa de inclusão social, com ações que visam à promoção da pessoa, a revalorização da cidadania e da autoestima.

Segundo Paulo Freire, a educação tem como objetivo promover a ampliação da visão de mundo. E para isso acontecer, é fundamental que exista diálogo e troca. É nessa filosofia que o Escolas-Irmãs baseia seu trabalho, promovendo o intercâmbio de escolas com realidades sociais e culturais distintas. Pais, alunos, professores e funcionários das escolas-irmãs têm a oportunidade de aprender e de ensinar, de trocar experiências, descobrir diferenças e reconhecer as semelhanças.

O programa também busca levar melhorias concretas às escolas envolvidas, como fomentar o hábito da escrita e da leitura, minimizar carências materiais, equipamentos didáticos, promover a inclusão digital, estimular a reciclagem de conhecimentos e difundir novidades da área de tecnologia educacional. O que torna o Programa inovador é o fato de que não há uma relação de assistencialismo entre as escolas parceiras e, sim, uma relação de troca e de respeito entre elas.

A Rede de Escolas-Irmãs expandiu-se por todo Brasil, com participação ativa de centenas de escolas e tendo realizado cinco Encontros Nacionais até 2010.

A Mobilização Empresarial

A mobilização empresarial dentro da Assessoria Especial de Mobilização Social da Presidência da República, coordenada por Oded Grajew, em 2003, e depois por André Spitz, que veio do COEP – Rede Nacional de Mobilização, tem por objetivo incentivar as empresas públicas e privadas a implementar iniciativas complementares às ações emergenciais e políticas estruturantes do Fome Zero, além das demais políticas de inclusão social e iniciativas de promoção da cidadania e da solidariedade. A mobilização empresarial também fortalece e valoriza as iniciativas de inclusão social desenvolvidas pelas empresas.

Empresas e entidades podem participar de várias maneiras: desenvolvendo projetos e iniciativas para o desenvolvimento social e combate à pobreza, em articulação com a Assessoria Especial e outras empresas; cadastrar suas iniciativas no Banco de Projetos da Mobilização; registrar a entidades num Cadastro de Entidades, no sentido de consolidar um Banco de Práticas; encaminhar suas notícias e ações para divulgação na Rede de Parcerias; participar das iniciativas e mobilizações promovidas ou apoiadas pela Assessoria Especial, como o Dia da Solidariedade, que acontece anualmente em 9 de agosto, data de falecimento de Betinho, inspirador da Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida.

A Rede TALHER de Educação Cidadã

A Estruturação

Em 2003, Frei Betto formou uma equipe de trabalho de sete educadores populares, de diferentes experiências e lugares, a equipe nacional do TALHER, para construir o que se chamou depois a Rede de Educação Cidadã – RECID. No primeiro ano, 2003, sequer foi possível encaixar a equipe nas estruturas do Estado, tão fora da realidade da república brasileira era a proposta. A equipe vivia e sobrevivia quase na clandestinidade, à custa de apoios arrecadados por Frei Betto, em palestras, de amigos, de empresas públicas e privadas nacionais e alguns apoios internacionais. A contribuição da Cáritas Brasileira foi decisiva na viabilização do TALHER, abrigando e gerindo os recursos. Só no final de 2003, os membros da equipe foram contratados, através de recursos do MESA, como consultores da UNESCO. Na metade de 2004, finalmente, a equipe assumiu cargos de Direção

e Assessoramento Superior (DAS), dando-lhe melhores condições de trabalho e atuação.

2003 foi ano de percorrer o País, incentivando a participação de setores sociais e públicos nas políticas do Fome Zero, construindo núcleos iniciais de envolvimento no programa e construindo os Comitês Gestores que então eram o elemento principal de participação social e organização para efetivação do programa. "A mobilização, seja no nível do conjunto da sociedade, seja no nível individual, quanto daqueles diretamente atingidos pelo programa, é decisiva, assim como sua participação na busca de alternativas de emprego e de geração de renda, do acesso da população à água potável no semiárido, com a construção de cisternas nas casas das famílias, no apoio e sustentação de reformas como a agrária e a urbana, na erradicação do analfabetismo, na formação de sujeitos organizados, objetivando a superação da fome, de forma a garantir a soberania alimentar e nutricional, numa perspectiva emancipatória para o conjunto da população brasileira" (Projeto de Educação Cidadã e de Mobilização Social, abril/2003).

Em julho de 2003, em Fortaleza, Ceará, houve um primeiro encontro dos nove estados do Nordeste, então região prioritária de implantação do Fome Zero, com presença de 90 educadores. A partir daí, a equipe nacional do TALHER colocou o desafio de realizar uma experiência piloto de chegar às famílias beneficiárias do programa Fome Zero no Piauí e no Maranhão.

A criação da Secretaria do Bolsa Família colocou em xeque os Comitês Gestores, o que levou a um amplo debate sobre sua continuidade, envolvendo a equipe nacional do TALHER, movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores, que realizou um seminário sobre o tema.

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome – MESA foi extinto no início de 2004 e criado o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. Os Comitês Gestores foram extintos, com perda de participação popular e autônoma da sociedade civil na gestão do Programa. A Rede de Educação Cidadã/TALHER, envolvida na articulação de entidades, movimentos, pastorais e de outras redes, manteve e fortaleceu seu objetivo: ir ao encontro das famílias mais pobres e excluídas, "saciando a sede de beleza".

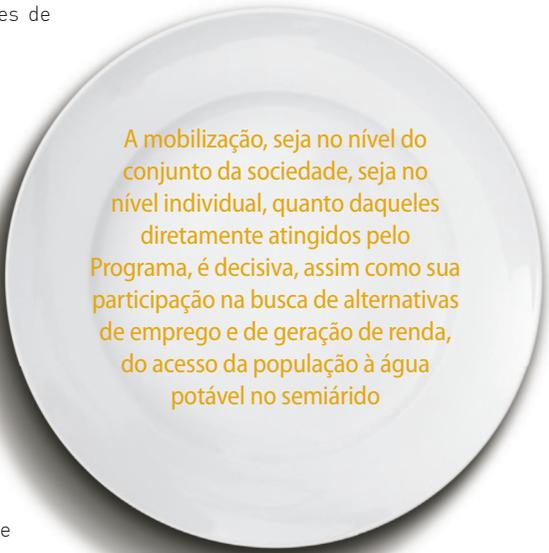
O caminho escolhido foi o de gerar um processo de criação progressiva de TALHERES até chegar a todos os municípios brasileiros. Constituída a Rede de Educação Cidadã/TALHERES, estão criadas as condições para o passo seguinte e que realiza o objetivo dessa educação que é ligada ao crescimento do saber e do fazer, do saber-fazendo e do fazer-sabendo: chegar às famílias em condições de vulnerabilidade social, muitas delas inseridas no Bolsa Família, para criar, com elas, caminhos para superar sua dependência por meio de oportunidades de trabalho que gerem a renda necessária para garantir sua segurança alimentar e nutricional com autonomia, trabalho a ser desenvolvido pelos Agentes de Segurança Alimentar, com o trabalho voluntário ou não.

Os participantes do 3º Encontro Nacional de Formação, realizado em Luziânia, Goiás, em maio de 2004, elaboraram, em trabalhos de oficina, roteiros para orientar o processo de educação cidadã nos estados, nas microrregiões e nos municípios, sempre com o objetivo de que a mobilização chegue a criar Equipes de Educação Cidadã/TALHERes em todos os municípios do País, o que resultou na organização da cartilha Fome Zero, um Mutirão pela Vida.

Em março de 2004, a II Conferência de Segurança Alimentar, em Olinda, Pernambuco, teve expressiva participação de membros dos TALHERES estaduais, na sua primeira e positiva aparição pública nacional.

A partir de 2004, a RECID contou com recursos orçamentários para sua atuação, num primeiro momento vindos do MESA, depois do MDS e, finalmente, da Secretaria Especial, hoje Ministério de Direitos Humanos, permitindo formar uma rede nacional e realizar atividades em todo País em parceria com o Instituto Paulo Freire – IPF.

Em novembro de 2004, foi realizado o 4º Encontro Nacional da Rede, tendo como eixo: "O Brasil que temos e o Brasil que queremos".



A mobilização, seja no nível do conjunto da sociedade, seja no nível individual, quanto daqueles diretamente atingidos pelo Programa, é decisiva, assim como sua participação na busca de alternativas de emprego e de geração de renda, do acesso da população à água potável no semiárido

Inspiração e Metodologia

“Educação cidadã é um amplo processo de descoberta do sentido ético e do significado político do Programa Fome Zero, a ser realizado com pessoas, movimentos e entidades que trabalham com educação popular e aceitam participar como parceiras das iniciativas desse programa. Tem como missão reforçar a mobilização social, com participação dos excluídos e excluídas, em favor dos objetivos estratégicos do programa Fome Zero, só alcançados através de transformações estruturais. O objetivo estratégico da Educação Cidadã é a articulação de uma Rede de Educadores Populares para mobilizar a cidadania em todos os municípios do País e, de imediato, nos 1.100 municípios do semiárido brasileiro” (Ivo Poletto, Educação cidadã multiplicadora: o que é?, *op. cit.*, p. 69/70).

“Educação popular difere de treinamento ou da simples transmissão de informações. Significa a criação de um senso crítico que leve as pessoas a entender, a comprometer-se, elaborar propostas, cobrar e transformar(-se). Essa experiência de aprender e ensinar só poderia interessar ao oprimido, já que no capitalismo não há lugar para ele e que, por isso, só ele pode libertar-se e, ao libertar-se, liberta também seu opressor” (Ranulfo Peloso, Aprendendo e ensinando uma nova lição, *op. cit.* p. 105).

“Para a definição de uma estratégia de trabalho de educação cidadã do Setor de Mobilização Social do Programa Fome Zero, partimos de algumas premissas que são fundamentais para a compreensão da sua perspectiva de ação e de formulação de uma estratégia que seja coerente com a metodologia da educação popular em que nos inspiramos para desencadear esse trabalho de articulação da mobilização dos movimentos sociais populares” (Flávio Lyra, Reflexões sobre o lugar das ações dos Movimentos Sociais para a concretização dos objetivos da mobilização do Programa Fome Zero, *op. cit.*, p. 125).

O governo Lula assume a urgência do enfrentamento da questão da fome, reconhecendo e indo ao encontro da movimentação produzida pela sociedade no combate à fome e à miséria e em defesa da vida nos últimos treze anos, a partir de 1990. Sendo o FZ uma prioridade de governo, deve orientar todas as ações e políticas dos ministérios, balizando, portanto, não só os esforços de execução das políticas de segurança alimentar e nutricional, ou das políticas sociais em geral. A RECID partiu de um prisma de discussão da segurança alimentar e nutricional bastante amplo, impelindo a fazer o debate sobre as ações do campo das políticas de saúde, nutrição e alimentação, na articulação com o conjunto das políticas públicas, das propostas de desenvolvimento e sua sustentabilidade, e dos mecanismos de participação e gestão democráticas que conformam as relações que se estabelecem entre os movimentos sociais e governo nesse processo.

Refletindo sobre a definição das estratégias do trabalho de mobilização social e educação cidadã, em encontro nacional com os estados do semiárido, em Fortaleza, em junho de 2003, reunindo várias redes de movimentos sociais que se articulam aí, a Rede entendeu que o ponto de partida para impulsionar o trabalho dos movimentos sociais no sentido da formulação de uma política de segurança alimentar e nutricional, com participação popular, numa linha de universalização de direitos, seria identificar o potencial das ações já desenvolvidas pelos movimentos nos vários estados. Esse mapeamento veio apontar algumas frentes de ação promovidas pelas entidades que compõem essas redes de movimentos, as quais podem construir um referencial para o campo de abordagem da educação cidadã, no âmbito da sua intervenção político-pedagógica.

“Temos que atuar entendendo ou estabelecendo formas de participação da sociedade numa conjuntura que tem em âmbito federal um governo democrático e popular, fomentando e fortalecendo iniciativas e articulação das redes de movimentos sociais em espaços autônomos, impulsionando a partir destas a democratização do poder local, fortalecendo arranjos institucionais que ampliem a participação popular, o controle social das políticas públicas e o exercício de uma cidadania ativa da população” (Flávio Lyra, *op. cit.*, p. 130).

Neste sentido, os TALHERES se conformam enquanto grupos de educadoras/militantes dos movimentos sociais populares que atuam enquanto rede de entidades e educadores(as), atuando em suas realidades locais nos estados e municípios, interagindo com a conjuntura política e econômica específica, desenvolvendo atividades de educação cidadã que venham indicar possibilidades de avanços nas conquistas sociais, de condições propícias para erradicação da fome.

“Nessa metodologia da educação popular, reúnem-se elementos dos diversos campos da arte e da cultura (música, dança, teatro, belas, artes etc.), juntando-se com toda forma de expressão popular (folclore, lendas, arte culinária, artesanatos etc.), bem como outros elementos que caracterizam a ação cultural do ser humano, tanto na

paisagem geográfica como populacional. Precisa estar contextualizada nos âmbitos histórico, econômico, político e social" (Rogério Augusto Silva Pinto, Breve intróito sobre a pedagogia do Teatro do Oprimido e outras poéticas, *op. cit.*, p. 134).

A partir do encontro de Fortaleza, destacaram-se algumas pistas de ação: é preciso atuar no sentido de articular informações sobre o conjunto de políticas públicas sociais e econômicas, emergenciais e estruturantes, buscando superar, a partir dessa intervenção mais direta na base social, a atomização das ações, que impede muitas vezes o acesso à população a quem se destinam. Essa ação de intervenção local, articulada ao mais geral da política de governo, tem que ter como mediadores da sociedade as redes e fóruns já estruturais e com atuações temáticas as mais diversas.

É importante estar atentos à formulação de proposições estratégicas de desenvolvimento alternativo ao atual modelo, construídas pelos movimentos em torno da convivência com o semiárido, da luta pela terra e da gestão dos assentamentos da reforma agrária, economia popular solidária, agroecologia, agricultura familiar e desenvolvimento local sustentável, pequenos agricultores e associativismo.

A iniciativa de mobilização social na perspectiva da educação popular coloca o desafio de pensar a intervenção da sociedade nesse contexto de concretização de um projeto democrático-popular para o Brasil, atuando com milhares de pessoas, senão milhões.

"Nossa reflexão e ação enquanto TALHER deve ser capaz de articular um olhar sobre a conjuntura que seja criativo e capaz de articular as preocupações políticas e pedagógicas aqui expressas a partir de diferentes ângulos (...): interação entre as políticas de assistência e políticas estruturantes; tensão entre o poder local e a participação social; construção de propostas estratégicas dos movimentos nas suas articulações temáticas e a proposição de um modelo de desenvolvimento regional e nacional; formulação de metodologias de capacitação e de metodologias de intervenção no desenvolvimento local" (Flávio Lyra, Reflexões sobre o Lugar das Ações dos Movimentos sociais para a Concretização dos Objetivos da Mobilização do Programa Fome Zero, *op. cit.*).

2005/2006

Posto isso, a Rede definiu três linhas de ação para 2005/2006:

1. Consolidação e gestão da Rede de Educação Cidadã: estruturação e ampliação; articulação com movimentos sociais, redes e fóruns para mobilização social e organização de um sistema de comunicação para a Rede;
2. Democratização do acesso e controle social das políticas estruturantes de superação da miséria e da fome: levantamento e divulgação; percepção das demandas e necessidades das famílias e grupos prioritários do Fome Zero; articulação de parcerias para viabilizar acesso às políticas estruturantes; e fortalecer processos de participação cidadã na formulação e controle social das políticas públicas;
3. Formação de educadores(as) populares e agentes multiplicadores: formação, nucleação e organização das famílias na base; realização de encontros nacionais, encontros nas cinco macrorregiões, encontros estaduais e oficinas de educadores.

Avançou-se, a partir das linhas de ação 2005/2006, na elaboração do Programa de Formação de Educadores(as) Populares e Nucleação de Famílias (2005), cujo objetivo era desenvolver com as famílias em vulnerabilidade social um processo sistemático de formação e organização, com as seguintes etapas: mapeamento – integração, estudo da realidade; aprofundando o conhecimento – organização para a ação e a criação de núcleos de ação popular. Foram realizados cursos de economia solidária em parceria com a Secretaria de Economia Solidária – SENAES, comunicação popular e rádios comunitárias e educação popular em todas as macrorregiões. Em parceria com a TV Banco do Brasil, realizou-se o programa Ponto a Ponto, um debate mensal retransmitido para 2.500 agências do banco, para diminuir as distâncias entre as políticas públicas e seus beneficiários. Foi criado um *site* próprio. Houve presença ativa no CONSEA e CONSEAs estaduais e parceria com os quilombolas, indígenas, catadores e recicladores, ribeirinhos e movimento *hip-hop*. Houve avanços na nucleação de famílias. A equipe nacional passou a fazer estudos sistemáticos. Da mesma forma, os educadores, nas macrorregiões e nos estados, passaram a

discutir a realidade local e regional, estudando e propondo projetos de desenvolvimento, aprofundando o conhecimento da educação popular, da segurança alimentar e nutricional, entre outros temas.

O Grupo de Trabalho Fome Zero (GT Fome Zero), criado por decreto pelo Presidente Lula, integrado com uma dezena de ministérios, pela Assessoria de Mobilização Social e CONSEA, teve importante papel na participação social e na construção das políticas públicas de SAN. O GT, nos anos 2005/2006, buscou integração dos programas e ações de governo, fortaleceu programas essenciais para garantia da segurança alimentar e nutricional como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, propiciou uma ação mais articulada no âmbito do CONSEA. Foi um espaço de diálogo e concertação, com a presença ativa da Assessoria de Mobilização Social do Presidente da República.

“Fruto das tensões e do debate sobre a gestão da Rede de Educação Cidadã, as macrorregiões foram se organizando com coordenações, com a proposta de ter maior participação nas decisões e no debate interno. Iniciou-se um trabalho de memória histórica e de sistematização do trabalho e ações da Rede de Educação Cidadã/TALHER Nacional. Com as eleições de 2006 e o fim do primeiro mandato do governo Lula, abriu-se um debate sobre o futuro da Rede, sua relação com o governo e/ou sua autonomia. A equipe nacional iniciou conversas internas com setores do governo e com diferentes grupos sociais sobre um projeto de futuro” (Rede de Educação Cidadã/TALHER Nacional, Vamos lá fazer o que será – Mobilização Social e Educação cidadã, 2006, p. 20 *et seq.*).

No segundo mandato do governo Lula, o TALHER Nacional foi confirmado como Assessoria de Mobilização Social Gabinete Pessoal do Presidente da República e os recursos da RECID passaram do Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Projeto Político e Pedagógico: Um Processo em Constante Construção

A Rede de Educação Cidadã é uma articulação de diversos atores sociais, entidades e movimentos populares do Brasil que assumem solidariamente a missão de realizar um processo sistemático de sensibilização, mobilização e educação popular da população brasileira, principalmente das famílias em condições de vulnerabilidade social, promovendo o diálogo e a participação ativa na superação da miséria e afirmando um projeto popular, democrático e soberano de nação.

O ano de 2007 exigiu um aprofundamento sobre os propósitos políticos e pedagógicos da RECID. “Com o intuito maior de explicitar e assumir a intencionalidade política da Rede de Educação Cidadã, a elaboração do nosso Projeto Político Pedagógico foi um meio de aprofundar nossa compreensão da realidade e ampliar nossa intervenção sobre ela. Tratou-se de um processo de formação amplamente dialógico e dialético para todos(as) os(as) envolvidos(as). Mais importante que o produto, foi o processo construído em conjunto e a nível nacional, no qual cada educador e educadora popular puderam se reconhecer enquanto parte fundamental dessa construção” (Rede de Educação Cidadã/Talher Nacional, Projeto Político e Pedagógico, 2007, p. 5 *et seq.*).

O Projeto Político e Pedagógico foi fruto de um amplo processo participativo e coletivo, em que se reafirma a identidade da RECID e dá orientação metodológica, ampliando o horizonte político.

Foi um processo construído coletivamente, por toda a Rede, a partir de uma profunda reflexão sobre um Projeto Popular para o Brasil e os princípios e diretrizes orientadores da RECID.

“Num esforço coletivo de superação das injustiças, muitas são as organizações dedicadas a pensar e construir um Projeto Popular para o Brasil. O intenso diálogo com estes coletivos, a construção de ações conjuntas e uma constante reflexão crítica sobre estas ações é, para nós, parte do exercício de uma educação popular crítica, ou seja, uma exigência da ação política transformadora de sujeitos e estruturas. O Projeto Político Pedagógico debatido no âmbito da Rede de Educação Cidadã é uma maneira de contribuirmos com o Projeto Popular em gestação, a partir dos trabalhos de base que realizamos” (Rede de Educação Cidadã/TALHER Nacional, Projeto Político e Pedagógico, 2007, p. 3).

O 8º Encontro Nacional consolidou a versão final do Projeto Político Pedagógico (PPP), com a participação de 300 educadores(as) de todos os estados brasileiros. O primeiro exercício foi consolidar a visão de projeto de sociedade, como segue:

a) Características de um Projeto Popular

- Soberania, no sentido da não dominação entre as nações no que se refere aos seus territórios, culturas, biodiversidade, recursos naturais e sobre seu destino histórico, garantindo a autodeterminação dos povos.
- Compromisso com as diferenças e diversidades culturais, religiosas, pluriétnicas, sexuais, de gênero, enquanto construção e fortalecimento de novas relações humanas. Não se trata apenas de tolerar e respeitar as diversidades, mas, de compreendê-las como necessárias em um processo de libertação e, portanto, vivenciá-las e garantir que existam.
- Democracia direta e participativa, compreendida enquanto igualdade de oportunidades socioeconômicas e respeito ao ser humano em sua totalidade. Pois isso pressupõe, primordialmente, mecanismos de participação direta, novos modos de representação, exercício de poder de cada um e de um povo, sobre o destino da Nação, bem como a superação da relação de exploração entre os seres humanos.
- Exercício do poder popular, no sentido de termos a classe trabalhadora enquanto sujeito de um processo de libertação. Para tanto, é necessário o reconhecimento dos sujeitos enquanto classe, para o exercício da solidariedade de classe e a construção cotidiana de relações humanizantes de poder e, portanto, de novas relações culturais, econômicas, políticas, sociais e de comunicação.
- Processo emancipador e transformador, pressupondo a superação das relações de opressão por meio da construção de relações libertárias e da organização do trabalho de forma mais coletiva e distributiva.
- Organização solidária da economia e da sociedade, que não permita a concentração de riqueza, desconcentre renda e os meios de produção e de comunicação, garantindo igualdade de acesso a bens materiais e imateriais, serviços e a riqueza produzida pelo povo, na perspectiva da construção do socialismo.
- Um projeto pautado em valores anticapitalistas, compreendendo estes como base de um projeto contra-hegemônico. Relações pautadas na ética, no compromisso com a condição humana, de partilha, solidariedade e cuidado com a natureza, combatem, por exemplo, o individualismo, a competição, a indiferença e a depredação.
- Internacionalismo, compreendido como integração entre os povos que lutam por sua autodeterminação em todo o mundo.
- Democratização e controle social e comunitário dos meios de comunicação social e o protagonismo/liberdade das comunidades na produção de sua linguagem, simbologia e comunicação.

Dado esse passo, partiu-se para a consolidação dos princípios que orientam o trabalho.

b) Princípios que Orientam a Ação em Rede

1. Compromisso com o Projeto Popular de Nação;
2. Fortalecimento das lutas e dos movimentos sociais populares;
3. Humanização das relações entre o ser humano e o mundo e entre os seres em sua dimensão integral (afetiva, cognitiva, socioambiental, política, cultural e ética);
4. Defesa da biodiversidade e dos recursos naturais na perspectiva política e socioambiental;
5. Tomar a realidade concreta enquanto compromisso com a diversidade;
6. Compromisso com o processo formativo garantindo sua intencionalidade e o exercício de papéis diferentes entre educadores(as) e educandos(as);
7. Conscientização;
8. Dialogicidade;
9. Compromisso com a emancipação popular;

10. Construção do poder popular no exercício da transformação das relações de poder;
11. Horizontalidade da Rede;
12. Vivência de uma mística da militância e da mudança.

Cada princípio se desdobrou nas diretrizes políticas do processo. De 2007 em diante, o grande desafio colocado para a RECID, como um todo, é buscar coerência entre o fazer e as práticas e seus princípios e diretrizes por meio de Planejamento Participativo em todos os níveis.

Em julho de 2008, foi realizado o 9º Encontro com o lema: "Nas Rodas da vida partilhamos saberes e recriamos a história!". Por meio das Cartas Pedagógicas buscamos fazer uma primeira avaliação à luz do Projeto Político Pedagógico, levantando os avanços, limites e desafios. Nas palavras do professor Moacir Gadotti: "As Cartas Pedagógicas da RECID relatam e sistematizam um intenso trabalho de articulação da sociedade civil, de nucleação de famílias e de formação de educadores populares e sociais, sonhando com a criação de um mundo em que seja menos difícil amar, como afirma Paulo Freire no final do livro *Pedagogia do Oprimido*".

A partir de 2008, a Rede assumiu o desafio de transformar as diretrizes do PPP em ações nacionais, regionais, estaduais e locais por meio de um planejamento participativo de longo prazo. Entre as ações pensadas para este planejamento, revelou-se importante priorizar a elaboração do Programa Nacional de Formação de Educadores(as) Populares de forma a fortalecer os processos locais e o trabalho de base.

A finalidade do Programa Nacional de Formação é: "Desenvolver processos de formação, continuados e integrados, de educação popular, referenciados no Projeto Político Pedagógico da Rede de Educação Cidadã, para contribuir com a construção de um Projeto Popular para o Brasil".

As finalidades específicas deste programa:

- Fortalecer o trabalho de base como elemento fundante da educação popular, garantindo o protagonismo de todos os sujeitos envolvidos;
- Contribuir com o fortalecimento da identidade da RECID;
- Estudar o referencial teórico-metodológico da educação popular;
- Potencializar a gestão compartilhada, a comunicação, a organicidade e a sustentabilidade em rede;
- Fomentar a articulação com outras redes e movimentos;
- Aprofundar os instrumentos de análise de funcionamento da sociedade (conjuntura e estrutura social – Estado, modos de produção etc.);
- Ampliar a participação de novos(as) e jovens educadores(as) nos processos de formação.

O trabalho da RECID está presente nos 26 estados e no Distrito Federal, com a ação de 150 educadores(as) contratados e com a adesão voluntária de milhares de educadores(as), envolvendo diferentes sujeitos nos processos (educadores(as) estaduais, mais de 550 organizações entidades e da sociedade civil, Comissão Nacional, TALHER Nacional etc.).

No período de final 2007 a 2010 foram realizados, a cada ano, encontros de formação na esfera nacional, estadual e local:

- 2000 oficinas locais;
- 1 Encontro Nacional;
- 5 Encontros Macrorregionais;
- 13 reuniões das Coordenações Macrorregionais;
- 54 Encontros Estaduais;
- 183 Encontros Microregionais.

A RECID tem contribuído, através da mobilização social e dos processos de educação popular, para a organização e fortalecimento das lutas e dos movimentos sociais e populares, dos povos excluídos, para o combate à fome e à pobreza e para a realização da segurança alimentar e nutricional: acampados e assentados, desempregados, catadores de material reciclável, populações de rua, mulheres, quilombolas, indígenas, pequenos agricultores, juventude, populações atingidas por barragens, geraizeiros, quebradeiras de coco, comunidades de fundo de pasto, caiçaras, ribeirinhos, varzanteiros, migrantes, refugiados, colonos, seringueiros, extrativistas, entre outros em suas prioridades referentes à educação, religiosidade social e étnica, regularização fundiária, acesso à água e à terra, proteção do patrimônio genético e ambiental, segurança alimentar e nutricional, buscando contribuir para dar visibilidade às suas organizações no enfrentamento das questões sociais e na luta pela efetivação dos seus direitos.

Participação Social na Construção das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional

A Rede de Educação Cidadã/RECID colocou como uma de suas prioridades a mobilização social para a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e a participação social na III Conferência Nacional, realizada em julho de 2007, em Fortaleza.

Foi realizada uma ampla articulação da sociedade civil a partir da base, através de oficinas de formação, encontros municipais e microrregionais, com aprofundamento do tema da Segurança Alimentar Nutricional, do



Direito Humano à Alimentação Adequada e outros para que pudessem intervir e propor de forma qualificada nas pré-conferências, Conferências Estaduais e Nacional.

É necessário não perder de vista a nossa concepção de política pública. “Entendemos as políticas públicas, no contexto dos direitos humanos, como direitos adquiridos e que devem ser assegurados plenamente na linha de oferecer condições para que as pessoas, em todas as fases da sua vida, possam estar resguardadas e desenvolver as suas potencialidades humanas e sociais. Isso rompe com a ideia que ainda vigora em muitas políticas públicas, tidas como favor, aplicadas de forma paternalista, autoritária, como moeda de troca etc. As pessoas, no processo de construção de toda a política pública, gestores e destinatários, precisam ser sujeitos deste processo de construção, avaliando, tendo acesso às informações e podendo interferir na sua concepção, implementação, avaliação e controle” (Rede de Educação Cidadã/TALHER Nacional, Educação como Política Pública, 2009. p. 3).

Vive-se um momento histórico importantíssimo e singular na construção de uma política nacional e estadual de segurança alimentar e nutricional, com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, elaborada de forma participativa e envolvendo os diversos setores da sociedade civil e do governo, tanto no âmbito estadual e nacional e da Emenda Constitucional nº 64/2010.

A aprovação da LOSAN é um grande marco na luta pela Segurança Alimentar e Nutricional, que deixa de ser uma política de governo para se transformar em uma política de Estado.

Apesar dos avanços e conquistas através do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, no âmbito nacional, estadual e municipal sabemos que a lei por si só não garante o Direito Humano à Alimentação Adequada. Uma coisa é o direito ser reconhecido e outra ser implementado.

A participação permanente da sociedade civil é fundamental nesse processo de mobilização social, convocando os diversos atores a nível local, regional e estadual para, através das Conferências Regionais e Estaduais, aprofundarem a discussão das diretrizes e deliberarem acerca das propostas para formulação da Política e do Plano estadual e para implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) que preverá as ações e programas integrados e intersetoriais.

Outro enorme desafio, além da participação na construção das Políticas Públicas de Segurança Alimentar, é o controle social destas políticas, bem como a forma com que estão sendo implementadas. Dessa forma, é preciso criar mecanismos de monitoramento, de avaliação e de acompanhamento do orçamento para verificação da forma de execução da mesma.

Diante de tantos desafios, impasses e potencialidades existentes urge passar de um modelo de democracia representativa para um modelo de democracia participativa. Por isso, é fundamental qualificar a intervenção da sociedade civil através de um processo permanente de formação continuada para que esta exerça o protagonismo e a cidadania de forma plena, consciente e ativa.

A participação social e a mobilização no Brasil devem ser observadas considerando-se dois aspectos essenciais: forma muito variada de participação e a complexidade de nossas relações sociais, que se expressam, também, em variadas possibilidades de engajamento, organização e atuação social. Existem multiplicidades de ações e de organizações a nível local, regional e estadual.

É necessário mapear as ações e estabelecer parcerias entre os diversos atores, segmentos da sociedade, promovendo a articulação e a participação ativa e consciente na formulação e controle social nas políticas estruturantes de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN.

Ao falar de controle social, muitas vezes ele é reduzido a fiscalização das políticas públicas. É importante aprofundar o conceito de controle social e suas implicações, tendo em vista a capacidade da sociedade organizada em atuar e intervir nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades e interesses, além de controlar sua execução. Tal aprofundamento também é fundamental na construção e elaboração nos planos em todas as esferas federativas, avaliando e monitorando os processos e os resultados.

O exercício do controle social exige:

- Consciência do papel;
- Democratização e socialização do acesso às informações das Políticas de SANS em todos os níveis: federal, estadual e municipal;
- Acompanhamento das ações governamentais;

- Controle do orçamento público;
- Avaliação de desempenho das políticas públicas;
- Realização de Conferências e outros fóruns para ampliar a participação da sociedade;
- Conhecimento da legislação.

Logo, é possível afirmar que o controle social começa com a participação da sociedade civil, através de suas diversas formas de organização, na elaboração, aprovação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A sociedade civil tem uma tarefa fundamental, além de manter viva a consciência do Direito Humano à Alimentação Adequada, cabe-lhe organizar a cidadania capacitando-a para exigir os direitos e para participar na construção de espaços públicos que ensejem a formulação e o controle social de políticas públicas em vista do monitoramento de sua garantia.

Paulo Freire dizia que "a educação não transforma a sociedade. Ela transforma os indivíduos que são os sujeitos que transformam a sociedade" (Pedagogia do Oprimido). Nesta perspectiva, a educação popular é um dos instrumentos estratégicos na construção de uma 'revolução moral e intelectual' para a transformação social. Assim, ela é parte integrante e essencial de qualquer projeto de sociedade que caminhe rumo à emancipação, buscando agir na mudança de posturas, sentimentos, valores e estruturas, apontando, enfim, novas relações sociais. A Assessoria de Mobilização Social do Presidente da República, através da Rede TALHER de Educação Cidadã, do Programa Escolas-Irmãs e da mobilização empresarial, contribuiu nestes oito anos do governo do presidente Lula na consolidação do protagonismo popular, na mobilização social, na construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e políticas portadoras de direitos para os mais pobres, os excluídos e os trabalhadores.

Referências Bibliográficas

RECID/VÁRIOS AUTORES. *Vamos Lá Fazer o que Será*. Brasília-DF, 2006.

RECID/VÁRIOS AUTORES. *Cartas Pedagógicas*. Jan/2009.

RECID/VÁRIOS AUTORES. *Projeto Político-Pedagógico*. 3. ed. Mar/2010.

VÁRIOS AUTORES. *Fome Zero. Textos fundamentais*. Ed. Garamond, 2004.

Apresentação dos Autores

Andréa Borges David, teóloga, especializada em Políticas Públicas, assessora especial do Presidente – Gabinete Pessoal do Presidente da República – TALHER Nacional/Rede de Educação Cidadã.

Selvino Heck é fundador da ONG CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional), de Porto Alegre (1983); da Coordenação Nacional da Pastoral Operária (1983-1985); deputado estadual constituinte do Rio Grande do Sul (1987-90); diretor substituto do Departamento Municipal da Habitação de Porto Alegre (1995-98); da direção da Associação Brasileira de ONGS – ABONG (2001-2003); da Coordenação Nacional do Movimento Fé e Política; assessor especial de Mobilização Social do Gabinete do Presidente da República.



FOME ZERO E AS PARCERIAS: DOS ALIMENTOS AOS TELECENTROS

Heliana Kátia Tavares Campos
Maria de Fátima Abreu

No Brasil, a publicação do livro “Geografia da Fome” de Josué de Castro, em 1946, foi um importante marco na denúncia da fome e na demonstração das desigualdades sociais e regionais brasileiras. Mais recentemente, em 1993, a mobilização liderada por Betinho “Movimento pela Ética na Política”, chamou novamente a atenção de que o que é mais aético no Brasil é a fome. Em 2003, o presidente Lula firmou o compromisso de combater a miséria e a fome durante seu período de governo.

Estudo realizado pelo IPEA, com base nos dados divulgados pela PNAD 2004 (Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar), constatou que as políticas de transferência de renda, considerando o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC, ambos sob a responsabilidade do MDS, têm forte impacto na redução da desigualdade. Sem eles, a proporção de pobres, que em 2004 era de 31%, corresponderia a 38% da população brasileira. Esses estudos do IPEA confirmam que os programas sociais do governo são importantes para reduzir a pobreza e a desigualdade, porque chegam exatamente para aqueles mais necessitados.

Todas essas políticas articuladas entre si e com os programas de assistência social, segurança alimentar, saúde, educação compõem uma Rede Nacional de Proteção e Promoção Social que está sendo implantada em todos os municípios brasileiros com o objetivo de promover a emancipação das famílias que precisam da ajuda do Estado para superar uma histórica situação de exclusão.

Reafirmar as políticas públicas implantadas, garantir a sua ampliação e continuidade, propiciar que as famílias beneficiárias dos programas sociais se emancipem é o desafio posto. No campo da construção desse modelo de bem-estar social, e substancialmente na redução das desigualdades sociais, é importante construir uma relação mais consistente entre Estado e sociedade civil, com as parcerias estruturantes e contratuais, pactuadas no sentido de garantir a sua continuidade.

É preciso ficar claro que o compromisso de erradicação da pobreza extrema e da inclusão social das famílias mais pobres depende da implementação de programas sociais em uma linha política clara, elaborada com a participação efetiva da sociedade e que oriente a articulação e a integração das diversas ações, programas e projetos.

Um Sentimento Nacional

A magnitude dos problemas sociais brasileiros e a velocidade com que eles se intensificaram limitaram as capacidades institucionais de solucioná-los isoladamente. O desemprego, a miséria, a violência, o significativo número de moradores de rua e de catadores em lixões, entre outros graves problemas sociais, geraram um sentimento de insatisfação que fez com que a própria sociedade se mobilizasse para o combate à fome e à pobreza no País, com maior vigor a partir da década de 1990.

O sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, foi animador e a mais importante liderança do Movimento pela Ética na Política, juntamente com D. Luciano Mendes de Almeida, arcebispo brasileiro, que, em março de 1993, declarou

não haver “nada mais antiético neste País do que a fome”. Foi criada, a partir daí, uma grande mobilização nacional, que deu origem à Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, resultando na rápida criação de milhares de comitês em todo o Brasil. Essa mobilização deu origem também à criação do COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida, formado, em princípio, por organizações públicas e em seguida, por entidades de outros setores com abrangência regional e municipal.

A proposta do Balanço Social, feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, também sob a liderança de Betinho, em 1997, tornou-se mais um marco inovador na mobilização da sociedade ao convocar as ações de responsabilidade social das empresas na promoção do desenvolvimento social. Outros acontecimentos, como a criação do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, em 1998, também contribuíram para a mobilização da sociedade civil e empresarial no enfrentamento da exclusão social e da fome no País.

A magnitude dos problemas sociais brasileiros e a velocidade com que eles se intensificaram limitaram as capacidades institucionais de solucioná-los isoladamente. O desemprego, a miséria, a violência, o significativo número de moradores de rua e de catadores em lixões, entre outros graves problemas sociais, geraram um sentimento de insatisfação que fez com que a própria sociedade se mobilizasse para o combate à fome e à pobreza no País

A Vontade e a Decisão Política

Foi a partir de 2003, no primeiro mandato do governo Lula que, de fato, a questão da fome passou a ser considerada prioritária na agenda governamental e, com isso, diversos programas foram implantados, regulamentados e articulados pela estratégia Fome Zero. A fome deixou de ser considerada uma fatalidade individual e passa a ser tratada como uma questão de política pública. No seu discurso de posse o presidente Lula anunciou o combate à fome como prioridade absoluta de seu governo. Ao dizer que a missão de sua vida estaria cumprida se, ao final de seu mandato, cada brasileiro tivesse acesso a três refeições diárias, ele não fazia uma promessa, mas lançava um desafio à sociedade e estabelecia a linha-mestra de um ousado projeto de nação. Essa foi, portanto, a diretriz que orientou o trabalho da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Atuação Governamental e Cidadania Empresarial

A partir daí, o desafio do presidente teve resposta imediata, tanto no setor público como no privado. Entidades empresariais, de classe, personalidades e movimentos sociais se engajaram em campanhas, propiciando e ampliando a arrecadação e doação de alimentos, constituindo-se em **um grande mutirão**. Houve envolvimento de artistas nacionais e internacionais na causa, com a doação de bens para leilão ou produzindo músicas para a campanha. Foram firmadas **parcerias estratégicas para realização de ações estruturantes que contribuíram para a mudança das causas da fome, na perspectiva do desenvolvimento social, da promoção da cidadania plena e do resgate da dignidade humana**. O Fome Zero surge, portanto, como uma ação estratégica de combate à fome e à pobreza extrema que, alojando-se no espaço comum da mobilização cívica, articula sociedade e Estado.

Sem uma atuação firme e consistente do governo não teria sido possível a mobilização da sociedade isoladamente para o enfrentamento da pobreza. Nesse sentido, a partir de uma atuação cada vez mais integrada, os ministérios com políticas vinculadas às diretrizes da estratégia Fome Zero ampliaram as possibilidades de acesso à alimentação e ao abastecimento de água, à energia elétrica, à melhoria da escolarização e das condições de saúde, além de expandir a produção e consumo de alimentos saudáveis e a geração de trabalho e renda, sob a ótica dos direitos de cidadania.

Por outro lado, sem a pretensão de negar o papel do Estado, ou substituí-lo, observou-se um crescimento considerável do número de empresários atentos à necessidade de empreender ações de responsabilidade social. Esse movimento de consciência social internalizado por diversas empresas deu origem ao conceito de cidadania empresarial.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2004, teve como objetivo central, aperfeiçoar a intersetorialidade das ações governamentais voltadas para o desenvolvimento, a inclusão social, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias – SAIP foi instituída no MDS, com a finalidade de apoiar a integração dos programas de desenvolvimento social do governo federal e sua articulação com as iniciativas dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil.

A atuação da SAIP foi voltada, prioritariamente, para reunir a energia de mudança latente na sociedade e potencializá-la de modo a obter os melhores resultados possíveis. Buscou-se a junção de esforços difusos, provindos dos mais diversos atores sociais, para a promoção tão necessária do bem comum, e para transformar o Brasil em um país com igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos. Sendo uma Secretaria com atuação transversal, a SAIP buscava construir conexões para fortalecer várias políticas públicas visando a sua potencialização racional.

Por trabalhar em um amplo espectro de direções e lidar com demandas muito variadas, foram definidas as seguintes prioridades para a atuação da SAIP no MDS:

- Gerenciar as ofertas e demandas sociais (uso da marca Fome Zero, doações, interlocução com movimentos sociais e empresariais), apoiando a promoção da responsabilidade social corporativa, e articular **parcerias** agregando valores e recursos privados às ações governamentais de desenvolvimento social e combate à fome.
- Coordenar a interlocução entre o MDS e outras áreas do governo federal com ações para a **geração de trabalho e renda** para o público beneficiário das políticas sociais e ações que garantam a atenção especial para **comunidades tradicionais e específicas**.

Vigor e Rigor para Articular Parcerias

O processo de articulação de parcerias é muito mais complexo do que possa parecer. Aparentemente, receber doações é um ato simples e que deveria ser facilmente operacionalizado. Da mesma forma, articular parcerias mais estruturantes para fortalecer as políticas públicas requer não apenas empenho e grande capacidade de mobilização, mas também critério e rigor. Tanto as doações quanto as parcerias estratégicas não consistiam, até então, prática estabelecida e regulamentada no setor governamental, requerendo, portanto, por parte da nova Secretaria que se instituiu no MDS, investimento técnico e suporte jurídico para que as atuações fossem compatíveis com as normas do setor público. Não se tratava apenas de abrir uma conta bancária para receber doações. Cabe observar que foi amplamente noticiado em 2003, a dificuldade da modelo Gisele Bündchen em operacionalizar a doação de um cheque ao Fome Zero, exatamente porque os procedimentos para o recebimento de doações ainda não estavam claramente estabelecidos. Foi então, aberta uma conta no Banco do Brasil e uma na Caixa Econômica Federal especificamente para receber as doações em dinheiro. Como resultado das doações, considerando somente aquelas feitas em dinheiro, o quadro a seguir apresenta o resultado no período de 2003 a outubro de 2010, publicada no sítio do MDS.

Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza Receita das Doações Financeiras Repassadas ao Tesouro Nacional – 2010

Ano	Tipo de Doador			Total do Ano
	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Não Identificado (*)	
2003	174.556,12	3.203.340,19	3.915.825,94	7.293.722,25
2004	138.655,70	932.701,77	3.007.080,53	4.078.438,00
2005	88.610,59	626.406,73	651.113,83	1.366.131,15
2006	82.538,92	299.477,42	641.450,20	1.023.466,54
2007	55.499,90	253.994,68	221.293,34	530.787,92
2008	67.122,26	775.492,78	116.706,57	959.321,61
2009	62.390,01	194.026,34	1.377.884,94	1.635.301,29
2010	33.290,78	157.462,71	113.685,55	304.685,55

(*) doações financeiras feitas nas agências da CEF e Banco do Brasil que não tiveram o tipo de pessoa (física ou jurídica) identificada.
Fonte: SIAFI em 5 de outubro de 2010.

Assim, por ter como objeto de atuação uma área inovadora, a SAIP teve que construir estratégias para balizar sua atuação e criar instrumentos para articular parcerias, com o objetivo de regulamentar e apoiar sua ação.

Uma estratégia essencial para a articulação e integração de ações foi a **instituição de instâncias colegiadas** para compartilhamento de responsabilidades e construção coletiva de soluções.

Em 2004, objetivando construir uma lógica de articulação de parcerias que potencializassem as políticas públicas de desenvolvimento social, foi constituído, sob a coordenação da SAIP, o *Núcleo de Articulação de Parcerias Fome Zero*, com a participação da Assessoria de Mobilização Social da Presidência da República, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República – SECOM, de Assessorias Especiais do Ministro e de representantes das secretarias do MDS, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, do Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida – COEP e da ONG Ação Fome Zero. Essa instância propiciou subsídios à normatização de parcerias, com a discussão de critérios para a certificação de parceiros, um marco importante na institucionalização do processo de articulação de parcerias para o desenvolvimento social. O Núcleo também viabilizou o cadastro de parceiros Fome Zero no site do COEP, que permitiu e ainda permite acompanhar as principais ações desenvolvidas pelos parceiros.

A partir de 2006, foi proposto e instituído o *Fórum Permanente de Articulação de Parcerias* como espaço de interlocução entre as principais redes de ação social já constituídas e parceiros estratégicos do MDS, para assegurar a definição de ações que estimulassem a ampliação e qualificação das parcerias. Desse Fórum, coordenado pela SAIP, participaram representantes da assessoria do ministro e áreas finalísticas do MDS e dos parceiros que compunham o Núcleo de Articulação de Parcerias (Assessoria de Mobilização Social da Presidência da República, Instituto Ethos, COEP e ONG Ação Fome Zero). Foram ainda incluídas outras redes de articulação como o Grupo de Institutos Fundações e Empresas – GIFE; Confederação Nacional das Indústrias – CNI; Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social – FIDES; Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES; Rede de Tecnologia Social – RTS; Grupo de Trabalho da Amazônia – GTA e Articulação para o Semiárido – ASA, além de outros parceiros estratégicos como Petrobras, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Com vistas a balizar o processo de alinhamento de ações de parceiros com os programas de desenvolvimento social e combate à fome em execução no MDS, foi elaborado um conjunto de diretrizes para a execução de projetos pelos parceiros, sistematizadas no documento *Diretrizes Metodológicas para Atuação de Parcerias do MDS*. Organizadas a partir da sistematização de metodologias de projetos desenvolvidos pelo MDS, essas diretrizes objetivaram melhorar a formulação e avaliação dos projetos, qualificando e focalizando as intervenções, de forma a alcançar melhores resultados e impactos para o público beneficiário. Demarcaram o diferencial de um projeto político que preconizava a emancipação das comunidades mais vulneráveis à fome e à pobreza, fortalecendo a Rede de Proteção e Promoção Social. Pressupôs promover novas estratégias de intervenção no combate à pobreza, dando ênfase à inovação dos métodos, nas políticas e práticas adotadas, estimulando o debate sobre as ações e os seus resultados.

Outro importante instrumento criado para balizar a atuação da SAIP foi a regulamentação dos processos de gerenciamento de parcerias eventuais e estratégicas, como doações ocasionais e autorização do uso da marca Fome Zero e certificação de ações de parcerias estratégicas. Os procedimentos e critérios referentes a esses processos foram detalhados pela SAIP no *Manual de Normatização de Gerenciamento de Parceria*, publicado pela Portaria Ministerial n.º 283, de 23 de agosto de 2006, constante no Portal www.fomezero.gov.br.

Foram criados fluxos de atendimento a demandas e de operacionalização em todas as etapas do processo de gerenciamento de doações e de parcerias, que vão desde a identificação do doador (pessoa física ou jurídica), por meio do seu cadastramento no sítio Fome Zero, passando pela análise da pertinência da doação dos produtos (dinheiro, alimentos, equipamentos etc.), ou projetos; pela formalização do processo de doação, pela confecção e publicação dos certificados de doador eventual ou certificado de ação de parceria Fome Zero; até o monitoramento da destinação dos bens, serviços ou projetos, para o cumprimento de sua finalidade social.

A certificação das ações de parcerias foi uma forma de estímulo ao exercício de ações de responsabilidade social. Outro importante instrumento de incentivo fiscal foi a isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI para as doações ao Fome Zero.

O processo de **gerenciamento de doações** tornou-se mais complexo à medida que doações eventuais deram lugar a doações sistemáticas. Destacam-se os produtos oriundos de apreensões pela Receita Federal, incluindo equipamentos, ferramentaria e outros bens, que objetivaram o apoio a grupos produtivos. A complexidade do pro-

cesso residiu em alcançar os mais necessitados, fazendo chegar bens e serviços que suprissem suas necessidades, além de buscar perspectivas de sustentabilidade para sua inclusão social e produtiva.

Verificou-se a necessidade de envolver e articular diferentes atores sociais na estruturação de cadeias operacionais no sentido de garantir que a doação realmente chegasse às mãos de quem mais dela necessitasse, da forma mais racional e eficaz, evitando, por exemplo, a comercialização por intermediários ou que as doações fossem direcionadas sempre para os mesmos grupos, ou ainda que fossem perdidos prazos de validade no caso de produtos perecíveis. Foi instituída uma “cadeia solidária” composta por **doadores de produtos e serviços** (setor empresarial, cidadãos, entidades públicas); entidades **apoiadoras em logística** (armazenamento, embalagem e transporte); mediadores/donatários (entidades assistenciais, entre outros); até alcançar os **beneficiários** (segmentos de maior vulnerabilidade social).

Constatou-se, então, a necessidade de compartilhar responsabilidades com entidades de controle social em todas as fases do processo, desde a priorização dos beneficiários até o acompanhamento final da distribuição.

A articulação de todos os elos da cadeia (fornecimento, armazenamento, distribuição, entidades mediadoras e grupos beneficiários) levou à criação de outra instância colegiada denominada **Conexão Social**, com participação das demais áreas do MDS e dos parceiros mais diretamente envolvidos. Esses parceiros compartilhavam a definição da destinação dos produtos, considerando os prazos apropriados e os beneficiários que mais deles necessitavam, além da operacionalização de toda a logística de transporte e distribuição.

Um dos avanços mais importantes na consolidação das parcerias do Fome Zero no MDS foi o **estabelecimento de um diálogo institucional entre poder público e sociedade civil e empresarial, coordenado e incentivado pela SAIP**, que resultou em articulações de parcerias estratégicas para fortalecer políticas, programas e ações executadas pelo MDS, especialmente para geração de trabalho e renda; parcerias para o fortalecimento institucional do MDS; e articulação para a inclusão social de comunidades tradicionais e específicas.

Nesse processo, procurou-se estabelecer uma partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, cada um fazendo sua parte.

Do Festival Gastronômico para Água no Semiárido

Comer bem incentivando a cultura, a arte e a tradição culinária e ainda promovendo a solidariedade. Foi assim que se engajaram na campanha os donos de restaurantes por meio do Festival Gastronômico Brasil Sabor, realizado em uma parceria entre o Ministério do Turismo e a ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes, em 2006. A cada prato preparado especialmente para o festival, que fosse vendido, seria feita uma doação de R\$ 1 real para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Esta doação virou água na torneira, pois o recurso foi investido na construção de cisternas para coleta de água de chuva para as famílias do semiárido brasileiro.

Um dos avanços mais importantes na consolidação das parcerias do Fome Zero no MDS foi o estabelecimento de um diálogo institucional entre poder público e sociedade civil e empresarial, coordenado e incentivado pela SAIP, que resultou em articulações de parcerias estratégicas para fortalecer políticas, programas e ações executadas pelo MDS

As doações dos frequentadores de cerca de mil restaurantes em todo o Brasil serviram para que a ASA – Articulação do Semiárido, juntamente com o governo federal, governos estaduais e municipais, movimentos sociais, igrejas, sindicatos, apoiassem o Projeto Um Milhão de Cisternas – P1MC. Este projeto tem como objetivo levar água para cerca de 1 milhão de famílias que vive na região do semiárido brasileiro. Com os recursos arrecadados foram construídas cisternas individuais que coletam água de chuva para ser usada no período da seca. Cada cisterna abastece com água em quantidade suficiente e de qualidade uma família por até 8 meses de seca.

Esse projeto serviu para reduzir principalmente o esforço de mulheres e crianças na busca e no transporte de água sem qualidade e muitas vezes contaminada com fezes de animais, em distâncias que chegam a 6 quilômetros por dia.

Doações e Mais Doações

ANFAVEA, ABRASEL, EMATER, EMBRAPA, D'CHEFF – COCA-COLA, COEP, ELETROSUL, CHESF, FURNAS, INT, ABIT, ELETRONUCLEAR, PASTORAL DA CRIANÇA, FIOCRUZ, ELETRONORTE, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Pão de Açúcar, Caixa Econômica Federal, PETROBRAS, SEBRAE, ASA, FEBRABAM, Instituto ETHOS, Mesa Brasil – SESC, Receita Federal, CONAB, UNILEVER, Gilat do Brasil, BNDES, Narilan Alimentos – SP, JOSAPAR – SC, NHANDU-GUAÇU – RJ, CARREFOUR, Laboratórios Pfizer, Associação Brasileira de Papelão Ondulado, YELLOW BUG, André Spitz, Luiz Pinguelli Rosa, Editora Globo, Ajuda Brasil, Correios são alguns dos doadores do Fome Zero.

Os grupos priorizados para as doações foram as famílias beneficiadas com os Programas do MDS, os acampados, os quilombolas, as populações de rua (catadores) e os povos indígenas.

Algumas doações podem ser destacadas, como a doação de um milhão de litros de leite feita pela Tetra Pack; a doação de cerca de R\$ 8 milhões, em mercadorias apreendidas pela Receita Federal e a doação de 20.000 (vinte mil) sacas de sementes de milho, que resultou na produção de aproximadamente 900.0000 (novecentas mil) sacas de milho, beneficiando mais de 20.000 (vinte mil) famílias de agricultores. Assim, as doações também tiveram impactos significativos, na medida em que, além de dar grande visibilidade à problemática da fome, beneficiam os grupos mais vulneráveis socialmente ou em situações emergenciais, como as vítimas de catástrofes naturais.

O quadro a seguir apresenta a evolução, a partir de 2003, do equivalente financeiro das doações de bens com isenção fiscal prevista em lei. Referem-se a objetos de arte, instrumentos musicais, remédios, alimentos entre outros.

Doações Eventuais ao Fome Zero com Isenção Fiscal

Ano	Valor Total (R\$)
2003	2.911.219,02
2004	5.011.315,86
2005	2.126.845,49
2006	4.624.746,29
2007	6.564.249,28
2008	9.640.083,66
2009	15.226.565,20
2010	5.906.455,14
TOTAL	52.011.479,94

Fonte: MDS

Parcerias Estratégicas

Tal e qual no mundo empresarial, os investidores sociais privados veem as parcerias e as alianças como meio de potencializar os recursos aplicados, ganhar agilidade e eficiência.

Além disso, a incorporação da sociedade nas estratégias de implementação das políticas públicas foi usada como uma forma de torná-las irreversíveis. As parcerias mostraram-se, assim, um caminho estratégico para que as políticas de inclusão social alcançassem suas metas e vislumbraassem impactos que dificilmente ocorreriam sem a participação social.

No âmbito do Fome Zero foi criada uma rede – TALKER – que, com mais de 30.000 (trinta mil) agentes populares e presença em todos os estados do Brasil, assumiu o compromisso de promover a educação cidadã dos agentes e beneficiários do Fome Zero, promovendo capacitação sobre direitos humanos e civis, fortalecimento dos movimentos sociais e acompanhamento de políticas públicas. O MDS apoiou essa rede, por meio de convênio com o Instituto Paulo Freire, de 2004 a 2005.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome articulou parcerias para a viabilização de projetos, como a ampliação da rede de restaurantes populares nas grandes cidades e a construção de cisternas em associação com a Federação Brasileira das Associações de Bancos – FEBRABAN e a ABRASEL, conforme relatado anteriormente, entre outras iniciativas.

Assim, a SAIP buscou construir parcerias governamentais e não governamentais com vistas a potencializar, articular e integrar ações, projetos e programas de inclusão social, procurando evitar superposições de esforços, preencher eventuais lacunas e priorizar a atuação dos parceiros em ações nas quais haja maior potencial de obtenção de resultados.

A articulação de parcerias como uma ação de governo foi, portanto, mais do que a soma de ações realizadas por diferentes entes para um fim comum. A importância dessa função residiu em garantir que projetos executados por empresas ou outras entidades não governamentais estivessem alinhados às diretrizes das políticas governamentais e, com isso, obtivessem resultados mais amplos, mais efetivos e sustentáveis.

Parceiros Certificados

Os parceiros Fome Zero certificados correspondem a 5.572 instituições, sendo 40 empresas regularmente doadoras. Das parcerias com ações estruturantes, 34 referem-se aos parceiros que desenvolvem **ações que contribuem para a geração de trabalho e renda e desenvolvimento local sustentável**. São eles: ABIT, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S. A., Banco do Nordeste do Brasil, Bayer, Caixa Econômica Federal, CEPLAC, CGTEE, CHESF, CNPq, Coca-Cola, CONAB, DATAPREV, Eletrobras, Eletronorte, Eletronuclear, Eletrosul, Embrapa, FIOCRUZ, Furnas Centrais Elétricas, Grupo Pão de Açúcar, HP Brasil, INCRA, Infraero, Instituto Nacional de Tecnologia, Itaipu Binacional, Nestlé Brasil, OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras, Pastoral da Criança, Petrobras, Politec, Sebrae, Shell Brasil, Unilever e Volkswagen.

Dentre os que desenvolvem ações emancipatórias, destacam-se o Banco do Brasil com o **Programa Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS**; a Petrobras, que apoia ações de **educação e qualificação profissional, geração de emprego e renda, garantia de direitos da criança e do adolescente, empreendimentos sociais e voluntariado**; a Caixa Econômica Federal, com o programa de **apoio ao artesanato com design**, o Sebrae e o Sistema S, com a **capacitação produtiva**, e o Grupo Pão de Açúcar, com o **Programa Caras do Brasil**.

Populações Específicas e Comunidades Tradicionais

“Reconhecer as diferenças, tratar igual os iguais e diferente os desiguais”. Esse princípio que rege a busca pela proporção justa foi uma das condições para combater a desigualdade social no País. Demonstrou sensibilidade ao reconhecer a necessidade de tratar de forma diferenciada a diversidade da realidade social brasileira.

Num País tão diverso em sua composição étnica, racial e cultural, é um grande desafio estabelecer e implementar políticas públicas para promover o bem-estar da população e universalizar os direitos básicos de cidadania e dignidade.

É justamente à sombra da universalização da promoção dos direitos que se situam esses grupos. São comunidades que se diferenciam pelo local onde vivem ou pela atividade que exercem, por terem uma cultura própria e quase nunca suas necessidades se adaptam aos programas desenhados para atender a maior parte da população brasileira. Os quilombolas e povos indígenas são as comunidades tradicionais mais conhecidas. Mas também se enquadram nesse conceito as comunidades dos extrativistas e dos pescadores e outros grupos que compartilham entre si um patrimônio e um pacote de recursos comuns, dentre eles o território, sobre os quais estão estabelecidos os direitos e valores da coletividade.

O esforço do Fome Zero no MDS foi direcionado para emancipar financeiramente as famílias beneficiadas com programas como o Bolsa Família ao mesmo tempo em que cuidava da inclusão daqueles que ainda não tinham acesso a esses programas. Mas há aqueles grupos que pedem uma atenção especial porque, além da exclusão históri-



Os parceiros Fome Zero certificados correspondem a 5.572 instituições, sendo 40 empresas regularmente doadoras

ca do mercado de trabalho e de acesso a direitos elementares como educação, saúde e alimentação adequada, convivem numa lógica econômica, cultural e social mais desfavorável e muito diversa da predominante no País e no mundo.

Boa parte dessas comunidades encontrava-se ainda na invisibilidade, silenciadas por pressões econômicas, fundiárias, processos discriminatórios e excluídas socialmente. No atendimento dessas comunidades com as políticas públicas universalizantes, foi preciso levar em consideração suas especificidades, sua cultura, sua história, suas estratégias de produção e sobrevivência.

A sociedade passou a ser convidada a participar do debate para qualificar o atendimento a esses grupos. Foi necessário avaliar e discutir as políticas desenvolvidas para o setor, ouvindo das comunidades suas demandas e identificando caminhos que garantam sinergia entre ações governamentais e essas necessidades.

O maior desafio foi o de promover o reconhecimento da diversidade étnica e cultural existente no Brasil, os costumes e especificidades, para que esses costumes e essas singularidades fossem divulgados, respeitados e considerados no desenho e implantação de políticas públicas. Foram priorizadas as comunidades quilombolas e os povos indígenas, além da valorização da atividade produtiva de uma categoria historicamente excluída, os catadores de materiais recicláveis em lixões e ruas das cidades brasileiras. Foi criada, por Decreto, de 27 de dezembro de 2004, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, para desenvolver a articulação a mobilização e a integração das políticas governamentais para o setor. Posteriormente foi publicado o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Trabalho e Renda para as Famílias Excluídas

No que se refere à **geração de oportunidades de trabalho e renda** para as famílias pobres, tratou-se de um desafio complexo, tendo em vista o pouco conhecimento acumulado na inserção no mundo do trabalho desses segmentos populacionais e a falta de instrumentos e estratégias para promover a integração das ações, tornando-as sustentáveis.

Para o bom entendimento acerca do universo de parceiros, as ações governamentais em andamento e a obtenção de maior efetividade dos programas e projetos, a SAIP, fez em 2005 um levantamento das principais ações do governo federal, previstas no Orçamento Fiscal da União, nas áreas de Transferência de Renda, de Geração de Trabalho e Renda e de Desenvolvimento Local que pudessem beneficiar famílias pobres.

A partir do levantamento das ações descritas no Plano Plurianual do Governo Federal – PPA 2004-2007 – a SAIP constatou que as ações que contribuem para a geração de trabalho e renda para a população de baixa renda estavam distribuídas em vários Ministérios e Secretarias Especiais da Presidência da República. Entendendo que essas ações são complementares entre si e que sua articulação propiciaria condições de vida mais dignas aos grupos mais excluídos da população, buscou-se, com o levantamento dessas ações, a criação de condições para sua articulação. Dessa forma, o ato de compra de equipamentos, por exemplo, pode ser associado a uma capacitação técnica, a uma organização associativa, ao acesso ao crédito etc., e com isso, significar a geração de circunstâncias favoráveis ao desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Com o objetivo de identificar, divulgar e facilitar a articulação dessas ações, a SAIP elaborou o **Guia de Geração de Trabalho e Renda**. Em um único documento, ações de apoio à geração de trabalho e renda para a população pobre foram organizadas e sistematizadas, facilitando aos gestores locais o acesso às informações. Assim, foi possível ao usuário conhecer:

- Todas as ações de transferência de renda, apoio à geração de trabalho e renda e ao desenvolvimento local do governo federal;
- A que público as ações são destinadas;
- Que tipo de organização ou instituição tem possibilidade de acessar o recurso;
- A abrangência territorial das ações;
- Os condicionantes para acesso; e

- Os contatos das unidades gestoras correspondentes.

Foram ainda fornecidas informações sobre microcrédito em todo o território nacional, independentemente do tipo de instituição responsável, e divulgados dados sobre órgãos governamentais, sindicais, religiosos, internacionais etc., envolvidos com a inclusão social e com o mundo do trabalho.

O Guia serviu ainda para subsidiar o governo federal na tomada de decisões sobre a aplicação de recursos que promovessem a inclusão social e o desenvolvimento local com sustentabilidade, por meio de articulação de programas, de projetos e de ações em um mesmo território. Teve como objetivo apoiar o rompimento com a lógica de ações fragmentadas, setorializadas, e/ou com a sobreposição de ações similares, na superação da linha de pobreza das famílias deserdadas pelo processo de crescimento econômico.

Partiu-se do princípio que, para erradicar de forma definitiva a fome no Brasil, seriam necessários os programas de Transferência de Renda, as ações e atividades que incentivam as famílias a desenvolverem atividades econômicas para a Geração de Trabalho e de Renda, assim como os programas de apoio ao Desenvolvimento Local, capazes de propiciar sustentabilidade aos empreendimentos. Essas ações se constituíram no arcabouço para a geração de trabalho e renda para desempregados, jovens em situação de risco, mulheres, indígenas, quilombolas e populações pobres em geral.

Foram levantados todos os programas de **transferência de renda** (cerca de 20), de **geração de trabalho e renda** (mais de 100) e de **apoio ao desenvolvimento local** (cerca de 20), que envolviam 17 Ministérios e 4 Secretarias Especiais da Presidência da República com valor anual em torno de R\$ 70 bilhões de reais (2005). No que diz respeito a atividades que promovem a geração de trabalho e renda, o guia classificou as ações em sete eixos temáticos considerados essenciais para a sustentabilidade das ações:

- Diagnóstico, mobilização e articulação de parcerias;
- Formação e capacitação para o trabalho;
- Assistência técnica;
- Apoio à institucionalização (organização social, associativismo e cooperativismo);
- Infraestrutura e logística de produção;
- Acesso ao crédito; e
- Comercialização.

Esse trabalho culminou em um importante instrumento, atualizado anualmente, de acordo com o Plano Plurianual – PPA, que, ao prover informações sobre cada ação em cada Ministério, além de criar a oportunidade para que as ações governamentais de geração de trabalho e renda fossem articuladas e integradas em seu processo de implantação no nível local, propiciasse também maior visibilidade e divulgação, aos possíveis interessados, daquilo que poderiam pleitear aos órgãos do governo federal nessa área.

A partir do Guia de Geração de Trabalho e Renda criou-se o **Observatório Nacional de Investimentos Sociais**, instrumento estruturado em um Banco de Dados, acoplado à Matriz de Informações Sociais e das Políticas de Responsabilidade do MDS.

O objetivo central do Observatório foi o de disponibilizar as informações sobre as atividades em execução pelos órgãos governamentais e parceiros Fome Zero que promovessem a inclusão socioproductiva e a geração de trabalho e renda em cada município brasileiro, de modo que estas pudessem vir a ser apropriadas no nível local pelos diversos atores sociais, como governos, instituições não governamentais, movimentos sociais e religiosos, bem como empresas que exercem a responsabilidade social.

Os Telecentros – O Papel do MDS na Inclusão Digital

Os telecentros são importantes peças de comunicação, formação, capacitação e favorecem a redução das desigualdades sociais, meta primeira do MDS em suas mais variadas versões, implantados em regiões carentes do Brasil. São reconhecidos como elementos fundamentais de Inclusão Digital para as famílias carentes. Além da possibilidade de

acesso e utilização das Tecnologias de Comunicação e Informação – TIC, os Telecentros se caracterizam, sobretudo, pela capacidade de articular o desenvolvimento econômico no ambiente onde está inserido, potencializando o exercício efetivo e amplo da cidadania na era digital.

O MDS, por meio das doações de computadores ao Fome Zero, apoiou a instalação de diversos telecentros que definitivamente entraram na agenda política de inclusão social do governo. Propiciam acesso à informação às pessoas menos favorecidas e estão situados tanto nas áreas pobres das grandes periferias urbanas como nas áreas mais distantes, em comunidades rurais de diversas regiões brasileiras como na Amazônia.

Foram mais de 5.000 telecentros implantados no estado brasileiro com o apoio dos organismos do governo federal e suas estatais. Propiciaram a abertura de um mundo de conhecimento e de oportunidades para milhares de habitantes que ainda não possuem os meios para adquirir um computador pessoal ou o acesso à Internet em suas casas. Anteciparam a história, revolucionaram espaços e atraíram a atenção de milhares de jovens, crianças e adultos na descoberta de um novo e fascinante universo.

São inegáveis os danos da exclusão digital à população beneficiária dos programas sociais do governo federal. Os beneficiários desses programas necessitam de inserção na Sociedade da Informação, objetivando ampliar as oportunidades de negócios e de trabalho, que induzam ao crescimento na produção e geração de emprego e renda.

O uso da Internet pode estimular e fortalecer as atividades produtivas, propiciadas por:

- Acesso a informações dos diferentes produtos, ofícios e artes produzidos em outras regiões do País e/ou do exterior;
- Capacitação mediada por computadores em técnicas de produção, *design*, organização de pequenas e micro-empresas, comercialização, gestão, associativismo, cooperativismo, comércio justo, economia solidária etc.;
- Acesso a programas e projetos de governo voltados ao incentivo de atividades produtivas nas áreas de agricultura, comércio, indústria, turismo, artesanato e serviços etc.;
- Acesso às informações de gestão, associativismo e cooperativismo, como formas de organização de grupos produtivos e inserção em programas de economia solidária;
- Acesso a informações de mercado, principalmente das redes de comércio justo e solidário no Brasil e no exterior;
- Acesso a informações sobre legislação tributária e organização de pequenas empresas, de cooperativas e associações de produtores etc.;
- Utilização do comércio eletrônico, por meio de páginas na Internet divulgando produtos e serviços locais e regionais;
- Intercâmbio com escolas técnicas, universidades e centros de pesquisa tecnológica; e
- Acesso às informações sobre crédito, microcrédito e serviços bancários mediado por computadores interligados à Internet. Bancos públicos, bancos privados e entidades provedoras de microcrédito podem usar os telecentros como plataformas para assegurar esses serviços de interesse dos empreendedores, artesãos e da comunidade local e regional para implantação de correspondente bancário com ou sem numerário.

Central de Relacionamento Fome Zero

O Fome Zero gerou uma grande mobilização cívica e articulação de programas, tendo a Central de Relacionamento Fome Zero papel fundamental no processo de atendimento à população beneficiária dessa articulação. Constituiu-se em canal gratuito (0800 707 2003) por meio do qual dúvidas, sugestões, denúncias foram esclarecidas e ainda serviu para interação entre o MDS e os estados, municípios e conselhos para articulação de ações. Dentre esses projetos, programas e políticas, se encontram o Programa Bolsa Família e sua principal ferramenta de seleção de famílias, o Cadastro Único, geradores de 96% de todo o atendimento prestado pela Central de Relacionamento. A Central foi dimensionada para o atendimento de aproximadamente 8.000 ligações/dia e a média diária de ligações recebidas chegou a mais de dezessete

mil, das quais apenas 50% foram atendidas e o restante perdidos por necessidade de ampliação dos postos de atendimento da central.

A Central de Relacionamento Fome Zero foi criada em 2003, a partir da parceria estabelecida com grandes operadoras de telecomunicação e telemarketing (**Embratel / Brasil Center; Telemar / Contax; Brasil Telecom / Teleperformance e Telefônica / Atento**) e com o **Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD)**, que disponibilizaram infraestrutura, gestão, tecnologia e pessoal, com doações estimadas em R\$ 12,9 milhões. Já em pulsos de telefonia, fixa e móvel, o valor da doação foi de R\$ 26 milhões, e teve a participação da **Associação das Empresas de Telefonia Celular (ACEL), Claro, Tim e Vivo**. De 2003 a 2006, foram recebidas 12 milhões de ligações telefônicas e cerca de 70 mil e-mails válidos, com um valor estimado total de serviços doados em R\$ 38,9 milhões. A partir de 2006, os serviços passaram a ser realizados com recursos do MDS, a partir de licitação pública.

O Desafio da Erradicação da Fome Está Sendo Vencido

Erradicar a fome no Brasil, com ações urgentes e estruturantes é mais que um propósito de governo, esse é um propósito de nação. Considerou-se que, para que todo o cidadão e cidadã brasileiros pudessem ter em sua mesa três refeições diárias e ao mesmo tempo receber apoio em atividades de inclusão produtiva, para obterem renda como fruto do seu próprio esforço, seria preciso uma mobilização em massa dos diversos atores sociais. Torna-se necessário ir fundo na raiz dos problemas para que as soluções sejam eficazes e sustentáveis. Para tanto há que se trabalhar mudanças culturais, enfrentar preconceitos e acreditar que uma outra realidade seja possível.

O Brasil não pode continuar entre os países com maior índice de desigualdade social. É necessário um comprometimento dos diversos setores sociais para o enfrentamento desse desafio e sobre tudo estimular a ampliação de ações transformadoras e comprometidas com a busca de um país mais igualitário, solidário e justo.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Receitas de doações financeiras repassadas ao tesouro nacional*. Acessado em: 14 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/doacoes-1/arquivos/doacoes-fome-zero-agosto-2010.pdf?searchterm=doações+fome>

UNESCO, MDS, 2006. *Parcerias por um Brasil sem fome e mais justo: Sociedade, empresas e governo juntos para gerar renda e dignidade*. Brasília, 2006.

Apresentação da Autora

Heliana Kátia Tavares Campos é engenheira civil e especializada em Engenharia Sanitária pela UFMG, com 30 anos de experiência no setor de saneamento, mobilização social e gestão dos resíduos sólidos urbanos. Foi pesquisadora da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC, superintendente de Limpeza Urbana de Belo Horizonte, secretária de Parcerias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, quando criou o Manual de Geração de Trabalho e Renda do Governo Federal. Presidiu a REDLAC – Rede Social América Latina e Caribe pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2007. Foi oficial de Projetos do UNICEF, idealizadora e membro nacional do Fórum Lixo e Cidadania e da campanha “Criança no lixo nunca mais”. É consultora do Ministério do Meio Ambiente – MMA e membro do Conselho do Instituto Sociedade População e Natureza – ISPN. Proferiu mais de 240 palestras e oficinas técnicas, publicou 40 trabalhos técnicos, tendo ministrado diversos cursos sobre mobilização social e gestão dos resíduos no Brasil, em Portugal, México, Peru, Argentina, Venezuela e Chile.

Maria de Fátima Abreu é engenheira civil e sanitária pela UFMG, especializada em Gestão Ambiental pela Universidade de Aberdeen, Escócia. Foi Secretária de Articulação Institucional e Parcerias do MDS em 2004 e Diretora de Articulação e Mobilização Social de 2005 a 2007. Foi Secretária Adjunta de Meio Ambiente da Prefeitura de Belo Horizonte em 1996 e Coordenadora de Mobilização Social da Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte de 1993 a 1996. É Pesquisadora Sênior da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais desde 1982 e Superintendente de Intermediação para Assuntos Metropolitanos desde 2007. Autora de dezenas de trabalhos, com destaque para o livro “Do Lixo à Cidadania - Estratégias para Ação (UNICEF e CAIXA), 2001 e o artigo “A Coleta Seletiva em Parceria com Catadores de Materiais Recicláveis: o papel dos diferentes autores e a importância da participação social”. In: Azeredo S., Nabuco, A.L. (Org.) Democracia participativa - a experiência de Belo Horizonte”. Belo Horizonte 2008.

EXPERIÊNCIA

A Experiência do PAA no Baixo Sul da Bahia

Em dezembro de 2009, um Acordo de Cooperação Técnica assinado entre o Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Fundação Odebrecht, levava ao Baixo Sul da Bahia o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Foi delegado ao Instituto Direito e Cidadania – IDC a operacionalização desta iniciativa.

O IDC concentrou-se na estruturação de projetos que contemplam a modalidade Doação Simultânea, promovendo a articulação entre a produção da agricultura familiar e a doação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, resultando no desenvolvimento da economia local e fortalecimento das redes sociais do Baixo Sul, uma região de grande patrimônio ambiental que contrasta com a pobreza e exclusão social.

A primeira ação realizada foi um diagnóstico dos projetos em execução na região, para identificar as melhores práticas e multiplicar o conhecimento já produzido. Percebeu-se, no entanto, que o PAA era desconhecido por muitos agricultores. Era necessário articular e organizar uma rede de instituições parceiras, como Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, sindicatos, secretarias municipais e associações rurais. Feito o diagnóstico, o IDC delineou a estratégia de estruturação das propostas do PAA. De um lado, desenvolveu ações com os agricultores e suas associações, orientando as etapas até a aprovação da proposta pela CONAB; de outro, promoveu encontros com lideranças das instituições parceiras com o objetivo de fortalecer a rede de apoio ao PAA.

Mais de mil já participaram dos eventos de divulgação e sensibilização. Destes, 208 agricultores e agricultoras já tiveram acesso ao PAA, representando cinco associações rurais dos municípios de Presidente Tancredo Neves, Igrapiúna e Wenceslau Guimarães. Foram investidos R\$ 596.585,24. Vale destacar ainda alguns resultados qualitativos, considerados importantes para o desenvolvimento regional: regularização da documentação das associações e seus membros, aumento da produtividade da terra, organização dos agricultores para a comercialização e fortalecimento do capital social territorial por meio da parceria entre as instituições locais.

Nos encontros de mobilização e capacitação, fomos surpreendidos com depoimentos que demonstraram a apropriação do PAA pelos agricultores, como o Sr. Mescias dos Santos. Com sua linguagem simples e original, ele falou da sua experiência com o PAA. “Os produtos que vão para hospitais, escolas e creches são naturais e orgânicos. E tem o lado muito importante também que é o ganho financeiro. Você tem como abastecer a família, passear e ter seu dinheiro no bolso”. E finaliza: “A luta, o suor derramado e honrado é o que existe em comum entre eu e os demais agricultores”. As atividades continuarão, para promover a inclusão social de cada vez mais trabalhadores.

Maurício Medeiros
Maria Celeste Pereira de Jesus



A ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL NA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA FOME ZERO

Jorge Alfredo Streit

O presente artigo objetiva discorrer sobre o alinhamento da Fundação Banco do Brasil com a estratégia do Programa Fome Zero. Para isso, relata uma breve trajetória da Fundação e delimita pressupostos com os quais embasa sua atuação: tecnologia social e economia solidária. A seguir, explicita o contexto em que se processou a integração com o Fome Zero, passando a apresentar concretamente os meios que foram utilizados para tornar tangíveis ações no campo de geração de trabalho e renda, ilustrando ainda os quantitativos globais da atuação da Fundação. Também apresenta dificultadores encontrados nos campos de atuação dos programas, que se buscou superar por meio de metodologias construídas e assessorias técnicas disponibilizadas, que são apresentadas brevemente. Por fim, faz-se um balanço do que já foi realizado, ao tempo que se elenca alguns desafios dos caminhos a trilhar em busca de um mundo mais justo e democrático.

Introdução

Em 2010, a Fundação Banco do Brasil completa 25 anos de atuação em prol do desenvolvimento sustentável, com ênfase na redução das desigualdades sociais e na promoção da cidadania. A transformação social almejada pela Fundação Banco do Brasil deve ser resultado de uma intervenção realizada pela e para toda a comunidade, de modo que todos possam ser donos da nova riqueza produzida, unidos pelos princípios da solidariedade e da cooperação.

Se é verdade que essa meta de realizar uma intervenção social com foco nos graves problemas sociais brasileiros sempre orientou as ações da Fundação Banco do Brasil, também é verdade que a clareza sobre o propósito e a qualidade dessa atuação resulta da construção de uma *expertise* institucional, consolidada nos últimos dez anos.

Com efeito, é ao longo da última década e com grande vigor nos últimos cinco anos, que a Fundação Banco do Brasil alcança o amadurecimento de suas ações. Contribuem para isto as opções estratégicas que, desde 2003, orientam os investimentos sociais da instituição, colocando as tecnologias sociais como centro da sua atuação e tendo como eixos principais a educação e a geração de trabalho e renda.

Trajectoria Institucional

Criada em 1985, a Fundação Banco do Brasil começou sua atuação a partir de dois grandes programas que já vinham sendo desenvolvidos há mais de dez anos pelo Banco do Brasil: O Fundo de Incentivo à Pesquisa Técnico - Científica – FIPEC e o Fundo de Desenvolvimento Comunitário – FUNDEC, que provia assistência para comunidades urbanas e rurais. Ao assumir as atividades desenvolvidas pelo FIPEC e FUNDEC, em 1988, as primeiras ações da Fundação Banco do Brasil foram direcionadas para o financiamento de ações sociais nas diversas áreas de atuação definidas em seu estatuto: ciência e tecnologia, educação, cultura, saúde e assistência social, recreação e desportos, além de assistência a comunidades urbanas e rurais.

Extintos em meados da década de noventa, FUNDEC e FIPEC cederam espaço a programas estruturados pela Instituição, como o AABB Comunidade, na área de educação, Homem do Campo e Trabalho e Cidadania, na área de geração de renda. A partir de 1999, a Fundação Banco do Brasil vai deixar, progressivamente, de ser uma organização financiadora de projetos de outras instituições para se dedicar, com mais ênfase, ao aprimoramento e estruturação de programas próprios. Uma importante mudança acontece neste período. A lógica institucional de incentivo à ciência e à tecnologia direciona-se, então, para o emergente conceito de Tecnologia Social.

Tecnologia, entendida no sentido amplo de manifestação do conhecimento, ou seja, um processo, método, produto ou mesmo um artefato desenvolvido, seja pelo meio acadêmico, pelo Estado ou proveniente do saber popular. O termo, oriundo das ciências exatas, trata ainda da capacidade de reaplicação de tais tecnologias, a fim de obter resultados semelhantes.

Em geral, são tecnologias focadas na resolução de problemas como, por exemplo, as demandas por água, alimentação, educação, saúde ou renda. Outro diferencial é que, necessariamente, precisam garantir sua apropriação pela comunidade, gerando mudanças de comportamentos, atitudes e práticas que proporcionem transformações sociais. A comunidade é protagonista e não mera receptora da tecnologia.

Tecnologia Social e Economia Solidária

A partir de 2000, a Fundação Banco do Brasil adota o conceito Tecnologia Social como todo método, processo ou artefato, desenvolvido em interação com a comunidade, que promova transformação social e que tenha condição de ser reaplicado em escala, em outros lugares ou territórios. Quer dizer, uma solução social, conhecida por determinado grupo da sociedade, que tem potencial de ser transferida para outras regiões que convivam com o mesmo problema social.

A escassez de programas ou projetos e mesmo artigos e publicações que trabalhassem com o conceito leva a instituição a lançar, em 2001, o Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social e o Banco de Tecnologias Sociais – BTS.

A partir do concurso bienal, a Fundação Banco do Brasil passou a atrair conhecimentos, dispersos pelo País e a concentrá-los no Banco de Tecnologias Sociais – uma base de dados disponível na rede mundial de computadores – de forma a tornar as soluções conhecidas por mais e mais comunidades. Outras iniciativas seguem-se ao pioneirismo da Fundação Banco do Brasil, como a criação do Instituto de Tecnologia Social (2002), da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social do Ministério de Ciência e Tecnologia (2003) e do Centro Brasileiro de Referência em Tecnologia Social (2004). Diversas outras instituições passaram a criar departamentos, divisões e gerências de Tecnologia Social.

Com um forte apoio da Fundação Banco do Brasil, a Rede de Tecnologias Sociais – RTS é lançada, em 2005, com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável mediante a difusão e a reaplicação em escala de tecnologias sociais. Todas estas instituições incentivam e desenvolvem ações para a disseminação do conceito de TS e de seu potencial transformador, principalmente no Nordeste.

Também é percebida a ocorrência de uma clara demanda da sociedade por um modelo de desenvolvimento que trabalhe e valorize o espírito de cooperação e os valores de apoio mútuo e solidariedade. A crescente adoção pela Fundação Banco do Brasil de tecnologias sociais como estratégia para o desenvolvimento ocorre, concomitantemente, com o avanço do conceito da economia solidária.

A economia solidária pode ser entendida como um outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associativa do capital e o direito à liberdade individual. Nessa perspectiva, surge a ideia de uma nova economia, baseada nos princípios da solidariedade entre os agentes socioeconômicos, em oposição ao padrão individualista e competitivo. O conceito se apresenta como um campo filosófico, político, social e econômico mais adequado aos interesses dos trabalhadores, uma vez que nela esses atores empregam os meios de produção, comercialização e crédito em função de interesses coletivos.

Para a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, economia solidária é um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver. Sem explorar as pessoas e sem destruir o ambiente. Cooperando e, fortalecendo o grupo, sem patrão nem empregado. É entendida como uma estratégia de enfrentamento da exclusão social e da precarização do trabalho, sustentada em formas coletivas, justas e solidárias de geração de trabalho e renda.

Alinhamento com a Estratégia Fome Zero

Em 2003, a partir da mudança na estratégia de ação social do governo federal, a Fundação Banco do Brasil passa a se beneficiar de uma confluência de fatores favoráveis para a modelagem de uma nova forma de atuação. O cenário interno aponta como fator de destaque a experiência da Instituição acumulada no campo da geração de trabalho e renda, quer atuando com recursos próprios, quer atuando com recursos de terceiros, em diferentes convênios.

Ainda no campo da *expertise* da Fundação Banco do Brasil, também é importante lembrar a tradição do Banco do Brasil, instituição mantenedora, no fomento ao desenvolvimento local e à geração de renda, particularmente, junto à agricultura familiar. Por fim, a disponibilidade de um acervo de ideias já catalogadas no Banco de Tecnologias Sociais – BTS, boa parte delas com finalidade voltada para a geração de renda, consolida esse cenário interno favorável à nova estratégia de ação social.

Este contexto foi extremamente necessário para um reposicionamento capaz de abarcar as diretrizes do programa Fome Zero, otimizando recursos e efetivando resultados sociais. Com o realinhamento e reorientação estratégica aos pressupostos da iniciativa federal, a atuação da Fundação Banco do Brasil na geração de trabalho e renda passou a ter como prioridade regiões geográficas que apresentavam menores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH e a priorizar os públicos elencados pelo Fome Zero: populações sob intensa exclusão, como assentados da reforma agrária, trabalhadores que sobreviviam da coleta de materiais recicláveis, quilombolas e indígenas.

Comitê Operativo Multissetorial

O enfrentamento da falta de empregos e de acesso ao trabalho e renda, um dos principais problemas do Brasil, exige uma combinação de diversas políticas econômicas e sociais. Faz-se necessário um crescimento econômico significativo e sustentado, por longo período, por medidas de distribuição de renda e um conjunto de ações voltadas para a inclusão econômica de comunidades pobres, articuladas com políticas sociais específicas.

Reafirmada a aderência desse foco de atuação da Fundação Banco do Brasil com a estratégia mais abrangente, coube, então, organizar a intervenção social. Em 2003, a Fundação Banco do Brasil começa a discutir e adotar formas de promover uma maior interação e contribuição para as políticas públicas, em particular para responder ao chamado do governo federal para as diretrizes do Fome Zero. Assim, em interação com o Banco do Brasil, foram desenhadas ações dentro dos conceitos estruturais do programa federal que produzissem empreendimentos de geração de trabalho e renda, além de priorizar as ações de educação que pudessem a elas ser integradas.

Em conjunto com diversas organizações e empresas, como o próprio Banco do Brasil, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, a Caixa Econômica Federal, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, entre outros, a Fundação Banco do Brasil participou da gestão de um dos comitês do programa Fome Zero do governo federal, chamado Comitê Operativo Multissetorial.

O objetivo do Comitê era definir um entendimento comum para as organizações atuarem alinhadas ao Fome Zero. Dessa primeira experiência, a Fundação orientou seus investimentos, de um modo geral, aos mesmos públicos do programa federal: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas, comunidades quilombolas e populações dos grandes centros urbanos que vivem nos e dos lixões.

Geração de Trabalho e Renda na Fundação Banco do Brasil

Iniciativas econômicas concretas, viáveis e duradouras despontavam como o melhor caminho para que as populações pobres, excluídas e marginalizadas tivessem um acesso consistente às melhores condições de vida e cidadania plena. A Instituição optou, então, pelo trabalho com cadeias produtivas, desenvolvimento territorial e tecnologias sociais, na perspectiva da economia solidária. Nesse sentido, no vasto campo da geração de trabalho e renda, passou a atuar por meio de dois Programas: o Programa Trabalho e Cidadania e o Programa de Reaplicação de Tecnologias Sociais.

Programa Trabalho e Cidadania

Esse Programa é estruturado numa perspectiva de desenvolvimento econômico e social, redução da pobreza e da desigualdade no País e aumento da produtividade do trabalho e do valor agregado à produção solidária, portanto, apresenta um alinhamento sinérgico com o Fome Zero. Tem como objetivo estabelecer parcerias técnicas, financeiras e institucionais para desenvolver ações destinadas a promover o emprego e as condições de acesso aos mercados de trabalho, visando à redução da pobreza e da desigualdade e o aumento da produtividade do trabalho, garantindo, dessa forma, uma melhor distribuição de renda. Atua por meio das cadeias produtivas e projetos de desenvolvimento territorial, sendo a seguir melhor apresentados:

a) Cadeias Produtivas

A atuação em cadeias produtivas é uma das estratégias da Fundação e se reflete nas ações de Geração Trabalho e Renda – GTR. Utiliza metodologias que propiciam a organização de empreendimentos em torno da cadeia priorizada, abrangendo desde a produção de matéria-prima, a etapa de beneficiamento/industrialização, até a fase de distribuição/comercialização, conforme figura a seguir:

Etapas da Cadeia Produtiva Apoiadas pela Fundação Banco do Brasil



Assim, a cadeia produtiva integra todas as etapas de um bem ou serviço até o seu consumo final. A reorganização solidária das cadeias produtivas, sob a lógica da abundância, amplia os benefícios sociais dos empreendimentos em função da distribuição de riqueza que operam, visando sustentar o consumo nas próprias redes.

O direcionamento inicial foi promover iniciativas de inclusão social que contribuíssem para que os pequenos produtores e os trabalhadores organizados se apropriassem de um percentual maior da renda gerada em uma determinada cadeia produtiva e se educassem para assumir o protagonismo de suas histórias e de suas comunidades.

A estruturação em cadeias produtivas pressupõe a constituição de empreendimentos solidários, com configuração de formas associativas, como: cooperativas, central de cooperativas, associações produtivas etc. Assim, a identidade do projeto deve ter como premissa a economia solidária e aplicação do autêntico cooperativismo. Na sequência, listam-se as cadeias produtivas priorizadas para atuação por parte da Fundação Banco do Brasil com seus respectivos objetivos:

- **Cadeia Produtiva do Caju:** Apoiar os agricultores familiares envolvidos na atividade da cajucultura, por meio do beneficiamento da castanha de caju, utilizando tecnologia desenvolvida pela EMBRAPA Agroindústria Tropical e premiada na primeira edição do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologias Sociais: Minifábricas de Beneficiamento de Caju.

Foi a primeira cadeia produtiva definida como objeto de investimento da Fundação Banco do Brasil, dirigida, principalmente, aos estados nordestinos de maior produção da cultura: Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Bahia.

A intervenção na cadeia produtiva da cajucultura, como apontado nos livros *Negócios Solidários com Cadeias Produtivas* (2005) ou *Os Frutos Sociais do Caju* (2010), ambos editados pela Fundação Banco do Brasil, partiu da mobilização e organização produtiva dos agricultores em cooperativas.

- **Cadeia Produtiva da Apicultura:** Apoiar os agricultores familiares envolvidos na atividade apícola por meio de uma inserção mais efetiva na cadeia de produção, promovendo elevação de seu padrão de renda e melhoria das condições de vida.

A apicultura foi o segundo grande investimento social da Fundação Banco do Brasil em cadeias produtivas. O processo de mobilização social e organização da produção ocorreu primeiramente com a organização das cooperativas locais, posteriormente, segue a implantação das casas de mel – que representam o primeiro estágio de beneficiamento do produto. Depois desse primeiro estágio, seguiu a organização e implantação de uma Unidade Central de Processamento – a Casa Apis, que recebe a produção de todas as casas de mel.

- **Cadeia Produtiva da Mandioca:** Apoiar os agricultores familiares envolvidos na atividade da mandiocultura, por intermédio de uma inserção mais efetiva na cadeia de produção, promovendo elevação de seu padrão de renda e melhoria das condições de vida.

A cadeia produtiva da mandioca caracterizou-se por ser o terceiro grande investimento social da Fundação Banco do Brasil em cadeias produtivas, com a realização de mobilização social e organização da produção, acontecendo como nas demais cadeias produtivas priorizadas. Primeiro, a organização das cooperativas locais, posteriormente, a implantação das casas de farinha – estágio primeiro de beneficiamento do produto. Atualmente, está em fase de conclusão o complexo da fecularia, ápice desse empreendimento.

- **Resíduos Sólidos:** Fortalecer iniciativas solidárias desenvolvidas por organizações de catadores, visando maior agregação de valor aos produtos extraídos da coleta, disseminando a cultura da responsabilidade ambiental.

A intervenção acontece junto aos trabalhadores catadores de materiais recicláveis, localizados nos grandes centros urbanos. Junto a este público, a Fundação realiza investimentos sociais na estruturação da cadeia produtiva da reciclagem, no processo de produção, organização social e na formação de redes para o fortalecimento da comercialização da produção solidária.

b) Desenvolvimento Regional/Local Sustentável

A atuação em territórios busca o fortalecimento da comunidade local para o desenvolvimento sustentável, a partir das potencialidades do território e da articulação de parcerias. Ocorrem ações integradas em educação, geração de trabalho e renda, saúde e valorização da identidade cultural.

No âmbito do desenvolvimento territorial apresenta-se a seguir os projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento, com a explicitação dos seus objetivos:

- **Vale do Urucuia (MG):** Promover o incremento da produção apícola, da fruticultura do cerrado, da mandiocultura, do artesanato e do turismo, disseminando a cultura da responsabilidade ambiental e viabilizando o desenvolvimento sustentável das comunidades da região do Vale do Rio Urucuia e Parque Grande Sertão.

- Berimbau (BA): Promover o incremento da produção artesanal, da pesca e da hortifruticultura, disseminando a cultura da responsabilidade ambiental e viabilizando o desenvolvimento sustentável das comunidades do litoral norte da Bahia.
- Bacia do São Bartolomeu (DF-GO): Desenvolver projetos e reaplicar tecnologias sociais que visem à recuperação e/ou conservação ambiental e ao desenvolvimento da região da bacia do rio São Bartolomeu, em bases sustentáveis, que propiciem geração de trabalho e renda.
- Território dos Cocais (PI): Apoiar ações orientadas pelo conceito de desenvolvimento territorial integrado e sustentável na região da Mata dos Cocais.
- Vale do Rio Doce (MG): Articular parcerias em projetos de geração de trabalho e renda, visando mitigar os efeitos do fenômeno migratório que ocorre, principalmente, para os Estados Unidos.

Também no contexto de desenvolvimento territorial, a Fundação atuou em conjunto com o Banco do Brasil, que desenvolveu uma estratégia negocial denominada Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS, inspirada em reflexões e discussões acerca do Programa Fome Zero. O DRS é uma das principais contribuições do Banco do Brasil ao desenvolvimento sustentável do País e revela a incorporação dos princípios da responsabilidade socioambiental. O quadro a seguir expressa uma síntese dessa estratégia:

O Banco do Brasil, o Programa Fome Zero e o Desenvolvimento Sustentável

O Banco do Brasil tem se posicionado como parceiro do governo federal, contribuindo efetivamente em projetos de inclusão social e trabalho coletivo para melhorar e transformar a vida de cada brasileiro. A partir de 2003, atende ao chamado para apoiar o programa Fome Zero.

Nesse contexto, surgiu a estratégia negocial de Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS, que nasceu a partir da discussão sobre o programa Fome Zero do governo federal, o desenvolvimento sustentável do País e a efetiva participação de uma instituição financeira do porte e da relevância do Banco do Brasil.

Desse modo, o DRS, alinhado aos propósitos do programa Fome Zero, baseia-se em uma estratégia de negócios que tem por objetivo promover o desenvolvimento das regiões em que o BB atua, gerando trabalho e renda de forma sustentável, inclusiva e participativa, por intermédio da adoção de práticas que permitam um salto de qualidade nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e ambiental e que respeitem a diversidade cultural das localidades.



O DRS busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras onde o Banco do Brasil está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos.

Em termos de resultados, os números são expressivos. Desde o lançamento do DRS, em 2003, tem-se mais de 3,6 mil planos de negócios em implementação, mais de 1 milhão de beneficiários envolvidos, contemplando 3.844 municípios brasileiros e uma carteira de crédito superior a R\$ 7,4 bilhões. São identificadas e trabalhadas, tanto no meio rural quanto urbano, diversas atividades produtivas, como: bovinocultura de leite, cafeicultura, mandiocultura, fruticultura, ovinocaprinocultura, biodiesel, apicultura, extrativismo, aqüicultura, artesanato, reciclagem, confecção e transporte de pessoas.

Assim, o Banco do Brasil reafirma seu compromisso no apoio a atividades produtivas urbanas e rurais, aliando retorno econômico, justiça social e preservação ambiental, respeitando a cultura local das comunidades envolvidas, consoante a missão de ampliar e fortalecer sua atuação como agente de desenvolvimento do País.

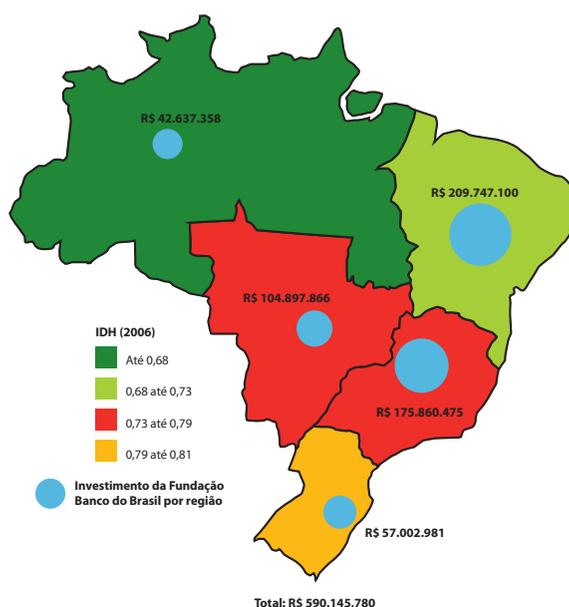
Programa de Reaplicação de Tecnologias Sociais

Enfatiza-se que a base da intervenção social da Fundação é a identificação e o investimento em Tecnologias Sociais. O Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social ajuda a identificá-las. As iniciativas com resultados comprovados são certificadas e passam a compor o Banco de Tecnologias Sociais. A Fundação tem como política priorizar algumas das tecnologias existentes nesse banco, realizando reaplicação de maior intensidade, objetivando proporcionar visibilidade e escala, na intenção de estimular o surgimento de uma política pública.

O Programa tem como objetivo geral contribuir com o desenvolvimento social do País através de articulação, estímulo e apoio direto ou em parceria para a reaplicação de tecnologias sociais efetivas na solução de problemas sociais. Atualmente predomina um esforço de reaplicação em três tecnologias sociais, que se descreve sucintamente a seguir:

- **Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS:** É uma tecnologia social que reúne técnicas simples de produção agroecológica e de promoção do desenvolvimento sustentável. É destinada a agricultores familiares de baixa renda, assentados em projetos de reforma agrária e produtores quilombolas. Visa garantir a segurança alimentar de agricultores familiares e gerar renda através da comercialização do excedente.
- **Fossas Sépticas Biodigestoras – FSB:** O sistema de “Saneamento Básico no Meio Rural” é um sistema de tratamento doméstico de dejetos humanos, que consiste no uso conjunto da Fossa Séptica Biodigestora e Clorador, ambas as tecnologias foram desenvolvidas pela EMBRAPA Instrumentação Agropecuária. Objetiva disseminar informação sobre o sistema de tratamento de esgoto rural e capacitar agentes locais e, conseqüentemente, fomentar sua adoção.
- **Barraginhas:** Uma tecnologia que consiste na construção de mini-barramentos (barraginhas) dispersos nas pastagens e lavouras das propriedades, de forma a conter enxurradas, evitando danos às plantações e ao solo. São instaladas em áreas degradadas, permitindo que a água da chuva permaneça onde ela cai. Busca reverter o estado de degradação em regiões com topografia medianamente acidentada, pastagens degradadas, agricultura com baixo nível tecnológico, descapitalizadas, baixa sustentabilidade agrícola e familiar, alto índice de êxodo rural, enfim, regiões com predominância de pequenas propriedades de agricultura familiar, características do semiárido brasileiro.

Quantitativos da Atuação da Fundação Banco do Brasil (jan./2003 – out./2010)



Investimento da Fundação Banco do Brasil por Região

Os investimentos sociais realizados pela Fundação Banco do Brasil entre janeiro de 2003 e outubro de 2010 somam mais de R\$ 590 milhões, distribuídos em projetos espalhados em todo o País, incluindo os programas na área de educação, geração de renda e reaplicação de tecnologias sociais.

Juntas, em valores aproximados, as regiões Sul (R\$ 57 milhões) e Sudeste (R\$ 176 milhões) receberam investimentos sociais de 233 milhões, enquanto o investimento social nas regiões Norte (R\$ 42 milhões), Nordeste (R\$ 210 milhões) e Centro-Oeste (105 milhões) totalizaram R\$ 357 milhões.

O campo da geração de trabalho e renda representa cerca de 70% de todos esses investimentos. Apenas em 2009, o investimento social da Fundação Banco do Brasil nesta área totaliza mais de R\$ 58 milhões, distribuídos pelas regiões Sul (R\$ 1,9 milhões), Sudeste (R\$ 12,1 milhões), Norte (R\$ 2,3 milhões), Nordeste (R\$ 19,4 milhões) e Centro-Oeste (R\$ 22,6 milhões).

Para 2010, o investimento social previsto é de R\$ 123 milhões.

Dificultadores

O combate à exclusão e à pobreza estrutural exige um trabalho integrado e de longo prazo na transformação das condições gerais das pessoas nessa situação, assim como um investimento nas pessoas e suas organizações associativas e comunitárias para que mudanças culturais pudessem ocorrer e tornar os envolvidos sujeitos da sua própria existência.

A concepção de desenvolvimento sustentável e solidário constitui-se em um eixo aglutinador apropriado para a geração de trabalho e renda e melhoria das condições gerais de vida. Desenvolvimento sustentável como o melhor caminho para as sociedades, porque incorpora a integração dos valores econômicos, sociais e ambientais, em uma visão de sociedade justa para o presente e as gerações futuras. E o solidário agrega-se ao sustentável como a melhor forma de organização social para inserção econômica envolvendo populações desfavorecidas.

Os obstáculos e dificuldades para que empreendimentos econômicos sustentáveis e solidários se consolidem com sucesso são muito grandes. Os pequenos produtores pobres, os excluídos em geral, podem até possuir trabalho, mas para um empreendimento econômico ter sucesso é preciso capital e, principalmente, conhecimento. Nessa área do conhecimento as necessidades são muitas, vão desde a necessidade de escolarização até a capacitação para o domínio do planejamento estratégico e da gestão de plano de negócios.

Registre-se a lentidão do ritmo de deslocamento dos grupos de produtores da agricultura familiar e segmentos menos favorecidos da sociedade. Não poderia ser diferente. No entanto, esses segmentos da população pedem uma urgência nos resultados, ao tempo que é percebido que são muitos os fatores para garantir a sustentabilidade dos empreendimentos. Uma grande preocupação, em termos de formação, recai sobre a constituição dos processos decisórios, a montagem da estrutura de funcionamento e de seus dispositivos de controle, enfim, tudo que envolve a distribuição de tarefas, os lugares de exercício da responsabilização.

Faz-se necessário organizar um suporte integrado para atendimento das necessidades dos empreendimentos econômicos sustentáveis e solidários; é preciso refutar a concepção de tutela desses empreendimentos; os membros da organização social associativa (cooperativa, central de cooperativas etc) devem ser os verdadeiros donos do empreendimento. Para isso, o desenvolvimento de competências nos campos de articulação,



Os investimentos sociais realizados pela Fundação Banco do Brasil entre janeiro de 2003 e outubro de 2010 somam mais de R\$ 590 milhões, distribuídos em projetos espalhados em todo o País

comunicação, gestão, mobilização, formação de capital social (associativismo e cooperativismo), assistência técnica, comercialização, dentre outros, é necessário.

A estruturação de uma atuação em geração de trabalho e renda, portanto, exige propiciar uma parceria estratégica entre o ator protagonista (cooperativa etc) e uma articulação de parceiros que organize e disponibilize o acesso e o atendimento das demandas específicas e complexas para o sucesso sustentável do empreendimento. Trata-se, em outras palavras, de viabilizar que a economia solidária se afirme como um polo econômico dinâmico, para contribuir de forma significativa para a inclusão social e a difusão da cidadania.

Referências Metodológicas e Assessoramento Técnico

Em agosto 2003, com a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO e o SEBRAE, a Fundação Banco do Brasil construiu um instrumento conceitual traduzido como Referencial Metodológico para atuação na área de geração de trabalho e renda, documento chamado de Referências Metodológicas para Atuação em Cadeias Produtivas Envolvendo Populações Pobres. Os fundamentos dessa orientação, que ofereceu maiores possibilidades aos empreendimentos sustentáveis, deram luz para outras frentes, que ampliaram os enfoques social e ambiental da intervenção da Fundação Banco do Brasil.

O instrumento conceitual ofereceu uma contribuição para a criação, desenvolvimento e apoio a empreendimentos econômicos orientados para atuação em cadeias produtivas e, também, contribuiu para outros eixos de atuação da Fundação no âmbito da geração de trabalho e renda; mas o documento apontou um caminho para a geração de trabalho e renda no âmbito da dimensão estrutural do programa Fome Zero e, ainda, desafiou instituições parceiras a juntarem esforços no sentido de multiplicarem a viabilidade de empreendimentos econômicos sustentáveis e solidários.





As referências metodológicas apresentam sete princípios ou bases orientadoras: o desenvolvimento sustentável e solidário, o foco no público-alvo prioritário, a promoção do cooperativismo, a atuação em cadeia produtiva, a autonomia dos empreendimentos, a parceria com multiatores e a sistematização das experiências.

O desenvolvimento sustentável e solidário, no âmbito do referencial metodológico, é o paradigma que integra os valores econômicos, sociais e ambientais, combinando viabilidade econômica com forte responsabilidade social e ambiental. O planejamento estratégico dos empreendimentos deve prever explicitamente plano de negócios e o plano socioeducacional e ambiental.

No que se refere ao público-alvo do investimento social, é prioritariamente formado de populações pobres, desfavorecidas, desempregados e excluídos em geral, seja o público-alvo do programa Fome Zero ou, ainda, de outros programas sociais.

Além disso, o investimento social prioriza a organização em formas associativas como cooperativas, central de cooperativas, associações produtivas. A identidade dos empreendimentos econômicos deve ser a economia solidária e a aplicação dos princípios do autêntico cooperativismo.



O desenvolvimento sustentável e solidário, no âmbito do referencial metodológico, é o paradigma que integra os valores econômicos, sociais e ambientais, combinando viabilidade econômica com forte responsabilidade social e ambiental

Como fundamento constante das referências metodológicas, os empreendimentos devem se organizar para estar capacitados para a atuação e ganhos da cadeia produtiva, envolvendo a produção de matéria-prima, a industrialização e a comercialização. A forma associativa e em cooperação deve buscar abranger toda a cadeia produtiva, constituindo-se em iniciativa inovadora e que propicie maiores ganhos.

Ainda como premissa básica, busca-se alcançar a autonomia dos empreendimentos. Os próprios produtores cooperados ou associados devem ser os protagonistas do conjunto das ações, não cabendo aos parceiros qualquer tipo de tutela ou orientações político-partidárias.

Na parceria com multiatores, o apoio integrado aos empreendimentos busca propiciar o acesso ao conhecimento técnico profissional qualificado e a viabilização das parcerias apropriadas para potencialização do sucesso dos mesmos. E, por fim, é na sistematização e análise das experiências que a construção do conhecimento deve ser alimentado e desenvolvido, em um processo permanente de retroalimentação e qualificação dos planejamentos estratégicos.

O trabalho elaborado a partir do estímulo do Programa Federal apon- tou elementos de fundamentação e orientação para uma proposta efetiva de constituição de empreendimentos sustentáveis e solidários em cadeias produtivas. De fato, o documento Referências Metodológicas para Atuação em Cadeias Produtivas envolvendo Populações Pobres direcionou a forma de realizar o investimento social da Fundação Banco do Brasil, em um modelo até hoje aplicado.

Definidos os pressupostos e os eixos orientadores, coube materializar a intervenção social da Fundação Banco do Brasil. Nesse momento, foi aprovada a ênfase em algumas cadeias de produção, particularmente aquelas consideradas importantes para a economia das regiões de menor desenvolvimento e onde a inserção de setores sociais prioritários estivesse ocorrendo em condições pouco favoráveis.



Em sinergia com aquele instrumento conceitual, a base da intervenção social da Instituição na estruturação de cadeias produtivas parte, primeiramente, da mobilização dos atores sociais locais, do envolvimento amplo de parcerias institucionais, buscado as melhores habilidades e competências das organizações e do investimento financeiro, propriamente dito, focado na sustentabilidade e efetividade das ações.

Para o acompanhamento sistemático dos empreendimentos solidários e técnicos da Fundação Banco do Brasil, em parceria com consultores da Fundação Unitrabalho, formaram o Grupo Técnico de Assessoramento – GTA, que participa de todas as etapas, desde a articulação e mobilização, juntamente com os dirigentes locais, até o acompanhamento dos processos de comercialização.

A estratégia de criação do GTA mostrou-se acertada, na medida em que cada um desses empreendimentos solidários demandou grande esforço e presença física dos técnicos e consultores durante a formação inicial dos trabalhos de mobilização e organização das comunidades, o que não seria possível sem a existência do Grupo. No entanto, a experiência mostrou que manter uma equipe centralizada em Brasília não era o melhor modelo. Resolveu-se, então, manter apenas uma coordenação do GTA em Brasília e contratar consultores técnicos in loco, que vivessem nas regiões dos empreendimentos.

Em fevereiro de 2009, a Fundação Banco do Brasil instituiu a Gerência de Monitoramento e Assessoramento de Projetos – GEMAP. Essa gerência apresenta como macrofunções: a) gerir as atividades de monitoramento técnico de programas e projetos sociais da Fundação; e b) gerir as atividades de apoio à gestão e assessoramento de programas e projetos estruturados.

A criação dessa Gerência possibilitou a apropriação das atividades desenvolvidas pelo GTA e, para isso, foi estipulado o ano de 2009 para que se fizesse uma transição do modelo de atuação em cadeias produtivas. Nessa nova configuração, os consultores dos projetos passaram a se reportar diretamente a GEMAP.

Além disso, a Fundação assinou um convênio com a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários – UNISOL, com vigência até 2011, para desenvolver ações de consolidação dos empreendimentos, uma vez que a mesma possui experiência na área de cooperativismo.

Um Balanço Parcial e os Novos Desafios

Em 2003, particularmente a partir do programa Fome Zero, a decisão de concentrar o foco da Fundação Banco do Brasil nos campos da geração de trabalho e renda e na educação, tendo o conceito Tecnologia Social como grande eixo transversal, efetivamente permitiu maior convergência nas ações, construindo gradativamente um posicionamento estratégico afirmativo voltado para a transformação social.

A própria missão da Fundação Banco do Brasil foi revista nesse período, sendo definida no Planejamento Estratégico para o triênio 2010-2012, como: “Articular e desenvolver ações sustentáveis de inclusão e transformação social, mobilizando parceiros e contribuindo para a promoção da cidadania”.

Da mesma forma, a visão institucional que se propõe é: “A Fundação Banco do Brasil é reconhecida por sua contribuição para o desenvolvimento social do País, atuando na articulação de iniciativas inovadoras, ações e programas estruturados, em escala e interagindo com políticas públicas”.

As informações da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE, demonstraram que os dados sobre a melhoria da renda, especialmente no Nordeste, são evidentes. É a região que mais cresceu neste item, percentualmente, de 2004 a 2009; porém, se comparada com as demais, é essa mesma região que continua no pior patamar de renda média. Estas pesquisas nos revelam pelo menos duas coisas: primeiro, que as políticas sociais e de distribuição de renda, iniciadas com o PROGRAMA Fome Zero, em 2003, tiveram êxito, e, segundo, que ainda temos muito a fazer para equacionarmos as diferenças e desigualdades regionais no Brasil.

As mais variadas experiências da Fundação Banco do Brasil na área de geração de trabalho e renda revelam como diferentes comunidades participantes já avançaram, seja no processo produtivo, seja na organização social ou na comercialização de seus produtos. Porém, muito ainda temos a caminhar para consolidar e afirmar o modelo da economia solidária, partindo da construção de organizações participativas e democráticas, com capacidade



de articulações de parcerias múltiplas, como forma de viabilizar os seus negócios solidários e o fortalecimento da cidadania.

Nos próximos anos, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, os investimentos realizados pela Fundação Banco do Brasil continuarão a buscar a articulação de parcerias e a mobilização dos participantes locais como atores protagonistas das ações de transformação social – respeitando as dimensões social, econômica e ambiental, aliadas ao respeito às tradições e à cultura.

Dessa forma, continuaremos contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, generosa, inclusiva e capaz de romper com a lógica concentrada e excludente que produziu enormes desigualdades sociais e regionais.

Apresentação do Autor

Jorge Alfredo Streit é funcionário de carreira do Banco do Brasil desde 1º/04/1980, graduado em Administração pela Universidade Federal de Rondônia, mestre em Gestão Social e Trabalho pela Universidade de Brasília e atual presidente da Fundação Banco do Brasil.



PROJETO FOME ZERO: O DESENHO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PARA O BRASIL

Walter Belik

Introdução

O conceito de Segurança Alimentar é relativamente novo. Tendo como inspiração os modelos de garantia de suprimentos para países em situação de conflito, esse conceito passou a ser utilizado com maior frequência pelos países europeus afetados pela escassez e dependência em relação aos alimentos no início do século XX. No entanto, apesar das elevadas taxas de desnutrição e vulnerabilidade da população brasileira, a Segurança Alimentar só vai entrar no vocabulário das políticas públicas brasileiras nos anos de 1980. Vale mencionar que a tradição e a inovação dos programas brasileiros de combate à fome, introduzida por Josué de Castro, já traziam a marca da Segurança Alimentar. Entretanto, podemos afirmar que o brasileiro Josué de Castro, que transformou o tema da fome em uma bandeira política, não utilizou em sua obra a perspectiva aberta pelo conceito de Segurança Alimentar, talvez por entender que esse fosse um refinamento desnecessário.

Assim, dentro de uma perspectiva brasileira, a Segurança Alimentar passa a fazer parte da linguagem dos planos de governo somente nos anos de 1980, e por uma perspectiva nítida de oferta de alimentos. Tendo como ponto de partida a mesma expectativa observada nos países com dificuldades para abastecer a sua população, o mito era de que o Brasil, tolhido por uma inflação galopante, teria grandes dificuldades para expandir a oferta de alimentos. Com isso, em 1985, o Ministério da Agricultura do governo da Nova República lança a Política Nacional de Segurança Alimentar, no bojo da retomada do discurso de combate à fome e a carestia trazido pela Campanha das Diretas (Guedes de Vasconcelos, 2005: 451), com os objetivos de atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional (Costa & Pasqual, 2006:2).

O plano das autoridades da agricultura, tomado de forma abrangente para o espaço nacional, veio se juntar ao esforço desenvolvido no combate à desnutrição, anemia e outras mazelas do crescimento com concentração de rendas da década anterior. De fato, em 1976, foi criado o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição no âmbito do Ministério da Saúde e a essa organização caberia administrar os Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição que reuniam uma série de ações articuladas na área da alimentação do trabalhador, escolares, gestantes, compra direta do produtor, vigilância sanitária e nutricional e outros. Segundo L'Abbate (1988), a criação

do INAN foi na realidade uma forma de substituir a influência que Josué de Castro – vivendo no exílio, ainda mantinha sobre a CNA – Comissão Nacional de Alimentação, criada nos anos 40, operante. Boa parte dos programas desenhados no âmbito da CNA, como a merenda escolar e a alimentação do trabalhador, foram mantidos e aperfeiçoados no INAN, muito embora houvesse uma preocupação nova de focalizá-los em públicos específicos (Guedes de Vasconcelos, 2005).

Essas duas pernas de uma política de segurança alimentar, a oferta de alimentos e a nutrição, tomaram corpo com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e da 8ª Conferência Nacional de Saúde, promovidas pelo governo com a participação de representantes da sociedade civil em 1986¹. Nesse mesmo período a sociedade vivia o agravamento da situação nutricional das famílias provocada pela hiperinflação e pelos sucessivos planos econômicos com congelamento de ativos. Mas, ao mesmo tempo, um intenso debate político se delineava e esse iria definir o formato e os rumos da nova Constituição Federal. Os dois eventos mencionados marcaram os debates do Congresso Constituinte, sendo aprovada a criação do SUS – Sistema Único de Saúde, proposto na Conferência Nacional de Saúde e atendendo a necessidade de reconhecimento do Direito à Saúde. Por outro lado, o tema da Segurança Alimentar e o reconhecimento do Direito à Alimentação, que seria garantido pelo Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, embora presentes, não saiu do papel (Couto & Lisboa, 2003; Grande de Arruda & Grande de Arruda, 2007).

Assim, o artigo 6º da Constituição Federal, promulgada em 1988, estabelece que: “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 desta Constituição”. Esse texto acabou sendo alterado somente em 2010, através da Emenda Constitucional nº 64, acrescentando a palavra “alimentação” em seguida à referência ao direito à saúde, contemplando a demanda estabelecida pela Conferência de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, quase 25 anos depois.

Desta forma, o objetivo desse texto é o de apresentar as inovações trazidas pelo Fome Zero demonstrando que ele se diferencia das demais políticas que o antecederam. Essa distinção aparece de forma clara de diversas maneiras, mas pretendemos destacar dois aspectos principais, a saber:

a) O Fome Zero foi concebido como uma verdadeira política de Segurança Alimentar, incorporando o aspecto mais moderno desse conceito e levando em consideração a necessidade de universalizar a ação do Estado abrindo espaço para o reconhecimento de direitos;

b) Enquanto política, o FZ apresenta uma articulação entre os seus programas que difere diametralmente dos programas focalizados e isolados do período da CNA e do INAN.

Pretendemos também dirigir um olhar para os desafios que se apresentam daqui para frente, tendo plena consciência que o Fome Zero não conseguiu resolver satisfatoriamente alguns dos problemas a que o seu projeto havia relacionado.

O texto a seguir traz uma breve descrição dos debates que precederam a preparação do Fome Zero, demonstrando que este foi o resultado de um acúmulo de conhecimentos que haviam se articulado desde os anos de 1980 com as Conferências de Saúde e, mais tarde, com o projeto do Governo Paralelo e as discussões da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de 1994. A preparação do Fome Zero se beneficiou também da mobilização social ocorrida com o trabalho de Betinho da “Ação da Cidadania” e mais tarde do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.



¹ Essa conferência foi assim denominada a partir de um desdobramento de uma das áreas temáticas da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Foi produzido um extenso documento de 15 páginas com recomendações para o governo e a Assembleia Nacional Constituinte, que iniciava os seus trabalhos. Nesse documento há mais de uma centena de propostas que vão desde a forma de operar o congelamento de preços dos gêneros de primeira necessidade até a criação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional à semelhança do que estava sendo proposto para a Saúde.

O presente trabalho se divide em mais três seções: (1) descrição dos elementos principais do projeto Fome Zero enfatizando a sua lógica interna; (2) análise de como este projeto poderia ser repensado à luz dos novos debates que surgiram sobre a SAN nos últimos anos; e (3) sinalização de alguns tópicos para aperfeiçoamento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, agora sob um guarda-chuva institucional consolidado.

Debates sobre a SAN nos anos 90

O ponto de partida para a utilização do conceito moderno sobre a SAN foi a Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada em 1992, sob o patrocínio da ONU e que definiu um plano de ação direta para o combate à fome ao redor do mundo. Nos documentos de trabalho e na declaração final desse encontro apresentou-se uma estratégia de atuação da comunidade internacional, na qual estavam contemplados nove temas. Essa temática visava atender as questões emergenciais de saúde para o combate à desnutrição, assim como as ações preventivas no campo do saneamento e da saúde pública. Havia também uma preocupação geral quanto à qualidade do alimento consumido pelas populações e a “segurança alimentar nos domicílios e na comunidade de forma a tornar mais explícitas as ligações entre nutrição e desenvolvimento agrícola”².

No plano internacional, seguiu-se a essa conferência a Cúpula Mundial de Alimentação, que se reuniu em Roma, em 1996, e estabeleceu as metas de redução do número de pessoas subnutridas no planeta. O grande avanço observado nessa reunião foi o de que, ao mesmo tempo em que a FAO trabalhava as metas para a redução da subnutrição, passou-se também a focar essas questões referentes à qualidade dos alimentos e aos padrões de consumo alimentar. Como se observa no primeiro parágrafo do Plano de Ação aprovado nessa reunião, e que contou com a participação de 180 países, foi estabelecida uma definição mais abrangente de SAN, a saber: “Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã”³. Em seguida: “Para melhorar o acesso aos alimentos é imprescindível erradicar a pobreza. A grande maioria das pessoas subalimentadas não pode produzir alimentos, ou mesmo comprá-los, em quantidade suficiente” (ponto 2). Na declaração final do encontro aparece o compromisso dos países com a alimentação adequada e com a garantia do direito fundamental de todos a não ter fome, como havia sido firmado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996⁴ (compromisso nº 7).

A Cúpula Mundial da Alimentação foi um marco no sentido de estabelecer que a Segurança Alimentar deveria ser abordada em três níveis: das nações, do domicílio e dos indivíduos. Ademais, de forma implícita, a Segurança Alimentar comportaria quatro dimensões de atuação para as políticas públicas: a disponibilidade, o acesso, a estabilidade e a utilização dos alimentos. Merece destaque também o fato de que há nessa declaração uma associação clara entre pobreza e subnutrição, ao mesmo tempo em que se atribui ao Estado a responsabilidade pela garantia do Direito Humano à Alimentação. Outro elemento importante a ressaltar é a adoção do termo “alimentação adequada” abrindo espaço para a incorporação do termo “soberania” à questão dos alimentos.

De outro lado, saindo do campo da semântica e das declarações diplomáticas e entrando na vida real, nessa mesma época, novas práticas eram testadas e difundidas e viriam a influenciar diretamente a construção e o rumo dos programas sociais da década seguinte no Brasil. São duas as iniciativas que merecem ser mencionadas e que serão discutidas em maior detalhe: a introdução dos programas de transferência de rendas para combater a pobreza (em Campinas, entre 1993 e 1996 e que permanece até hoje, em Brasília, no período de 1995 a 1998, e em Recife, de 1997 a 2000) e o programa integrado de produção e consumo de alimentos iniciado pela Prefeitura de Belo Horizonte (1993-1996).

2 Ver a respeito em <http://www.fao.org/docrep/V7700T/v7700t02.htm#TopOfPage>

3 Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, FAO, Roma 1996.

4 “Nós, Chefes de Estado e de Governo ou os nossos representantes, reunidos na Cimeira Mundial da Alimentação a convite da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), reafirmamos o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome”. [Declaração de Roma, 1996].

Transferências de Renda

Os programas de transferência de renda introduzidos no Brasil nos anos de 1990 tinham como fontes recursos próprios, fruto de recolhimentos tributários locais. Esses recursos eram repassados às famílias cadastradas ou em situação de risco, estabelecendo condicionalidades na área da saúde, educação e capacitação profissional. A essas localidades pioneiras mencionadas agregaram-se outros municípios como São Paulo e Ribeirão Preto (Fonseca, 2009). Em 1997, foi aprovada a Lei Federal nº 9.533 autorizando o Poder Executivo a conceder recursos aos “municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas”. Mais tarde, no ano de 2000, o governo federal aprovou também a Emenda Constitucional nº 31 instituindo o Fundo de Combate à Pobreza a ser formado por recursos de alíquotas de impostos e por contribuições fiscais, assim como por transferências do Tesouro e recursos da venda de empresas estatais. Esses recursos e os bons resultados aferidos com os programas pioneiros levaram a sua rápida disseminação.

No plano federal, as críticas aos velhos programas assistencialistas de frentes de trabalho ou de doação de cestas básicas (Lavinias, 2000) e a nova fonte de recursos disponível deram origem ao programa Bolsa Escola Federal, em 2001, nos moldes dos programas municipais de transferência de rendas. Inspirado pelos técnicos do Banco Mundial que estiveram no Brasil analisando os programas municipais, foi lançado no México o Programa de Educação, Saúde e Alimentação – PROGRESA, em 1997. Esse programa, que foi pioneiro na América Latina, fez uso da transferência de recursos fiscais resultantes da eliminação do chamado subsídio da tortilla⁵ (Andretta, 2002). Em seguida foram criados programas semelhantes em Honduras, Nicarágua, Colômbia, Equador, Jamaica, Argentina e Chile (Belik, 2007; Fonseca, 2009).

A discussão em torno do lançamento do Fome Zero, no entanto, teve como inspiração os programas de transferência de renda vinculados à compra de alimentos nos moldes do Programa *Food Stamp* norte-americano. Esse programa tinha como base a ajuda alimentar concedida às famílias carentes durante a Grande Depressão dos anos 30, sendo que nesse período havia uma preocupação em reativar a atividade econômica sem deixar que os preços agrícolas caíssem para níveis críticos. A distribuição de alimentos através de cupons continuou como política estadual – em alguns estados da União, até o final dos anos de 1950. Em 1960, o presidente Kennedy transforma essa iniciativa em programa federal. Aprovado pelo Congresso norte-americano, em 1964, o *Food Stamp* passou a ser “adquirido” pelos beneficiários que pagavam pelo selo um valor proporcional a sua condição financeira.

O caráter diferenciado do Programa *Food Stamp* era o de que ele permitia o fechamento do circuito da renda nas localidades onde a população carente teria acesso ao benefício. Desta forma a transferência de renda seria canalizada diretamente para as compras de alimentos, criando mercado ao produtor e ao pequeno comércio e elevando a renda das localidades deprimidas. Ao final dos anos de 1990, os Estados Unidos contabilizavam um total de 20 milhões de beneficiários do sistema e os trabalhos divulgados pelo Departamento da Agricultura, gestor do programa, mostravam os bons resultados alcançados em termos do aumento no consumo e melhor percepção quanto à Segurança Alimentar⁶. Por outro lado, também eram apontados problemas, entre eles a falta de integração entre o *Food Stamp* e outros programas sociais como o de Alimentação Escolar, Apoio às Gestantes e Nutrízes, Apoio aos Idosos, Educação Alimentar entre outros (Bickel & Andrews, 2002).



A discussão em torno do lançamento do Fome Zero, no entanto, teve como inspiração os programas de transferência de renda vinculados à compra de alimentos nos moldes do Programa *Food Stamp* norte-americano

5 Uma das exigências para o México se integrar ao NAFTA – Tratado de Livre Comércio da América do Norte, assinado em 1994.

6 Se uma família não tiver renda, pode receber o equivalente a até US\$ 341 por mês (dados para uma família de três pessoas no ano de 2001). Em 2000, o benefício médio mensal foi de US\$ 73 por pessoa e quase US\$ 173 por família. Os cupons não podem ser trocados por dinheiro. Além disso, não podem ser utilizados para comprar álcool, cigarro e itens não alimentares. Existe uma fiscalização rigorosa nos estabelecimentos de varejo que trabalham com os cupons. Os desvios são punidos com descredenciamento, processos civis e até mesmo com o fechamento do estabelecimento.

Diante desse contexto e como destaque vale mencionar o interesse que se cercava em relação às avaliações sobre a operação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC no Brasil. Esse programa inovou ao criar o atendimento direto ao público carente através da doação de cupons para a compra de leite diretamente no comércio local, espelhando o bem-sucedido programa *Food Stamps* norte-americano. O “*ticket do leite*”, como era conhecido popularmente, teve duração efêmera, mas deve se destacar a sua abrangência nacional, chegando a atender cinco milhões de crianças em 259 municípios com um incremento na oferta desse produto da ordem de três milhões de litros/ano (Instituto Cidadania, 2001: 35). Na época, esse programa foi muito criticado por problemas relacionados ao desvio dos cupons, à criação de um mercado paralelo de papéis e ao clientelismo na escolha do público elegível (Cohn, 1995). No entanto, alguns estudos mostraram resultados muito favoráveis em termos de melhora na nutrição das crianças e apoio a produção pecuária local (Torres Filho & Carvalho, 1989).

Abastecimento de Alimentos

As questões ligadas ao abastecimento representavam um desafio para as discussões sobre a Segurança Alimentar. Por um lado, era necessário dissociar a Segurança Alimentar do tratamento exclusivo que privilegiava a produção e distribuição de alimentos, segundo a ênfase dada pelos técnicos do Ministério da Agricultura e pela FAO até os anos de 1980. Por outro lado, as condições de produção e distribuição de alimentos haviam se transformado rapidamente nos 10 anos anteriores ao Projeto Fome Zero e as propostas continuavam as mesmas da década anterior.

Para ilustrar essa dicotomia vamos tomar o diagnóstico de algumas propostas apresentadas no texto do governo paralelo “Política Nacional de Segurança Alimentar”, de outubro de 1991, elaborado por José Gomes da Silva e Luiz Inácio Lula da Silva. Embora o texto estivesse muito mais avançado em relação a outras contribuições devido a sua abordagem intersetorial, havia uma ênfase nas questões da produção agropecuária, considerada “insatisfatória e instável” (Silva & Silva, 1991:6) e na redução do espaço do comércio tradicional. Para a solução desses problemas se propunha um conjunto de intervenções desde a intensificação da reforma agrária até a



“descartelização do setor e a indução à concorrência” (idem, *ibidem*: 16). Não há dúvida que as propostas do governo paralelo eram bastante avançadas e, não por acaso, serviram de base para a proposta do projeto Fome Zero. No entanto, no que toca a questão do abastecimento, os anos de 1990 foram um período de profundas transformações. Em um curto espaço de tempo – na virada dos anos 90 – ocorreu o desmonte do sistema atacadista representado pelo Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC e pela Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL. Nesse período, os preços se estabilizam com taxas de crescimento inferiores a dois dígitos e as grandes cadeias de supermercados passam a dominar o mercado, em todos os estratos sociais. Do ponto de vista da produção agrícola, ocorre também um salto. A produção de grãos, por exemplo, sai de um patamar histórico de 50 milhões de toneladas (safra 1990/1991) para 100 milhões de toneladas (safra 2000/2001), embora se possa mostrar que parte importante desse aumento foi devido ao crescimento da produção de soja. No que se refere à produção da pecuária, ocorre também um grande salto com taxas anuais de crescimento da oferta na década de 1990 da ordem de 4,5%, 5,6% e 9,6% para a carne bovina, suína e de frango, respectivamente (Contini *et al.*, 2010).

A Política Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, por sua vez, representou uma fonte de influência para a reformulação dos programas isolados de abastecimento do tipo feirão, varejão, sacolão e comboios de alimentos que haviam sido desenhados nos anos de 1970. Em Belo Horizonte, a Secretaria Municipal de Abastecimento passou a nuclear 18 programas de forma articulada (Cunha *et al.*, 2000), exercendo atividades de regulação (preços, qualidade, fluxos comerciais, parcerias etc.), intervenção compensatória (restaurantes populares, doações para instituições, alimentação escolar) e educação e transmissão de práticas alimentares (educação alimentar, redução de sobras, agricultura urbana e outros). O programa de Belo Horizonte foi inovador, mas nem por isso deixou de incorporar as boas experiências de abastecimento. Estudos demonstram que o custo de implementação desses programas foi relativamente baixo se consideradas a escala de atendimento e a articulação das ações. Mesmo assim, a experiência demonstrou que haveria espaço para maiores reduções de custo e melhor focalização (Coelho, 2006; Nabuco & Guimarães, *sd*).

De modo geral, a nova política de abastecimento deveria incorporar as mudanças que ocorreram ao longo da década no campo da macroeconomia e no que se refere ao desenvolvimento empresarial. Na virada do século já havia se consolidado a estabilização de preços e, portanto, os mecanismos de congelamento utilizados anteriormente já não eram necessários. Ao mesmo tempo, o esforço público de fiscalização em relação aos preços poderia ser dirigido para os aspectos sanitários ou das condições dos trabalhadores do setor. Da mesma maneira, havia crescido sobremaneira o peso da grande distribuição no varejo de alimentos (Belik, 2004). Através da instalação de plataformas de distribuição e de negociações diretas com os produtores e fornecedores da agroindústria, as cadeias de supermercados avançaram terreno em relação ao varejo tradicional reduzindo o papel das CEASAs e dos equipamentos montados na década anterior. O grande desafio era, portanto, desenvolver uma política de abastecimento para as áreas urbanas que pudesse atuar em sintonia e sem enfrentamento com a grande distribuição e atender à população com a manutenção dos hábitos alimentares locais.

O Desenho do Projeto Fome Zero

O Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, lançado em 2001 e resultado de um trabalho coletivo no qual participaram quase uma centena de técnicos e especialistas, procurou contemplar as questões levantadas anteriormente e se apresentar de forma didática ao grande público. Lamentavelmente, muitas vezes esse didatismo acabou sendo simplificado ao extremo e o Fome Zero se transformou para muitos em uma grande campanha de doações.

Analisando-se a lógica interna do Fome Zero podemos observar que a proposta se apresentava em três níveis: estrutural, específico para alimentação e local.

No nível estrutural estavam as políticas mais gerais voltadas para as transformações das condições de vida da população e pela manutenção das conquistas que seriam obtidas com os avanços proporcionados pelo crescimento econômico, distribuição de renda e reformas no mercado de trabalho propugnadas pelo Instituto Cidadania. Vale lembrar que o Fome Zero era o segundo grande projeto de trabalho desenvolvido pelo Instituto Cidadania que já havia lançado o Projeto Moradia, visando apresentar uma proposta para as questões de habitação. No mesmo ano do Projeto Fome Zero, o Instituto Cidadania lança também o Projeto Segurança, tratando do problema

da segurança pública no Brasil. Mais tarde, foi desenvolvido também o Projeto Juventude com propostas para a educação, capacitação profissional e absorção dos jovens no mercado de trabalho.

No nível específico foram apresentadas ações voltadas para o aumento da oferta de alimentos, a facilidade de acesso da população a esses alimentos e todos os aspectos ligados à qualidade. Nesse nível concentravam-se as propostas voltadas para o apoio emergencial ao público vulnerável à insegurança alimentar. A realização de programas vinculados a esses dois primeiros níveis davam a dimensão daquilo que a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO denomina de *twin track strategy*, ou seja, a combinação de ações emergenciais⁷ e estruturais contra a fome.

Finalmente, no nível local eram examinadas condições peculiares das áreas urbanas – metropolitanas e não metropolitanas e das áreas rurais. Em todas essas, eram propostas ações desenvolvidas a partir da participação de atores locais analisando-se as condições institucionais diferenciadas para a sua implementação. O Diagrama do Instituto da Cidadania, reproduzido na página 56, apresenta de forma resumida a aplicação do conjunto de programas proposto pelo Fome Zero.

Observa-se, pelo diagrama, que o Programa Bolsa Escola se apresenta como uma política estrutural de sustentação da renda das famílias, com as contrapartidas necessárias, transitando para um esquema de Renda Mínima, nos moldes do que havia sido proposto por Eduardo Suplicy e aprovado no Senado Federal, em 1991. O apoio à Renda Mínima aparecia ao lado de outros programas estruturais como a Reforma Agrária e a Geração de Emprego e Renda. É interessante notar que o documento do Instituto Cidadania separou o Bolsa Escola do novo programa de transferência de renda condicionada que se pretendia implementar que era o Cupom Alimentação, depois transformado no Cartão Alimentação. Esse novo programa, como foi mencionado, tinha objetivos alimentares no sentido de superar as deficiências colocadas pelos programas de nutrição até então desenvolvidos pelos governos.

No início da década, o principal programa de alimentação do País estava sob gestão do Ministério da Saúde e era desenvolvido de forma terceirizada por uma organização ligada à Igreja Católica. Nesse período, havia uma



7 “Quem tem fome tem pressa”, a famosa frase de Betinho, na Campanha contra a Fome do início dos anos de 1990.

grande controvérsia em relação à efetividade desse programa, denominado de multimistura e desenvolvido pela Pastoral da Criança. Esse programa, gerenciado por uma organização de fora do governo, recebia 70% das suas verbas a partir de transferências do Ministério da Saúde, o restante era proveniente de campanhas como aquela desenvolvida pela TV Globo para arrecadar dinheiro para as crianças. Em relação a esse programa, os críticos do trabalho da Pastoral argumentavam que o suplemento multimistura – preparado à base de folhas de mandioca, pó de casca de ovo e farelos de arroz e trigo e administrado para crianças recém-nascidas – teria algum efeito apenas para aqueles que estivessem em situações mais críticas (Farfan, 1998). Ademais, havia uma grande preocupação de outras igrejas quanto ao uso do programa da Pastoral com objetivos de proselitistas, haja vista que todos os meses eram organizadas reuniões nas quais se rezavam missas e se davam orientações católicas às mães beneficiárias.

Com isso, o Cartão Alimentação funcionaria como um programa de transferência de renda com curso forçado para o seu uso na alimentação, ou seja, com um perfil totalmente diferente do Bolsa Escola. O primeiro tinha como objetivo direto fazer com que as pessoas se alimentassem melhor, ao passo que o Bolsa Escola era voltado para a promoção de mudanças estruturais com a redução da pobreza intergeracional. Além disso, o Cartão Alimentação pressupunha uma estrutura diferenciada a partir da organização de Comitês Gestores locais que zelariam pelo desenvolvimento local no estilo keynesiano, enquanto o Bolsa Escola mantinha uma estrutura centralizada de concessão e acompanhamento dos beneficiários.

Outros programas específicos que também chamam a atenção no projeto Fome Zero, entre os mais de quarenta que se pretendia implementar no novo governo, são as doações de cestas básicas emergenciais para públicos específicos como os assentados da reforma agrária e a educação alimentar que seria introduzida no *currículo* do ensino fundamental.

No campo dos programas locais, deve ser destacado o novo relacionamento que se propunha estabelecer junto aos varejistas e distribuidores. Essa proposta partia da constatação de que o varejo moderno estava muito bem estruturado nas cidades médias e grandes e que seria um contrassenso criar mecanismos paralelos para a garantia de abastecimento. A proposta era de que as redes de supermercados poderiam apoiar a venda de produtos populares ou mesmo produtos da agricultura familiar em troca de isenções fiscais. Havia dois exemplos bem sucedidos nesse sentido: a trajetória da Empresa Baiana de Alimentos – EBAL, que logrou colocar toda uma ala de produtos populares nos supermercados do estado e o Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar – PROVE, desenvolvido no governo Cristovam Buarque, no Distrito Federal, que visava promover a venda de produtos locais nos grandes supermercados de Brasília.

Havia também entre as ações locais uma proposta de grande alcance que visava disseminar a instalação dos Bancos de Alimentos por todas as cidades médias e grandes do Brasil. Tratava-se de uma proposta em construção, pois não estava claro como o governo poderia participar diretamente desse esforço tendo em vista que a operação dos bancos deveria ser feita diretamente pelas empresas produtoras e distribuidoras de alimentos, além das ONGs envolvidas. A grande dificuldade estava em envolver as prefeituras e o governo federal nas atividades de solicitar e administrar as doações e do controle do desperdício. Em todos os exemplos estudados de outros países esse trabalho era desenvolvido por ONGs com baixa participação do governo. Inclusive no Brasil, os incipientes bancos de alimentos eram ONGs ou instituições privadas administradas de forma independente. Caberia, portanto, ao governo regular o funcionamento do setor e incentivar a sua fluidez, garantindo as doações e a qualidade dos alimentos que chegariam às instituições beneficiadas. Nesse sentido, o projeto Fome Zero se destaca como atividade principal a aprovação pelo Congresso Nacional do PL nº 4.747/1998, conhecido como o Estatuto do Bom Samaritano, instrumento pelo qual se poderiam facilitar as doações e reduzir o desperdício na cadeia produtiva.

Olhando-se retrospectivamente, podemos admirar a boa articulação entre os programas propostos e uma clara visão de como obter sinergia em termos orçamentários e operacionais em um eventual programa de



governo a partir do projeto Fome Zero. Havia também, já nessa fase, a incorporação da noção de reconhecimento de direitos ao projeto, o que não estava explícita no programa do governo paralelo e não estava presente na mobilização encabeçada por Betinho no início dos anos 90.

Novas Questões

Analisando a experiência do Fome Zero enquanto política de governo, implementada a partir da posse do Governo Lula, podemos resumir a execução de uma política de Segurança Alimentar no Brasil em seis pontos de atuação. Esses pontos mínimos, que serviriam de agenda para outros países de nossa região, atenderiam as dimensões estrutural, específica e local apresentadas no Fome Zero, permitiriam o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação por parte do Estado, e contemplariam as questões emergenciais vinculadas a este direito. (Graziano da Silva *et al.*, 2009.)

- a) Um programa de Transferência de Renda Condicionada dirigido prioritariamente para o gasto com a compra de alimentos. Esse programa seria focalizado prioritariamente nos grupos sociais de maior vulnerabilidade. Seria um programa de combate à pobreza extrema dando ênfase ao gasto com alimentos. Ênfase obtida, por sua vez, através da complementação dessa ação com as demais que se seguem;
- b) Um programa de estímulo aos agricultores familiares pobres, que atendesse ao incremento do poder aquisitivo e que direcionasse os gastos em alimentação das três esferas de governo para um formato de compra que privilegie a produção familiar;
- c) Um programa de acompanhamento de saúde e nutrição dos grupos mais pobres e vulneráveis (idosos, gestantes, crianças etc.), que possa dar conta também das doenças crônicas decorrentes da insuficiência de vitaminas e micronutrientes, além da má alimentação (hipertensão, diabéticos etc.);
- d) Um programa de controle de alimentos consumidos, com a apresentação de rótulos em produtos



industrializados descrevendo, de forma simples, a composição dos mesmos. Esse programa deveria contar ainda com forte apoio à fiscalização que, por sua vez, teria poderes para exercer um controle sobre a produção e comercialização de alimentos;

- e) Reforço em programas de educação alimentar e prevenção do consumo de alimentos com altos teores de gordura trans, sódio e outros elementos que afetam a saúde da população, incluindo controle sobre a propaganda e divulgação de mensagens sobre benefícios trazidos pelo consumo de determinados alimentos;
- f) Um programa de abastecimento dirigido ao meio urbano com apoio a ligação direta entre produtores e consumidores. Esse programa exigiria um reforço ao papel das centrais de abastecimento, as quais estariam vinculadas às atividades institucionais de reforço à produção local, apoio logístico, certificação e relacionamento com o pequeno e médio varejo de alimentos.

A partir de um olhar retrospectivo sobre a execução do Projeto Fome Zero e a sua comparação com a agenda mínima apresentada acima, podemos fazer um balanço dos resultados alcançados nos últimos oito anos de trabalho. São muitas as vitórias conquistadas e quando analisamos os resultados do ponto de vista socioeconômico ou em termos dos indicadores de saúde e nutrição, observa-se uma enorme melhora no caso do Brasil. No seu lançamento, o projeto Fome Zero reunia um total de 25 políticas e 40 programas, a institucionalização dos mecanismos de execução, controle e acompanhamento dessas políticas e uma campanha emergencial para arrecadação de fundos e de alimentos. Parece evidente, portanto, que em meio a grandes conquistas algumas das propostas desenhadas no Fome Zero não foram para frente. Nesse sentido, gostaria de destacar alguns elementos apresentados no programa original que deveriam estar presentes em futuros estudos sobre a SAN e, mais do que isso, deveriam ser aprofundados para que possamos atingir o funcionamento de um sistema integrado de segurança Alimentar.

Em resumo, podemos afirmar que o Fome Zero não conseguiu aprofundar e refundar uma política de abastecimento para as populações urbanas. Por um lado, há uma clara concentração das grandes redes de distribuição no abastecimento de alimentos que ainda tem um peso significativo na cesta de consumo da população mais pobre. Por outro lado, as centrais públicas de abastecimento não conseguiram retomar o papel que lhes foi atribuído no início dos anos de 1970 com a criação do SINAC. Evidentemente, as centrais deveriam assumir novas funções decorrentes das mudanças no abastecimento, no espaço urbano e nas condições de transporte e distribuição de alimentos. Pouco foi feito ao longo desses anos e os casos de avanço se devem muito mais ao empenho dos dirigentes do que a uma política pública articulada. Enquanto na Europa e América do Norte o processo de modernização do atacado e as novas formas de relacionamento com o varejo de alimentos avançam, foram poucos os progressos no Brasil.

Outro campo em que o Fome Zero registrou um avanço muito tímido foi em relação à necessidade de se repensar o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador. Embora seja um programa bem-sucedido em termos de clientela, trata-se de uma isenção fiscal dada às empresas que atendem de forma indiscriminada o trabalhador. Dois elementos haviam sido detectados e que necessitariam reformulação. Em primeiro lugar, o programa deveria repensar o seu foco privilegiando os trabalhadores de mais baixa renda e inclusive, pensando nos não trabalhadores (ou seja, os desempregados e aposentados urbanos) que são a parcela mais vulnerável da escala social. Dados preliminares apontam que haveria um total aproximadamente 6 milhões de trabalhadores em microempresas, que recebem até três salários mínimos e estão fora do programa⁸. Secundariamente, o PAT deveria ser associado a uma política de educação alimentar, de forma a diminuir os excessos e a prevalência de doenças crônicas adquiridas pela má alimentação decorrente da falta de controle sobre os cardápios e sobre a quantidade de calorias ingeridas.

Cabe ainda mencionar a falta de articulação na organização de um programa de educação alimentar para a população brasileira. Ao longo dos últimos anos, foram lançados diversos programas municipais, estaduais e setoriais de educação alimentar. Da mesma maneira, foram produzidos diversos materiais (livros e vídeos) sobre

8 Empresas optantes pelo regime do SIMPLES e, portanto, sem vantagens fiscais para a adoção do PAT. Normalmente as microempresas empregam os trabalhadores de renda mais baixa que, por sua vez, são os mais vulneráveis em termos de segurança alimentar. Existem outros problemas que decorrem da administração do programa e que poderiam ser sanados aumentando a sua abrangência. Entre eles está o poder de mercado das empresas administradoras de tiquete e as altas taxas cobradas dos usuários.

o assunto para públicos variados. No entanto, observa-se uma baixa articulação entre essas ações. Não há consenso entre educadores, nutricionistas e gestores públicos de como trabalhar as questões de educação alimentar. Como incluir a informação sobre alimentos nos currículos dos vários níveis de ensino? Como dirigir o aporte de recursos introduzido pelo Bolsa Família a um perfil de alimentação mais saudável? Como desenvolver campanhas para públicos específicos (diabéticos, doença celíaca, intolerância a certos alimentos, alérgicos etc.)? Esses são alguns dos problemas que permeiam todos os programas específicos de alimentação, que até o momento foram tratados superficialmente.

Por último, o Fome Zero teve uma atuação muito tímida em relação aos Programas de Agricultura Urbana. Trata-se de uma grande área de atuação que mereceria um enfoque mais abrangente vinculando a produção em áreas urbanas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a outros programas de compra institucional. De modo geral, como as hortas urbanas são um assunto municipal no Brasil, não existe nenhuma política mais geral de apoio (crédito, assistência técnica, seguro etc.) à produção e comercialização. Nesse sentido, as soluções dadas e os casos examinados são sempre evitados de muita criatividade e até mesmo heroísmo por parte dos administradores que, contra tudo e todos, implementaram programas vitoriosos de produção.

Conclusões

Analisamos nesse texto o processo de desenho do Projeto Fome Zero na forma como ele havia sido proposto pelo Instituto Cidadania, em 2001. Vimos que o Fome Zero foi influenciado por uma larga tradição de estudos sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e também pela mobilização popular dos anos de 1980 e 1990. Mereceram destaque alguns comentários sobre a forma como o Fome Zero retrabalhou as questões ligadas à agricultura, ao abastecimento e à alimentação, dando a essas um caráter integrado. Por esse motivo, afirmamos que o Fome Zero foi o primeiro programa que conseguiu reunir todas as dimensões colocadas pela SAN em um plano de ação articulado.

Em seguida mostramos como o Projeto foi apresentado, com a separação de ações estruturais, específicas de alimentação e locais. Demonstramos a lógica interna desse arranjo e como esses programas poderiam trabalhar de forma complementar proporcionando o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação para toda a população com uma alimentação saudável e nutritiva, preservando a dignidade da população. Por último, o artigo apresentou uma proposta simplificada de projeto para a Segurança Alimentar tendo em vista a necessidade de colocar em operação programas e tornar mais direto o seu entendimento. Para concluir, demonstramos que o Fome Zero poderia avançar mais em algumas áreas que já estão relativamente bem estruturadas e institucionalizadas e que deveriam ter recebido uma atenção maior por parte dos governos e sociedade civil nos últimos anos.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. A. Atualidade do Método de Josué de Castro e a Situação Alimentar Mundial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. vols. 3 e 4 julho-dezembro:81-102, 1996.

BELIK, W. Políticas de Seguridad Alimentaria para las áreas Urbanas. In. BELIK, W. (Org.) *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición em America Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004.

BELIK, W. Políticas Públicas, Pobreza Rural e Segurança Alimentar In: FAGNANI, E. & POCHMAN, M. (Orgs.) *Mercado de Trabalho, Relações Sindicais, Pobreza e Ajuste Fiscal* (Série Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho nº 1). São Paulo: LTr, 2007.

BICKEL, G. & ANDREWS, M. A Evolução do Programa de Cupons de Alimentação e a Mensuração da Fome do Estados Unidos. In. TAKAGI, M. et al. (orgs.) *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

COHN, A. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, dezembro. p.1-17, 1995.

- CONTINI, E. *et al.* Dinamismo da Agricultura Brasileira. *Revista de Política Agrícola*. Ano XIX, Julho 2010 p. 42-64.
- COELHO, Magda P. (coord.). *A Política de Abastecimento Alimentar da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Relatório de Pesquisa IUPERJ - UFMG, 1996 (mimeo).
- COSTA, C. & PAQUAL, M. *Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. Artigo publicado em: Garcés, M.; Giraldez, S.; Goldar, M. R.; Albuquerque, M. C.; Riquelme, Q.; Buroni, T. *Democracia Y Ciudadanía En El Mercosur*. LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidário. Santiago, 2006.
- COUTO, E. P. & LISBOA, A. M. (2003). *Segurança Alimentar e Desenvolvimento no Brasil*. Anais do VIII Encontro Nacional de Economia Política, 2003.
- CUNHA, Altivo *et al.* Políticas Locais de Acesso Alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias In. Belik, W. & Maluf, R. *Abastecimento e Segurança Alimentar: Os Limites da Liberalização*. Campinas: Ie/Unicamp, 2000.
- FARFAN, J. A. Alimentação alternativa: análise crítica de uma proposta de intervenção nutricional. *Cad. Saúde Pública*. vol. 14 n.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 1998, p.205-212.
- FONSECA, A. *Transferencia Condicionadas, Estrategias de Combate al Hambre y la Desnutrición en América Latina y el Caribe*. Volumen I, Santiago do Chile: FAO, 2009.
- B.K & Grande de Arruda, I. K. Pobreza e Desenvolvimento Humano. *Revista Brasileira Saúde Materno Infantil*, Recife 7 (4) out/dez, p. 1-6, 2007.
- Graziano da Silva, J.; Belik, W. & Takagi, M. *Una Referencia para el Diseño de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional: el Caso del Programa Fome Zero en Brasil*. FAO – RLC 2009 (mimeo).
- Guedes de Vasconcelos, F. A. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 24(11):2710-2717, Nov. 2008.
- Guedes de Vasconcelos, F. A. Combate à Fome no Brasil: uma análise de Vargas a Lula. *Revista Nutrição Campinas*, 18 (4): 439-457 jul/ago 2005.
- HARTMANN, M. C. B & DINIZ, D. C. P. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição: Um processo histórico*. mimeo, sd.
- HIRAI, W. G. & ANJOS, F. S. Estado e Segurança Alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil Projeto Fome Zero*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- L'ABBATE, S. As Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil. *Revista de Nutrição da Puccamp*, Campinas, v.1, n.2, p.87-138, jul/dez. 1988.
- LAVINAS, L. *Combinando Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil*. IPEA 2000. Texto para discussão n. 748, 2000.
- MALUF, R.; MENEZES, F. & VALENTE, F. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*. vol. IV. Campinas: Unicamp, 1996, p. 66-88.
- NABUCO, M. R. & GUIMARÃES, L. S. (s.d.). *Ampliação da transparência e participação civil nos programas da Prefeitura de Belo Horizonte*. COMUSAN. (Projeto: "BH para o Século XXI") CEDEPLAR/ Prefeitura de Belo Horizonte (mimeo).
- SANTOS, L. C. *Da Geografia da Fome ao Fome Zero: Uma Contribuição ao Estudo da Fome no Brasil*. Tese de Doutorado. Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Rio Claro, 2010.
- SCOTT, J. S. Distribuição de Subsídios Alimentares no México In. TAKAGI, M. *et al.* (Orgs.) *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
- SILVA, J. G. & SILVA, L.I.L. *Política de Segurança Alimentar*. São Paulo: Governo Paralelo, 1991 (mimeo).

TORRES FILHO, E. T. & CARVALHO, M. E. Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e formas de organização. In. *Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)*. Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização, vol. III: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. Brasília, 1989.

Apresentação do Autor

Walter Belik é graduado em Administração de Empresas pela EAESP/FGV com mestrado pela mesma instituição. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com pós-doutorado pela University of London e pela University of California – Berkeley, Livre – docente pela UNICAMP. Atualmente é o coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – NEPA e professor do Instituto de Economia da UNICAMP. Trabalhou na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, no Instituto de Pesquisas Tecnológicas e na antiga CESP – Centrais Energéticas do Estado de São Paulo. Foi um dos coordenadores do Projeto Fome Zero do Instituto da Cidadania. Foi diretor superintendente da ONG Ação Fome Zero e membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Também atuou como coordenador da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome, projeto desenvolvido pelo Escritório Regional da FAO para a América Latina e Caribe. É autor de diversos livros e artigos sobre as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.