

# FOME ZERO

## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

ORGANIZADORES:  
JOSÉ GRAZIANO DA SILVA  
MAURO EDUARDO DEL GROSSI  
CAIO GALVÃO DE FRANÇA

# FOME ZERO

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA



Organizadores:  
José Graziano da Silva  
Mauro Eduardo Del Grossi  
Caio Galvão de França

# FOME ZERO

## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Brasília, 2010

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Presidente da República

GUILHERME CASSEL  
Ministro de Estado do  
Desenvolvimento Agrário

DANIEL MAIA  
Secretário-Executivo do Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

ROLF HACKBART  
Presidente do Instituto Nacional de  
Colonização e Reforma Agrária

ADONIRAM SANCHES PERACI  
Secretário de Agricultura Familiar

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA  
Secretário de Reordenamento  
Agrário

JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA  
Secretário de Desenvolvimento  
Territorial

JOAQUIM CALHEIROS SORIANO  
Diretor do Núcleo de Estudos  
Agrários e Desenvolvimento Rural

VINICIUS MACÁRIO  
Assessor do Núcleo de Estudos  
Agrários e Desenvolvimento Rural

*Série NEAD Especial 12*

Copyright 2010 MDA

PRODUÇÃO EDITORIAL  
Ana Carolina Fleury

REVISÃO E PREPARAÇÃO DE  
ORIGINAIS  
Cecilia Fujita

PROJETO GRÁFICO, CAPA E  
DIAGRAMAÇÃO  
Caco Bisol

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO  
AGRÁRIO (MDA)  
< [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) >

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E  
DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD)  
SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis –  
Bloco D – loja 10 – sala S2 – CEP:  
70040-910  
Brasília-DF  
Telefone: (61) 2020 0189  
[www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br)

---

586f

Silva, José Graziano da

Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi;  
Caio Galvão de França (orgs.) ; – Brasília : MDA, 2010.  
360p. ; 16 x 23 cm

Série NEAD Especial 12

ISBN 978-85-60548-79-8

1. Fome. 2. Programa Fome Zero - Brasil. 3. Segurança Alimentar. 4. Política Pública.  
5. Programa de Transferência de Renda. I. Silva, José Graziano da. II. Del Grossi, Mauro  
Eduardo. III. França, Caio Galvão de. IV. Título.

CDD 353.53

---

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1. PROJETO FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL	11
2. PARA OS CRÍTICOS DO FOME ZERO <i>José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi</i>	39
3. A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO EM 2003 <i>Maya Takagi</i>	53
4. FOME ZERO: UM PROJETO TRANSFORMADO EM ESTRATÉGIA DE GOVERNO <i>Adriana Veiga Aranha</i>	85
5. A MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL PELO COMBATE À FOME <i>Walter Belik</i>	111
6. FOME ZERO: LIÇÕES PRINCIPAIS <i>Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe – Santiago, Chile</i>	141
7. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA <i>Maya Takagi</i>	159
8. AGRICULTURA FAMILIAR E OS PROGRAMAS DE GARANTIA DE PREÇOS NO BRASIL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) <i>Adoniram Sanches Peraci e Gilson Alceu Bittencourt</i>	191
9. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: INOVAÇÃO NA TRILHA DO FOME ZERO <i>Caio Galvão de França e Joaquim Soriano</i>	223

10. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO FOME ZERO: A EXPERIÊNCIA DO CONSEA <i>Francisco Menezes</i>	<b>247</b>
11. O CONSEA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA E DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL <i>Renato S. Maluf</i>	<b>265</b>
12. NOVOS E VELHOS DESAFIOS PARA ALCANÇAR A SEGURANÇA ALIMENTAR NO SÉCULO XXI <i>Maya Takagi e José Graziano da Silva</i>	<b>289</b>
13. A REDUÇÃO DA POBREZA: DE 44 MILHÕES PARA 29,6 MILHÕES DE PESSOAS <i>Mauro Eduardo Del Grossi</i>	<b>301</b>
14. SUGESTÕES PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA <i>José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi</i>	<b>317</b>
PERFIL DOS AUTORES	<b>357</b>

## APRESENTAÇÃO

*“Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas.”*

Luiz Inácio Lula da Silva  
Presidente da República

Discurso de Posse, 1º de janeiro de 2003

O Brasil é hoje referência internacional quando se trata de políticas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e de combate à pobreza. Três são as razões para isso. A primeira foi a incorporação dos objetivos da erradicação da fome e do combate à pobreza ao centro da agenda nacional. A inclusão destes objetivos como elementos organizadores da própria política macroeconômica brasileira é a segunda razão. E, por fim, a criação e consolidação de uma política e de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, assentados em um novo marco legal e institucional e em um renovado conjunto de políticas públicas.

Os resultados mostram o acerto destas decisões. O país conseguiu cumprir a primeira Meta dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas – reduzir a extrema pobreza à metade entre 1990 e 2015 – dez anos antes do previsto. As reduções da pobreza e da desigualdade seguem em ritmo intenso. Nas áreas rurais, as reduções da pobreza e da desigualdade ocorreram de forma ainda mais acentuada que nas áreas urbanas e metropolitanas.

A renda da agricultura familiar aumentou em 33% no período de 2003 a 2009, superior à média nacional de 13%. E o mais importante é que esta evolução decorreu especialmente do aumento das

rendas do trabalho, fruto das novas políticas de garantia do direito à terra, de promoção da igualdade de gênero e de apoio à produção da agricultura familiar.

A sinergia dessas políticas, com as ações de estabilidade e crescimento econômico, aumento do salário mínimo, ampliação do acesso à seguridade social – em particular a previdência social – e as políticas sociais universais, em particular o Bolsa Família, explicam os bons resultados alcançados no meio rural. Este conjunto de políticas levou à criação de novas oportunidades de trabalho e de renda, gerando uma nova dinâmica de desenvolvimento com distribuição de renda mais equitativa.

Os efeitos positivos refletem o acúmulo político e social brasileiro, integrantes da trajetória da redemocratização do país. A inscrição de novos direitos sociais na Constituição Federal de 1988; a criação do Conselho de Segurança Alimentar em 1993; a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994; e a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, nos anos seguintes, foram conferindo visibilidade ao tema da segurança alimentar e fortalecendo a mobilização social em torno dele. Estabeleceu-se, assim, uma conexão com toda a trajetória intelectual comprometida e militante de Josué de Castro, que já em 1946 denunciava que a “fome e guerra não obedecem a qualquer lei natural, são criações humanas”, com a publicação do livro “Geografia da Fome”.

O lançamento do “Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”, em outubro de 2001, via Instituto da Cidadania, feito pelo então candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva, expressava o amadurecimento do tema e sua incorporação à pauta do Partido dos Trabalhadores. Não se tratava de inaugurar a abordagem do tema, mas de transformá-lo em prioridade nacional a ser abordada pela ação planejada e decisiva do Estado, impulsionada pela participação social.

Com a vitória eleitoral do Presidente Lula em 2003, o projeto Fome Zero transforma-se na principal estratégia governamental para orientar as políticas econômicas e sociais. Inicia-se uma inflexão com a superação da dicotomia entre política econômica e políticas sociais, integrando políticas estruturais e emergenciais no combate à fome e à pobreza. Novas políticas diferenciadas para a agricultura familiar são implementadas, e é construída uma legislação-base para a política nacional de segurança alimentar e nutricional.

O compromisso com a integração regional, com a cooperação sul-sul e com a renovação da agenda internacional implicaram na participação ativa do Brasil em diferentes iniciativas internacionais: América Latina sem Fome 2025, Diálogo Brasil - África sobre Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural, reforma do Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), entre outros.

Este livro traz alguns textos fundamentais para entender a experiência brasileira do Fome Zero em diferentes momentos desta trajetória de oito anos, reunindo a reflexão sob diversos aspectos.

O primeiro capítulo apresenta a proposta original do Fome Zero, lançada em 2001, para esclarecer os principais eixos propostos em sua concepção. Após o lançamento do projeto, este foi objeto de avaliação crítica de várias correntes, o que levou seus coordenadores a elaborarem uma “Resposta aos Críticos”, em 2002.

Com a instauração do governo Lula em 2003, iniciou-se a implementação da proposta Fome Zero, sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, quando foi realizado um grande esforço jurídico de elaboração dos instrumentos da política de segurança alimentar. Destacam-se a criação do Programa Cartão Alimentação, para compra de alimentos pelas famílias, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com compras públicas dirigidas para a agricultura familiar. Estas e outras iniciativas são apresentadas em detalhes no terceiro capítulo.

A partir de 2004 é feita uma reorganização na estrutura do Governo Federal responsável pela área, visando dar maior poder de alcance ao Fome Zero. Destaca-se a incorporação do Programa Cartão Alimentação ao Bolsa Família, unificando as transferências governamentais às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. No quarto capítulo são apresentados os avanços do conjunto das várias políticas que compunham o Fome Zero até 2010.

A implantação do programa em 2003 também mobilizou vários segmentos da sociedade. O quinto capítulo descreve a experiência da mobilização empresarial de apoio ao Fome Zero.

A FAO realizou, em 2006, último ano do primeiro mandato do Presidente Lula, uma avaliação do Fome Zero. Esta análise, que apontou os avanços e desafios do projeto, é apresentada no capítulo seis. Também neste momento surgem produções acadêmicas sobre o tema, e incorporamos, no sétimo capítulo, o debate sobre as relações entre as políticas de segurança alimentar e nutricional com os programas de transferência de renda.

O segmento da agricultura familiar teve papel de destaque no Fome Zero desde a sua concepção, considerando a sua capacidade de resposta às políticas públicas. A experiência do PAA, uma das principais políticas agrícolas diferenciadas, é contada em detalhes no oitavo capítulo.

Com o objetivo de promover maior integração e efetividade às políticas públicas destinadas às zonas mais pobres do País, em 2008 é lançado o Programa Territórios da Cidadania. A elaboração do programa e sua implementação são relatadas no nono capítulo.

A participação da sociedade civil sempre foi um elemento essencial do Fome Zero, e por esta razão são apresentadas, nos dois capítulos seguintes, a importância e a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Ao final dos oito anos de mandato do Presidente Lula é possível fazer uma avaliação dos alcances do programa, mas também dos desafios para alcançarmos a segurança alimentar e nutricional e, ainda, os resultados atingidos desde a proposta inicial, que são abordados nos capítulos 12 e 13. Com base na experiência brasileira, o último capítulo da publicação apresenta uma série de sugestões para formulação e implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional.

Este é um livro dedicado àqueles que acreditam que igualdade e solidariedade são valores universais e contemporâneos; àqueles que, teimosamente, acreditam que um outro mundo é possível.

Boa leitura!

***Guilherme Cassel***

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

# 1. PROJETO FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL

É com satisfação que entrego ao debate público, em nome do Instituto Cidadania, o Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil\*. Este projeto é a síntese de um ano de trabalho de muitos companheiros e companheiras, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil.

A alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. O público a ser contemplado nesta proposta é grande: 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, que ganham menos de um dólar por dia.

Esse quadro assustador vem piorando nos últimos anos com o crescimento do desemprego e o aumento das outras despesas não alimentares das famílias mais pobres (moradia, transporte, saúde, educação). Como mostram as pesquisas da Embrapa, nossos agricultores têm potencial para produzir toda a comida de que a população necessita. Existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los.

A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar.

Garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve, além dos aspectos econômicos e sociais,

\* Versão original disponível em <[www.icidadania.org.br](http://www.icidadania.org.br)>, lançada pelo Instituto Cidadania em outubro de 2001.

também mudanças profundas na estrutura de dominação política. Em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque inclusive facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras que há séculos mandam neste país.

Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está 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. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema.

Também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade, que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar. As políticas estruturais requerem anos e às vezes décadas para gerar frutos consistentes. A fome segue matando a cada dia, ou produzindo desagregação social e familiar, doenças, desespero e violência crescente.

É por isso que o Projeto Fome Zero – de domínio público e aberto, portanto, à aplicação por mandatários de qualquer partido – busca combinar as duas ordens de medidas. Mas não resta dúvida de que nossa prioridade máxima consistiu em sistematizar as medidas que podem ser implementadas já, imediatamente, sem perder de vista e sem deixar para segundo plano as mudanças profundas, apontando a construção de um novo Brasil. Um Brasil plenamente viável e promissor, onde a democracia se estenda ao território econômico-social, a justiça seja meta de todos e a solidariedade, a regra geral de convivência.

Esta proposta pretende deslanchar um processo permanente de discussão, aprimoramento e ações concretas para que nosso país garanta a seus cidadãos o direito básico de cidadania que é a alimentação de qualidade.

Estamos conscientes de que este Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado e receber modificações. Precisamos, por exemplo, detalhar os aspectos operacionais das várias propostas nos diferentes níveis de intervenção. E o que é fundamental: pre-

cisamos encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos. Trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas.

*Luiz Inácio Lula da Silva*

Instituto Cidadania, outubro de 2001.



# PROJETO FOME ZERO

## DOCUMENTO-SÍNTESE

### INTRODUÇÃO

O Projeto Fome Zero é o resultado de um ano de trabalho de especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, organizações populares e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, reunidos pelo Instituto Cidadania com o objetivo de apresentar uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os resultados obtidos foram surpreendentes: há, no nosso país, pelo menos 9,3 milhões de famílias – 44 milhões de pessoas – que ganham menos de um dólar por dia. Esse é o valor da linha de pobreza adotado pelo Banco Mundial e que tem por base a renda *per capita* dos pobres que vivem nos países mais pobres da África. A maioria das famílias muito pobres brasileiras vive nas 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). A pobreza atinge ainda quase 3 milhões de famílias rurais (15 milhões de pessoas). Mesmo a Região Sudeste, a mais desenvolvida do país, abriga uma grande massa de pobres (2,6 milhões de famílias ou 11,5 milhões de pessoas). E o pior é que a pobreza vem crescendo exatamente nas regiões metropolitanas, especialmente na de São Paulo, onde se concentra a riqueza do país.

A conclusão é de que a pobreza não é algo furtivo, ocasional, mas sim o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos, que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. Infelizmente esse quadro vem piorando nos últimos anos, com o crescimento do desemprego e o aumento do gasto com alimentação fora de casa e outras despesas não alimentares (moradia, transporte, saúde, educação) das famílias mais pobres.

O Projeto Fome Zero partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário, e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde. A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação possa ser considerada civilizada. O direito à alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população, através de uma política permanente de segurança alimentar e nutricional.

Para implantar uma política dessa natureza, é fundamental a mobilização popular, de modo a garantir, além da decisão política dos governantes, a efetiva participação de toda a sociedade.

O embrião de uma Política Nacional de Segurança Alimentar começou a ser implantado no Brasil durante o governo Itamar Franco (1993-1994) a partir de uma proposta formulada pelo Partido dos Trabalhadores dois anos antes, em 1991. A Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, em 1993, colaborou para o surgimento de um movimento social muito amplo, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade e combate à fome. Essa mobilização representou um enorme ganho de legitimidade para o governo, dando vitalidade ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) recém-criado.

Em decorrência do desmonte da maior parte das políticas discutidas naquele momento (o Consea, o Prodea, o Inan, estoques reguladores, entre outros), inexistente hoje, no país, uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Há, sim, o crescimento de iniciativas municipais, estaduais e da sociedade civil para atender a população carente. As propostas atuais do governo federal têm caráter meramente localizado e visam, geralmente, à suplementação de renda para famílias pobres, com valores que não são suficientes para eliminar a fome.

Os dados disponíveis demonstram uma estabilização dos níveis agregados de carência alimentar e de indigência nos últimos anos. No entanto, a pobreza e a indigência vêm aumentando nas regiões metropolitanas desde 1995. As causas estão associadas às elevadas taxas de desemprego e subemprego e aos baixos salários recebidos pela população. Entre os pobres, a taxa de desemprego

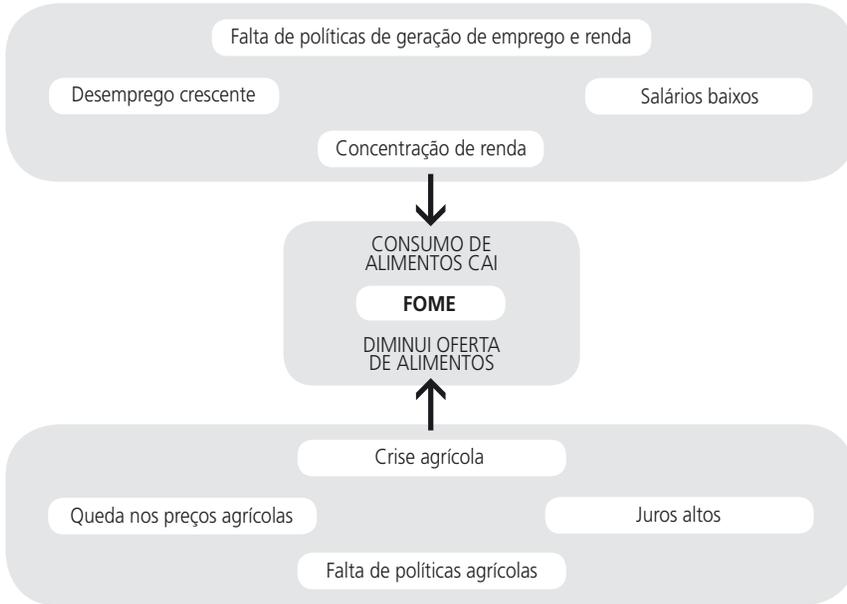
nas áreas metropolitanas é três vezes maior que a taxa de desemprego entre os não pobres.

O Projeto Fome Zero identificou, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, de 1999, a existência de 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas muito pobres (com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia, que representa cerca de R\$ 80,00 mensais em agosto de 2001), que foram consideradas o público potencial beneficiário deste projeto, por estarem vulneráveis à fome. Essa população pobre representa 22% das famílias e 28% da população total do país, sendo 19% da população (ou 9 milhões) das regiões metropolitanas, 25% da população (20 milhões) das áreas urbanas não metropolitanas e 46% da população rural (15 milhões). Há uma forte concentração dessa população na Região Nordeste (50% dos pobres) e na Região Sudeste (26%). Nas demais regiões, a proporção é de 9% na Região Norte, 10% na Região Sul e 5% na Região Centro-Oeste. A renda média dessas famílias é de R\$ 48,61 (valores de agosto de 2001), ou seja, menos de 10% da renda dos não pobres.

O diagnóstico do problema da fome no Brasil neste início do século XXI indica que há uma insuficiência de demanda que inibe uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria no país. As razões que determinam essa insuficiência de demanda – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não são conjunturais. Ao contrário, são endógenas ao atual padrão de crescimento e, portanto, inseparáveis do modelo econômico vigente. Forma-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso, causador, em última instância, da fome no país – qual seja, desemprego, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos (*ver figura na página seguinte*).

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

## O círculo vicioso da fome

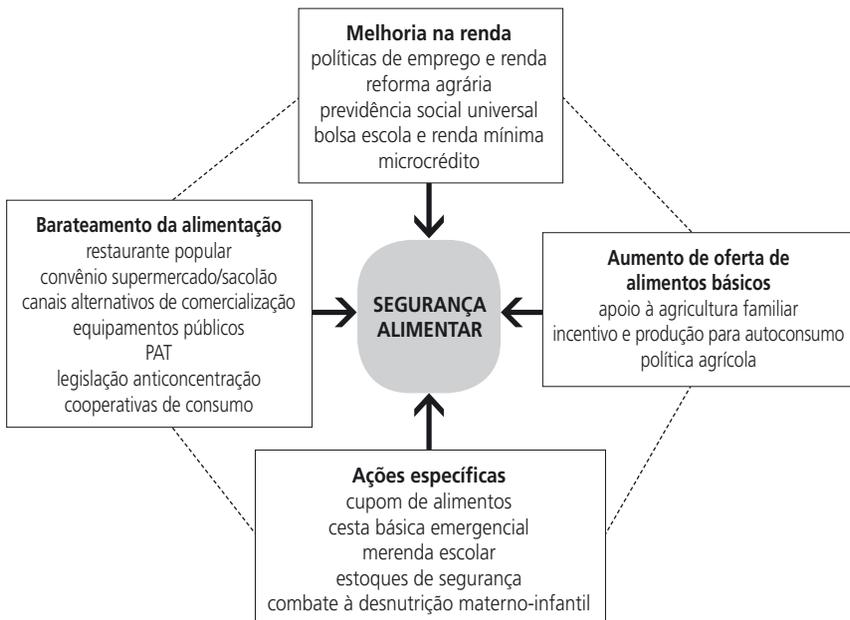


Em outras palavras, para garantir a segurança alimentar de toda a população brasileira é preciso mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda. No processo de implementação de um novo modelo econômico é fundamental, de um lado, que se implementem ações emergenciais para baratear a alimentação para a população de baixa renda; de outro, ações também emergenciais visando assistir diretamente aquela parcela da população que já sofre com a fome e que pode vir a ser comprometida se isso não for feito.

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século, três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, e não menos importante, a exclusão do mercado daquela parcela mais pobre da população.

Para romper esse ciclo perverso da fome é necessária a intervenção do Estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes –, por um lado, no sentido de baratear o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome. De outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência. E, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano.

O diagrama a seguir detalha as principais políticas a serem implementadas. Vale lembrar que, primeiro, nenhuma delas isoladamente pode fazer frente à questão da fome, muito menos garantir a segurança alimentar da população. Segundo, tais políticas devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais, e romper com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, tão consagradas dentro dos esquemas neoliberais que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas “sociais” para atenuar esta última.



Conforme verificado na definição da população a ser beneficiada, um contingente significativo de pessoas muito pobres, vulneráveis à fome, encontra-se nas grandes metrópoles ou periferia das pequenas e médias cidades das regiões não metropolitanas. O perfil da fome nas cidades é diferente daquele que encontramos no campo. Dada a maior disponibilidade de alimentos nas cidades, parte da população de mais baixa renda encontra assistência de organizações não governamentais, órgãos públicos ou mesmo vizinhos e parentes. A grande quantidade de resíduos alimentares encontrados nas cidades, por exemplo, permite o acesso de parte dessa população vulnerável à fome a algum tipo de alimento, ainda que de má qualidade. Portanto, podemos afirmar que a fome encontrada nas cidades – e em particular nas regiões metropolitanas – exige algumas políticas diferentes daquela que presenciamos no campo, onde as possibilidades de obtenção de alimento são menores, por mais paradoxal que possa parecer essa situação. Talvez seja mais correto afirmar que nas áreas urbanas é mais comum a situação de “vulnerabilidade” alimentar decorrente da pobreza do que da fome propriamente dita, que resulta na redução da massa corpórea.

### Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



## ESTRUTURA DO PROJETO FOME ZERO

Os diferentes grupos da população demandam políticas específicas para enfrentar a questão da fome, especialmente no horizonte temporal de curto e médio prazo. Apresenta-se a seguir um resumo desse conjunto de propostas para cada um desses grupos – algumas de cunho estrutural e outras emergenciais –, que visam o aumento da disponibilidade de alimentos de baixos preços e também o maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável.

### POLÍTICAS ESTRUTURAIS

São políticas que têm efeitos importantes para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias, por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e para a diminuição da desigualdade de renda.

#### *Políticas de geração de emprego e aumento de renda*

Priorizar a diminuição das desigualdades sociais através de melhor distribuição de renda – para isso é fundamental retomar a política de aumento do salário mínimo para o piso de cem dólares e reduzir as distâncias entre ele e os salários mais altos. Além disso, julgamos fundamental retomar a experiência da formação de frentes de trabalho temporário em regiões com elevado índice de desemprego sazonal; programas de formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens; e programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas acima de 40 anos.

Crédito para investimentos, através do BNDES, Banco do Brasil, CEF, e de consumo, através de agências de microcrédito solidário, devem ser fortalecidos para alavancar a produção e o consumo locais.

Recuperar o ensino público fundamental de qualidade, as redes de educação infantil e a melhoria da infraestrutura educacional nas áreas rurais é primordial.

A recuperação de uma política habitacional também tem um papel fundamental, tanto na geração de empregos quanto para avançar na solução do déficit habitacional brasileiro.

#### *Intensificação da Reforma Agrária*

O Projeto Fome Zero defende um processo massivo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento,

atuando como um instrumento estratégico de combate à histórica concentração fundiária e de renda no Brasil.

A defesa da Reforma Agrária justifica-se por quatro motivos principais: redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar, e dinamização das economias regionais. Segundo dados levantados junto aos novos assentamentos, há uma expressiva melhora na qualidade de vida da população residente, reduzindo sua vulnerabilidade à fome.

Estimativas preliminares realizadas com base nos dados da Pnad de 1999 indicam um público potencial beneficiário de 1 milhão de famílias (que não possuem terra ou têm área insuficiente e possuem um ou mais membros da família desempregados) nas áreas rurais para serem assentadas com prioridade. Os custos de implantação de assentamentos indicam valores de R\$ 10 a R\$ 20 mil para cada família assentada, dependendo do valor pago à terra e da infraestrutura preexistente.

### *Previdência social universal*

A Constituição de 1988 ampliou direitos sociais no âmbito da Previdência, reconhecendo o regime de economia familiar nas atividades agropecuárias na condição de credor de um seguro social mínimo para idosos, inválidos e viúvos(as), com discriminação positiva em favor das mulheres (redução do limite de idade para aposentadoria). Esse regime previdenciário especial foi integralmente mantido no texto constitucional atual depois da Emenda de 20 de dezembro de 1998 (art. 195, § 8º, e art. 201, §§ 2º e 7º, II).

Por outro lado, esse reconhecimento de direitos sociais mínimos com relação ao trabalho familiar nas atividades agropecuárias não foi seguido de tratamento equânime para o trabalho não agrícola. Este continua, em geral, submetido às regras do trabalho formal, requerendo-se do segurado condições de comprovação de tempo de contribuição individualizada à previdência como condição para obtenção do seguro social. Isto precisa ser corrigido, estendendo os mesmos direitos do regime de economia familiar rural ao trabalho familiar urbano.

A ideia é simples: reconhecer, para todos os “conta própria” urbanos e rurais nas inúmeras formas de auto-ocupação, a condição de trabalho social necessário e elegível para obtenção dos direitos previdenciários de um salário mínimo, independentemente de situar-se ou não abaixo da linha de pobreza.

Estimativas preliminares com base nos dados da Pnad de 1999 indicaram um público potencial de 2,9 milhões de pessoas com idade acima do necessário para obter o benefício, mas que não recebem aposentadoria ou pensão públicas. Caso todas essas pessoas sejam atendidas de uma vez, representaria um custo total de R\$ 6,3 bilhões.

#### *Bolsa Escola e Renda Mínima*

A exemplo das diversas experiências municipais, estaduais e federais, propõe-se o fornecimento de uma renda mínima às famílias carentes com crianças em idade escolar, de modo que esta renda esteja vinculada à melhoria nos padrões educacionais da população brasileira, através, por exemplo, da composição de um fundo educacional para a criança.

Estimativas do público potencial beneficiário indicam que existem 3,3 milhões de crianças de 7 a 15 anos que não frequentam escola. Caso o benefício seja o triplo do atual Bolsa Escola federal, ou seja, de R\$ 45,00, os custos deste programa seriam de R\$ 853,7 milhões.

#### *Incentivo à agricultura familiar*

O Projeto Fome Zero considera essencial uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo a importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que esteja associada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito; incentivo a formação de cooperativas de produção e de comercialização; incentivo para proteção da natureza e da paisagem, através do pagamento de uma renda ambiental nas áreas de preservação obrigatória, entre várias outras.

### **POLÍTICAS ESPECÍFICAS**

São aquelas políticas destinadas a promover a segurança alimentar e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes.

#### *O Programa Cupom de Alimentação (PCA)*

O Programa Cupom de Alimentação (PCA) tem por objetivo

substituir a “política” tradicional de combate à fome, baseada no fornecimento de cestas básicas, que possuem caráter temporário, estão sujeitas a oscilações e geram dependência e corrupção. As principais vantagens do Programa estão na possibilidade de poder atingir a população mais pobre (como o Programa do Leite, de 1986, e o americano, que existe há quase 40 anos) e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos. É por isso que o PCA pode ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo. Ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, um setor de reconhecida capacidade ociosa no país.

São quatro as características básicas do PCA aqui proposto:

a) complementar a renda das famílias muito pobres até a linha de pobreza, independentemente de já se beneficiarem de outros programas, como o Renda Mínima, Bolsa Escola, Previdência Social, Seguro-Desemprego etc.;

b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiam do programa em termos de ocupação de seus membros adultos, como, por exemplo, frequentar cursos de alfabetização, requalificação profissional ou até mesmo prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais, e ter acompanhamento por parte de equipes de saúde etc.;

c) as famílias receberão benefícios dos cupons por um período previamente definido de seis meses ou um ano, prorrogáveis mediante reavaliação enquanto persistirem as causas da insegurança alimentar que as afeta;

d) os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. Não será permitido o uso dos cupons em restaurantes ou outros estabelecimentos que não estejam cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não alimentares, como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas alcoólicas, doces e salgados tipo *fast food*.

Nos primeiros anos de implantação do PCA, propõe-se que se dê prioridade àquelas famílias já cadastradas nos seguintes programas: assentados de reforma agrária ou famílias comprovadamente pobres que se cadastraram pelo correio para integrar o

programa e que ainda aguardam ser assentados; Programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação; desempregados beneficiários ou não do seguro-desemprego; famílias com crianças e/ou adultos desnutridos ou em situação de risco, encaminhados pelo sistema público de saúde e que ainda não estejam sendo atendidos pelos programas anteriores.

A prioridade a essas famílias se justifica, primeiro, pelo fato de já estarem cadastradas, o que evita que a implantação do PCA tenha que esperar por um cadastro próprio para entrar em vigência. Segundo, dado o caráter complementar do PCA à renda das famílias, este benefício permitiria melhorar significativamente os resultados obtidos pelos outros programas já em andamento.

Propõe-se uma implantação gradativa do PCA, iniciando-se com um programa piloto no primeiro ano, com prioridade para as regiões afetadas pela seca do Nordeste, aumentando-se a abrangência à medida que se expanda a oferta de alimentos disponíveis e os recursos necessários, de modo a atingir a meta de incorporar todas as famílias muito pobres com renda inferior a um dólar *per capita* diárias.

Os cupons poderão ser obtidos sob a forma de papel, impresso pela Casa da Moeda, com período de validade especificado, ou sob a forma de créditos em cartão magnético. Recomenda-se que a população de áreas urbanas assistidas receba cupons eletrônicos, minimizando-se, assim, o surgimento de um “mercado paralelo” de cupons de alimentação. Nas áreas rurais e nas pequenas e médias cidades onde for difícil a utilização dos cartões, os cupons terão um prazo de validade definido (de um a três meses) para serem trocados por alimentos.

As estimativas indicaram um público potencial beneficiário de 9,3 milhões de famílias muito pobres. O custo total do programa foi estimado em cerca de R\$ 20 bilhões se todas as famílias fossem atendidas em um ano.

#### *Ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)*

A forma como o PAT está hoje estruturado exclui os trabalhadores que não têm registro em carteira e os empregados de pequenas empresas que se utilizam do Simples. São justamente esses os trabalhadores que ganham menos e que deveriam ser priorizados nos programas de combate à fome.

Para os trabalhadores sem qualquer registro e que permanecem na informalidade, não há como destinar recursos do PAT para sua alimentação. Esse público, assim como os desempregados, deverá ser amparado pelo PCA – Programa de Cupons de Alimentação. Já para os trabalhadores que atuam em empresas de pequeno porte, o objetivo da reforma que propomos para o PAT é conseguir que elas sejam atraídas para o programa.

O Projeto Fome Zero propõe que se estabeleçam mecanismos de compensação para as firmas que se utilizam do Simples para o cálculo do Imposto de Renda devido, tendo como base o lucro presumido, para beneficiar isenções na concessão de benefícios de alimentação aos trabalhadores. Essas compensações poderiam vir na forma de descontos sobre a tabela do Simples. O lucro presumido seria abatido, levando-se em conta o valor dos benefícios concedidos ao trabalhador.

As estimativas indicaram a existência de 15,7 milhões de trabalhadores com carteira assinada que não estão incluídos no PAT. A inclusão de todos esses trabalhadores no PAT resultaria em um custo de renúncia fiscal da ordem de R\$ 203,7 milhões.

#### *Doações de cestas básicas emergenciais*

O Projeto Fome Zero propõe que as pessoas famintas (com baixa capacidade energética), as populações atingidas por calamidades naturais (secas e enchentes, por exemplo) e os novos assentados da reforma agrária tenham direito a receber cestas de alimentos por um período determinado. A experiência mostra que, em situações de calamidade, sempre há um conjunto de agentes que se aproveita da situação para sonegar alimentos, aumentar suas margens de vendas ou substituir produtos por outros de menor qualidade.

Além deste público mais específico, devem ser incluídas, também, as famílias que estejam inseridas nos critérios do Cupom de Alimentação, mas que residam em locais distantes de mercados para compra dos produtos alimentares. A proposta é que estes grupos sejam paulatinamente inseridos no Programa Cupons de Alimentação assim que se desenvolva o comércio local.

#### *Combate à desnutrição materno-infantil*

É necessário implantar medidas mais ativas não apenas para corrigir, mas para prevenir a desnutrição infantil, atendendo a crianças menores de um ano, bem como gestantes e mães em

fase de amamentação. Uma delas é ampliar o fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social, visando universalizar os programas já existentes.

As estimativas realizadas pelo projeto indicaram a existência potencial de 1,3 milhão de crianças com desnutrição crônica no Brasil, somadas a mais 1,2 milhão de mães dessas crianças, que devem ser atendidas prioritariamente por este programa.

#### *Manter estoques de segurança*

O Projeto Fome Zero propõe a formação de estoques de alimentos que garantam a segurança alimentar, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondam pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta.

Dois elementos devem ser levados em conta na estruturação da política de estoques de segurança:

- a) estimular as compras nas regiões produtoras para consumo na própria região;
- b) evitar a importação de alimentos sempre que houver disponibilidade interna suficiente.

#### *Ampliação da merenda escolar*

As análises dos dados disponíveis sobre o consumo da merenda revelam que é baixa a contribuição das refeições distribuídas nas escolas para o suprimento das recomendações de energia e de nutrientes (especialmente quanto aos minerais) para o grupo-alvo do programa. Nossa proposta é de elevação do aporte calórico e nutricional diário da merenda que hoje é, por lei, de apenas 15%. Em alguns estudos verificou-se que essa proporção pode ser bem maior, chegando a até 100% das recomendações diárias de energia e nutrientes em alguns municípios.

Além disso, propõe-se uma ampliação do atendimento também para os irmãos dos escolares e para a rede de educação infantil (creches e Emeis), especialmente nos municípios mais pobres.

Outra questão importante está na utilização de produtos regionais na composição da merenda. Pesquisas mostram que a participação dos produtores agrícolas locais nas compras da merenda ainda é muito pequena. Acredita-se que um maior apoio técnico dado aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar e aos produtores locais permitiria que se conseguisse, ao mesmo tempo, garantir ali-

mentos mais frescos (frutas e verduras obrigatórias) e compatíveis com as características culturais locais e uma melhoria na renda dos agricultores e da agroindústria da região.

Estimou-se a existência de cerca de 35 milhões de crianças em idade escolar. Caso se duplique o atual repasse federal por criança/dia, que hoje é de R\$ 0,13, o custo suplementar estimado seria de cerca de R\$909 milhões. Isto, sem contar o atendimento aos irmãos dos alunos e da rede infantil de ensino nos municípios mais pobres.

### *Garantia de segurança e qualidade dos alimentos*

Enfocar as atividades com o princípio da prevenção em vez do princípio da correção é outro desafio para um programa de garantia da segurança dos alimentos no Brasil. Atividades como o controle preventivo, a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos, a educação dos indivíduos envolvidos na cadeia produtiva, a promoção de estudos científicos e transferência de tecnologia e métodos para prevenir riscos e melhorar a segurança devem ser priorizadas. É fundamental, também, que o consumidor tenha a informação no rótulo sobre a origem do alimento que consome, além de material informativo sobre os riscos dos produtos geneticamente modificados.

Coerente com o diagnóstico realizado, de que o problema da fome hoje no Brasil não é a falta de disponibilidade de alimentos, mas sim o acesso a eles, não concordamos que a produção de alimentos transgênicos possa ajudar a combater a fome no país. É preciso, também, controlar a entrada de alimentos *transgênicos* no país, até que haja resultados de pesquisas suficientes que comprovem que estes produtos não promovem riscos à saúde e ao meio ambiente.

### *Programas de educação alimentar e educação para o consumo*

Existem dois problemas associados à falta de uma dieta balanceada: a inadequação quantitativa (tanto para excesso como para carência) e a inadequação qualitativa. Assim, ações na área de educação alimentar têm efeitos preventivos importantes, tanto para o combate à desnutrição, quanto para o combate à obesidade.

O Projeto Fome Zero propõe uma atuação em duas frentes. A primeira seria uma posição ativa por parte do poder público no sentido de estabelecer campanhas publicitárias e palestras sobre educação alimentar e educação para o consumo.

A outra frente seria a criação e implementação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados (NBCAI), à semelhança daquela implementada com sucesso a partir dos anos 1980 com o objetivo de promover o aleitamento materno.

## **POLÍTICAS LOCAIS**

O Projeto Fome Zero propõe também um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parceria com a sociedade civil. São basicamente programas já em funcionamento nos municípios com relativo sucesso. Algumas propostas estão detalhadas segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais), ressaltando suas especificidades.

### *Programas municipais de segurança alimentar*

A experiência tem revelado a importância de que haja uma secretaria municipal (ou um departamento) dedicada ao abastecimento alimentar.

No âmbito municipal, existem diversos organismos, geralmente sob a estrutura de secretarias municipais, que podem atuar conjuntamente neste campo: secretarias de abastecimento alimentar (que geralmente atuam na gestão dos equipamentos); secretarias de agricultura (que atuam na área rural/agrícola); secretarias de educação (área da merenda escolar); secretarias de saúde (áreas de prevenção e combate à desnutrição materno-infantil, por exemplo); secretarias de assistência social (que atuam com indigentes, pessoas e famílias carentes em geral); além de áreas como a vigilância sanitária.

Uma iniciativa premente é a realização de “Censos Municipais da Fome”, para que cada município cadastre a população que passa fome ou que está em situação de vulnerabilidade à fome. Isto poderia ser realizado com o apoio dos órgãos locais de saúde e de assistência social, por exemplo.

### *Programas locais para as regiões metropolitanas*

#### *a) Restaurantes populares*

Grande parte da população que trabalha em áreas metropolitanas faz pelo menos uma das suas refeições fora de casa, geralmente o almoço, e necessita disponibilidade, qualidade e preços reduzidos.

Propõe-se um programa de restaurantes populares que possa fornecer refeições a preço de custo para atender uma enorme demanda de trabalhadores de baixa renda que hoje se alimenta de forma não satisfatória nas ruas.

Levantamentos mostram que uma refeição em restaurantes populares poderia custar R\$ 1,80, considerando-se todos os custos variáveis e gastos com mão de obra, a exemplo do custo do Restaurante Popular de Belo Horizonte. Não estariam incluídos neste cálculo os dispêndios com a instalação dos restaurantes, aluguéis, reformas ou outras despesas locais que podem ser cedidos pelo poder público. Caso os gastos com pessoal e manutenção da infraestrutura sejam cobertos pelas prefeituras, governos estaduais ou entidades beneficentes, como ocorre hoje, o custo da refeição poderia ser próximo de R\$ 1,00.

*b) Banco de Alimentos*

A doação, para organizações beneficentes e população carente, de alimentos que seriam desperdiçados, envolve propostas que vão desde a captação de alimentos até sua distribuição. O Projeto Fome Zero endossa a proposta de institucionalização do Estatuto do Bom Samaritano, que está tramitando no Congresso Nacional. O Estatuto do Bom Samaritano facilita a doação de alimentos, desburocratizando o processo, reduzindo os custos e eliminando responsabilidades indevidas. A aplicação dessa nova legislação deverá provocar um significativo aumento no aporte de alimentos colocados à disposição das entidades para a alimentação da população carente.

*c) Modernização dos equipamentos de abastecimento*

O funcionamento de equipamentos como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias deve ser recolocado como uma alternativa viável de barateamento da alimentação em áreas urbanas, metropolitanas ou não.

Para que se possa viabilizar essas políticas, é preciso também incentivar a criação de centrais de compra e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas, que dariam apoio logístico e comercial à operação dos concessionários e pequenos varejistas. Estes, por sua vez, como contrapartida, teriam de comercializar os alimentos de cesta básica e também outros gêneros alimentícios a preços mais baratos.

*d) Novo relacionamento com as redes de supermercados*

Uma nova política para o setor de abastecimento exige também uma nova relação com as redes de supermercados, para se

evitar uma excessiva concentração no varejo e torná-los parceiros numa política de segurança alimentar.

Essa parceria com os supermercados é fundamental para a implantação de uma política de segurança alimentar hoje nos municípios, uma vez que grande parte das compras de alimentos das populações de mais baixa renda se faz aí. Programas como os de cupons de alimentos tendem a ter resultados positivos para esses agentes, pois podem ampliar a sua clientela. A rede varejista é fundamental também para a comercialização de produtos agrícolas e agroindustriais produzidos nas localidades que se pretende incentivar por meio de programas de Reforma Agrária e desenvolvimento da produção familiar.

*Propostas locais para áreas urbanas não metropolitanas  
(pequenas e médias cidades)*

*a) Banco de Alimentos*

Os Bancos de Alimentos para a população vulnerável à fome das pequenas e médias cidades devem ter funcionamento semelhante ao proposto para as regiões metropolitanas. No entanto, como se trata de uma escala de atuação menor, é possível que os produtos sejam entregues com algum tipo de processamento, dando maior atenção ao aspecto e à qualidade dos alimentos. Vale lembrar ainda que para esse caso os doadores de alimentos também seriam beneficiados com as vantagens previstas no Estatuto do Bom Samaritano.

*b) Parceria com varejistas*

Nas comunidades urbanas de menor porte é importante, também, incentivar os varejistas locais, de forma a evitar a concentração excessiva, desde que possam praticar preços reduzidos e manter a qualidade do produto vendido. Isso é perfeitamente possível se houver investimentos em equipamentos e logística de distribuição.

A proposta do Projeto Fome Zero é criar uma parceria entre grupos de varejistas (incluindo feirantes, mercearias e pequenos comércios) e o poder público local para a instituição de um sistema de compras em comum. O poder público deverá estabelecer um teto para os preços dos produtos da cesta básica, com um certo controle das margens de comercialização do pequeno varejo.

*c) Modernização dos equipamentos de abastecimento*

Nas áreas urbanas não metropolitanas (pequenas e médias cidades), a presença do poder público no abastecimento pode ser dinamizada por meio de ações que incentivem a ligação direta do

consumidor com os produtores agrícolas locais. Dessa forma, cabe ao poder público organizar e incentivar campanhas de consumo e distribuição de alimentos produzidos regionalmente, do tipo “feira do produtor”, por exemplo.

Devido à ação das grandes redes intermediárias, é muito comum que produtos *in natura* façam um longo passeio e regiões inteiras sejam abastecidas por suprimentos provenientes de áreas distantes. No caso de produtos industrializados, como o leite, laticínios e carnes, ocorre o mesmo. Deve-se, portanto, incentivar e aproximar produtores e consumidores de uma mesma região, criando laços locais e reforçando os gostos e sabores estabelecidos em um determinado ambiente.

#### *d) Agricultura urbana*

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar local precisa ser mais valorizada nos pequenos e médios municípios.

Várias iniciativas de alçada municipal podem estimular programas como “Feira do Produtor” e sistemas de entrega no domicílio de produtos frescos; cursos de formação para criação 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; e alíquotas diferenciadas de IPTU para terrenos aproveitados para este uso.

### *Políticas para as áreas rurais*

#### *a) Apoio à agricultura familiar*

O Projeto Fome Zero propõe que as prefeituras e os governos estaduais e federal usem, sempre que possível, seu poder de compra derivado da demanda institucional, para a merenda escolar, creches, hospitais, quartéis, restaurantes populares etc., em favor dos agricultores familiares.

Paralelamente a essas iniciativas, outras ações são necessárias para que sejam atingidos os objetivos da diminuição dos custos e do aumento da qualidade:

- Assistência técnica, geralmente negligenciada pelas administrações públicas, é um item a ser fortalecido.

- Acesso ao crédito: é necessário um redirecionamento do Pronaf para que atinja efetivamente os agricultores menos capitalizados. Paralelamente, é interessante que os governos estaduais e municipais apoiem as entidades associativas de microcrédito, com a criação de fundos de aval.

■ Apoio à comercialização por meio, por exemplo, da intermediação de contatos com empresas interessadas em produtos regionais vindos da pequena produção ou de produção “limpa”, ou do oferecimento de espaços nos equipamentos de abastecimento já tradicionais das cidades (feiras e varejões).

■ Infraestrutura: essa é uma das áreas de atuação tradicional das administrações municipais, apesar de, muitas vezes, ela carecer de uma clara priorização dos pequenos agricultores nos investimentos realizados. Pontes, estradas rurais, açudes, balcões de armazenagem e apoios para aquisição de caminhões são possíveis de serem construídos com os equipamentos e recursos municipais, com custo reduzido. Essa é uma estratégia importante para aumentar o emprego nas áreas rurais, com o aumento da oferta de postos de trabalho.

*b) Apoio à produção para autoconsumo*

O instrumento utilizado é a doação, por parte das prefeituras ou dos governos estaduais, de sementes, insumos e ferramentas específicas para o uso em hortas e jardins, bem como matrizes para iniciar a criação de pequenos animais (abelhas, coelhos, aves, cabras etc.).

As prefeituras devem também estimular o cultivo em terrenos baldios por meio de programas de hortas comunitárias, bem como a comercialização individual ou coletiva desses alimentos em “feiras do produtor”, como já citado.

## ORIGEM DOS RECURSOS

Julga-se necessário incluir as políticas contidas neste documento, juntamente com outras da área da educação, saúde, regularização fundiária, dentro de um orçamento próprio, no nível federal. Isto se deve à vulnerabilidade no sistema atual, ao contingenciamento total ou parcial de determinadas dotações segundo diretrizes de cortes nos gastos públicos, e também à alocação insuficiente de recursos.

Hoje, à exceção dos gastos com educação e reforma agrária, os demais gastos sociais (previdência, saúde e assistência social) encontram-se previstos no orçamento da seguridade social, que tem como principais fontes de recursos as contribuições do INSS, a contribuição sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas, o PIS/Pasep, a Cofins e a CPMF. Para o ano de 2002, a proposta orçamentária, que já se encontra no Congresso Nacional, prevê R\$ 164,8 bilhões para o orçamento da Seguridade Social, incluindo cerca de R\$ 4,2

bilhões no Fundo de Assistência Social, que garante recursos para programas de atendimento aos idosos, às crianças carentes e aos deficientes físicos.

Se discutirmos as fontes de financiamento às políticas propostas no Projeto Fome Zero dentro do atual modelo de engessamento dos gastos públicos, acabar-se-á tendo que buscar novas fontes ou remanejamento de receitas já existentes. No entanto, verifica-se que os gastos sociais (exceto a previdência) dos diversos programas sociais realizados atualmente são da ordem de R\$ 45 bilhões ao ano, o que é mais do que o dobro dos recursos necessários à implantação do Programa de Cupons de Alimentação proposto.

Desse modo, é possível, tanto redirecionar parte do orçamento já existente, como também prover novos aportes de recursos adicionais resultantes de um ritmo maior de crescimento da economia, assim como da redução dos juros e do pagamento do serviço da dívida pública e também do melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, via redução do desperdício e da corrupção hoje existentes.

O recém-criado Fundo de Combate à Pobreza, estimado em cerca de R\$ 4 bilhões anuais, é uma dessas novas fontes de recursos, que poderão ser redirecionados para financiar os programas aqui propostos.

Outra fonte são as iniciativas dispersas já existentes de doações por parte de empresas e de pessoas físicas, que poderão ser redirecionadas de forma coordenada, por meio de parcerias entre governo e sociedade civil, de modo a se obter um impacto maior sobre a redução da fome e da pobreza. Uma forma de estimular essas doações é a criação de incentivos, como o desconto no Imposto de Renda, a exemplo do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. Outro caminho é o do “*marketing social*”, casos do < [www.clickfome.com.br](http://www.clickfome.com.br) >, de iniciativa da Ação da Cidadania – Comitê Rio, um *site* onde empresas cadastradas doam uma cesta de alimentos a cada clique efetuado pelo visitante, do Instituto Ethos, da Fundação Abrinq e do Gife (Grupo de Estudos e Fundações Empresariais) da Câmara Americana de Comércio, que incentivam a ação social.

## A INSTITUCIONALIDADE

A versão preliminar do Projeto Fome Zero trouxe a proposta de criação de um Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome nas diferentes instâncias governamen-

tais (federal, estadual e municipal), bem como as ações de entidades da sociedade civil.

As sugestões recebidas durante as discussões públicas dessa versão preliminar do projeto apontaram para duas mudanças fundamentais na institucionalidade inicialmente proposta:

a) como o combate à fome deve ser parte de uma política permanente de segurança alimentar, necessita-se de uma configuração institucional que não tenha um caráter temporário, como é o caso de um ministério extraordinário;

b) dada a complexidade envolvida nas articulações com a sociedade civil e com a própria máquina governamental, o papel de coordenação de uma política de segurança alimentar tem que estar diretamente vinculado à Presidência da República, sob pena de se transformar em mais uma das políticas governamentais de alcance limitado do ministério a que estiver subordinada.

A recuperação da experiência anterior do Consea foi apontada como sendo o melhor caminho a seguir, proposta endossada pelo Projeto Fome Zero.

O Consea representou uma novidade em termos de mecanismos de governabilidade no país: representantes do primeiro escalão do governo federal e da sociedade civil discutiam propostas que poderiam acelerar o processo de erradicação da pobreza e da miséria. Foram gestadas e/ou viabilizadas propostas de políticas públicas inovadoras, tais como: a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda, a busca de transparência na gestão de recursos públicos e a criação do Prodea como mecanismo de aproveitamento de estoques públicos de alimentos a ponto de serem perdidos. Mais inovadoras ainda foram as formas de gestão implementadas no processo, com a criação de múltiplos grupos de trabalho mistos (sociedade civil/governo), que acabaram por consolidar uma nova prática e cultura de gestão compartilhada de políticas públicas.

Uma das grandes limitações do Consea, no entanto, foi que, por definição governamental, as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões acerca do seu impacto sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população, ou seja, a articulação limitava-se aos ministérios da área social e, muitas vezes, o Consea reduziu-se a apenas mais um mecanismo de pressão para garantir recursos para políticas

e programas sociais. Assim, a decisão de transformar o combate à fome e à miséria em prioridade não foi adotada pela área econômica, que continuou a aceitar as prescrições dos organismos financeiros internacionais, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome e da desnutrição.

Recomenda-se que as decisões tomadas no Consea e assumidas pelo presidente da República devam ser implementadas sob a coordenação de uma autoridade com mandato governamental. Nesse caso, sugere-se que esse trabalho seja desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, articulando-se com os demais ministérios e agências governamentais.

Considerando-se que existem diferentes funções a serem exercidas no Conselho por integrantes do governo e representantes de organizações não governamentais, seria importante promo-

### Síntese das estimativas de custos e origem dos recursos dos programas específicos do Projeto Fome Zero

Programas	Implantação	Público beneficiado (mil pessoas)	Custo total anual em R\$ mil (ano)	Fonte de Recursos
Estímulo à Produção para autoconsumo	Federal, Municipal	6.370	- (a)	Programas de Política Agrícola e recursos municipais
Cupom de alimentação	Federal, Estadual, Municipal e Sociedade Civil	44.043	19.961.242	Tesouro, Fundo de Combate à Pobreza e Fundo de Assistência Social
Cesta básica emergencial	Federal, Estadual, Municipal e Sociedade Civil	Não estimado	- (b)	Tesouro, Fundo de Combate à Pobreza e Fundo de Assistência Social
Combate à desnutrição infantil e materna	Federal, Municipal	2.507	- (a)	Orçamento da Saúde e Prefeituras
Segurança e qualidade dos alimentos	Federal, Estadual, Municipal e Sociedade Civil	Toda a população	- (a)	Orçamento da Saúde e do Ministério da Agricultura e apoio privado
Educação alimentar	Federal, Estadual, Municipal e Sociedade Civil	Toda a população	- (a)	Orçamento da Educação e da Saúde nos três níveis de governo e apoio privado

Fonte: Tabulações especiais da PNAD 1999 e Contagem da População de 1996 – IBGE.

(a) Dados não disponíveis, pois os custos estão contemplados nos orçamentos das esferas de governo respectivas.

(b) Os custos estão incluídos no Programa Cupom de Alimentação.

Nota: As pessoas e famílias podem ser atendidas por mais de um programa. Portanto, os números desta tabela não devem ser totalizados.

ver a constituição de duas secretarias executivas. Em uma primeira seriam feitas as articulações nos diferentes órgãos de governo, enquanto a outra cuidaria da interlocução com entidades não governamentais. Essa proposta de parceria entre governo e sociedade civil permite a gestão com participação popular e abre um canal para a implementação de demandas emanadas das diversas organizações populares.



## 2. PARA OS CRÍTICOS DO FOME ZERO<sup>1</sup>

*José Graziano da Silva<sup>2</sup>*

*Walter Belik*

*Maya Takagi*

O Projeto Fome Zero, apresentado no último Dia Mundial da Alimentação (16/10/2001), tem como objetivo propor uma política nacional participativa de segurança alimentar e combate à fome. Sua elaboração envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de movimentos sociais e ONGs, nos diversos seminários e debates realizados ao longo de um ano de elaboração.

Esse projeto tem sido reconhecido por entidades nacionais e internacionais como uma importante iniciativa da sociedade civil, ao levantar alternativas concretas para combater o flagelo da fome no país.

Ao contrário dos dados divulgados por técnicos ligados ao governo federal, demonstrou-se que houve um aumento dos níveis de pobreza e vulnerabilidade à fome no período de 1995 a 1999, especialmente nas áreas metropolitanas, fruto especialmente do desemprego e dos baixos níveis salariais. Assim, embora a pobreza esteja fortemente concentrada no Nordeste (50% dos pobres estão nos estados que compõem a região), ela tem crescido em quase todas as regiões metropolitanas (a uma taxa de 5% ao ano no período 1995/1999) e ainda mais na Grande São Paulo (9,2% ao ano) e Região Metropolitana de Porto Alegre (7,8% a.a.)<sup>3</sup>.

Calculamos que existiam no Brasil, segundo dados básicos da Pnad-IBGE de 1999, 44 milhões de pessoas muito pobres, que ganham menos que um dólar por dia, correspondendo a 9,3 milhões de famílias com uma renda de cerca de R\$ 180,00 por família/mês, que foram consideradas o público potencial beneficiário das propostas do projeto.

1. Texto apresentado pelo Instituto Cidadania em novembro de 2001.

2. Coordenadores técnicos do Projeto Fome Zero.

3. Conforme DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI (2001).

Constatou-se, ainda, que:

- a) O problema da fome, hoje, não é de falta de produção de alimentos, mas da falta de renda para adquiri-los em quantidade permanente e qualidade adequada. As estimativas da FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – mostram que o Brasil tem uma disponibilidade *per capita* de alimentos equivalente a 2.960 kcal/dia, bastante acima do mínimo recomendado de 1.900 kcal. O problema é que o consumo de alimentos é uma função da renda das famílias; e como a renda está muito mal distribuída, uma parte importante da população não tem acesso aos alimentos nem mesmo na quantidade mínima necessária para garantir a sobrevivência. Há no Brasil, hoje, uma grande parcela de subnutridos com um consumo médio de 1.650 kcal/pessoa/dia, de tal forma que estamos classificados pela FAO na categoria 3 (de 1 a 5 para proporções crescentes de subnutridos), juntamente com países como a Nigéria, Paraguai e Colômbia.
- b) Existe um círculo vicioso da fome, difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias de doação de alimentos, como tradicionalmente tem se feito (cestas básicas, por exemplo). Este círculo é retroalimentado, por um lado, pelos problemas estruturais do país, de falta de emprego, salários baixos e concentração de renda; por outro, pela falta de políticas agrícolas e pelos aumentos dos preços dos alimentos.

Neste quadro, verificou-se que as políticas alimentares foram sendo desmontadas ao longo da década de 1990 e não há um programa no país que englobe ações diretas de combate à fome. As políticas hoje existentes encontram-se fragmentadas em várias ações, predominantemente com caráter localizado, e pautam-se, fundamentalmente, pela transferência de pequenos valores monetários (“bolsa esmola”) que são insuficientes para alterar o quadro de miséria e desnutrição. Exemplos disso são os diversos programas lançados pelo governo federal: programa da seca, bolsa escola, erradicação do trabalho infantil, bolsa renda, bolsa alimentação.

O Projeto Fome Zero entende que a questão da fome no país tem três dimensões fundamentais: de um lado, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salá-

rios pagos à maioria da classe trabalhadora; de outro, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira, e não menos importante: a fome daquela parcela da população pobre, excluída do mercado de alimentos, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos carentes que necessitam de um atendimento emergencial.

Por isso é que a proposta do Fome Zero envolve três grandes eixos simultâneos: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender à parcela da população excluída do mercado. Mas o equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a recuperar o mercado interno com geração de empregos, melhoria dos salários e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas dos segmentos mais pobres da população.

É fundamental entender que a segurança alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome. O círculo vicioso que liga a pobreza e a fome é difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias de doações de alimentos através de cestas básicas ou de transferências de renda, como os programas de renda mínima e bolsa escola, como vem sendo feito há alguns anos. É necessário associar o objetivo da política de segurança alimentar com estratégias de desenvolvimento econômico e social que garantam a equidade e inclusão social.

Algumas políticas podem ajudar a caminhar nesse sentido, como os programas ampliados e reforçados de renda mínima e bolsa escola, o incentivo à agricultura familiar, a Previdência Social universal, a intensificação da reforma agrária e uma política de crescimento que permita gerar mais e melhores empregos. Mas temos que ter também políticas específicas para o combate à fome, como um programa de cupons de alimentação em substituição às cestas básicas, um programa de combate à desnutrição materno-infantil, a ampliação da merenda escolar e do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, entre outros. Finalmente, torna-se necessário desencadear políticas locais diferenciadas segundo a localização das populações necessitadas. Nas áreas rurais, por exemplo, é preciso apoiar a produção de alimentos, mesmo que seja apenas para auto-consumo. Já nas metrópoles tem-se que ampliar o atendimento dos

restaurantes populares, os bancos de alimentos e realizar parcerias com os varejistas para a comercialização de produtos de época e estimular o consumo da produção regional.

Apesar deste caráter de construção permanente e participativa, o projeto sofreu inúmeras tentativas de desqualificação, motivadas por duas causas principais: desconhecimento do seu conteúdo no estilo “não leu e não gostou”, já que muitas críticas pautaram-se pelas manchetes de jornal, claramente enviesadas; e motivos políticos, visando atingir seu principal inspirador, que é Lula.

Apesar dessas tentativas de desqualificação, julgamos que o projeto atingiu seus objetivos. Primeiro, conseguimos recolocar o problema da fome (e da falta de políticas para combatê-la) na pauta nacional. O impacto do projeto no noticiário foi grande e permitiu reiniciar uma mobilização da sociedade sobre o tema. Segundo, o governo federal foi obrigado, também pela opinião pública, a apresentar respostas à sociedade e à população faminta. Como resultado tivemos a ampliação dos programas do tipo renda mínima para a população entre 15 e 60 anos, que estariam excluídas dos programas federais de transferência de renda, e a aprovação, no dia seguinte ao lançamento do Projeto Fome Zero, do Fundo de Combate à Pobreza, defendido pelos colaboradores como principal fonte de financiamento para o combate à fome. Por fim, e não menos importante, verificou-se uma enorme aceitação do projeto, com dezenas de convites para realizar lançamentos e debatê-lo publicamente. Algumas prefeituras, como as de Santo André, Campinas e Embu, em São Paulo, e de Ponta Grossa, no Paraná, já concretizaram iniciativas para implantar parte das propostas contidas no Fome Zero.

O objetivo deste artigo é sistematizar os principais pontos questionados após o lançamento do Projeto Fome Zero, visando levantar as bases para a continuidade do debate. Os temas abordados são quatro: 1) políticas de combate à fome e à pobreza; 2) a metodologia adotada; 3) os “custos” do projeto; 4) a falsa dicotomia cupons x renda mínima.

## POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E À POBREZA

Quais as propostas existentes hoje para combater a fome e a pobreza no país?

Um divisor de águas ficou bastante claro. Por um lado, há uma visão que defende que hoje há recursos e políticas suficientes e o pro-

blema é “focalizar melhor os pobres”. Para seus defensores, os recursos dos programas sociais não chegam aos realmente necessitados de forma eficiente. Daí decorre a substituição de diversas políticas (como aquelas ligadas à distribuição de alimentos, por exemplo, o fornecimento de leite e cestas básicas) por uma complementação de renda. Esta é a proposta subjacente às políticas do atual governo, defendida por pesquisadores ligados ao Ipea e ao Banco Mundial.

A diferença com a proposta apresentada pelo Fome Zero é completa, como já tivemos oportunidade de destacar. Deste lado estão as propostas de políticas específicas de ajuda alimentar associadas a políticas estruturais como de geração de renda e emprego, reforma agrária, políticas de apoio à agricultura familiar, aumento do salário mínimo e ampliação da previdência social, por exemplo. Para seus defensores, políticas diretas de segurança alimentar e combate à fome devem ser adotadas de forma que estas forneçam os meios básicos para a sobrevivência das famílias sem condições econômicas, mas, ao mesmo tempo, criem mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, como a produção e a distribuição de alimentos, servindo, também, como mecanismos educativos para libertação da dependência destas políticas específicas.

Na nossa opinião, limitar-se a políticas emergenciais ou assistenciais sem considerar as causas estruturais da fome e da miséria, como o desemprego, o baixo nível de renda e a sua altíssima concentração, fará apenas com que se perpetue o problema e a necessidade dessas políticas assistenciais.

Uma política de tal magnitude, necessária para que se supere a condição de país subcidadão, necessita sim de recursos, pois esta proposta atinge todas as pessoas e dinamiza a economia e a produção de alimentos, ao mesmo tempo que faz a comida chegar à mesa das pessoas sem impactos inflacionários.

Embora necessite de uma política específica, o combate à fome não pode ser baseado em ações salvadoras. Em todos os países cujos casos foram apresentados no Seminário Internacional realizado na Unicamp em abril passado – Canadá, Estados Unidos e México –, as políticas de combate à fome fazem parte de um conjunto mais amplo de instrumentos que formam uma rede de seguridade social e dão sustentação às diversas situações de vulnerabilidade, ou seja, a fome é apenas uma das várias inseguranças a que estão submetidas as famílias pobres. Isto nos remete a uma imagem de “cebola”: várias camadas de seguridade que se superpõem para

combater a pobreza: o seguro-desemprego, a Previdência por idade, a bolsa escola para garantir a educação, as políticas de atendimento gratuito à saúde etc.

## A METODOLOGIA

Outra crítica ao Projeto Fome Zero foi seu suposto “erro” no cálculo do número de pobres. No início dos trabalhos constatamos que não há, no Brasil, estatísticas consensuais sobre o número de pessoas que “passam fome”.

Diante da ausência de pesquisas diretas<sup>4</sup> mais recentes, de abrangência nacional, diversos pesquisadores têm procurado inferir a população carente por meio de métodos indiretos, principalmente através da renda. A partir de um amplo levantamento das últimas pesquisas<sup>5</sup> constatamos que não há uma estimativa comum mesmo quando fundada na mesma fonte de dados e em métodos similares. Os resultados discrepantes devem-se a diferenças nos critérios adotados até chegar à definição da população indigente e pobre.

Isto explica a profusão de números existentes: são 30 milhões, como dizia o *Mapa da Fome*, em 1993; 50 milhões, como dizem os números da FGV<sup>6</sup>; 54 milhões, como diz o último estudo do Ipea; ou 44 milhões, como diz o Fome Zero? Qual número está correto? Todos e nenhum deles, porque dependem dos critérios adotados em cada pesquisa.

No Projeto Fome Zero buscou-se aperfeiçoar as metodologias existentes. Para isso, elaboramos dois textos metodológicos que estão disponíveis na página eletrônica do Instituto de Economia da Unicamp<sup>7</sup>, onde explicamos passo a passo a construção da linha de pobreza adotada, deixando claro que não adotamos a mesma metodologia do Banco Mundial; apenas tomamos emprestado o “corte” de um dólar por dia para definir a linha de pobreza nas áreas rurais do Nordeste, a região mais pobre do país. Mas para definir a linha

4. Dentre as pesquisas diretas consagradas mais recentes, podem-se citar os dados de Monteiro (1995 e 1997), que medem a proporção de crianças desnutridas e a proporção de adultos com baixa reserva energética.

5. PELIANO, 1993; HOFFMANN, 1995 e 2001; BANCO MUNDIAL, 2000; ROCHA, 1996, 1997, 2000a e 2000b; CEPAL, 1989; FERREIRA, LANJOUW e NÉRI, 2000; CAMARGO e FERREIRA, 2001; ÁRIAS, 1999a e 1999b; GARCIA, 2001. Ver, a respeito, TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA e DEL GROSSI, 2001.

6. Ver *Mapa do fim da fome*. Disponível em: <<http://cps.fgv.br/renda-bem-estar/pobreza-desigualdade>>. Acesso em: 4 out. 2010.

7. TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA e DEL GROSSI, 2001; e DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI, 2001 (*download* pela página <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>).

de pobreza não adotamos a fictícia moeda do dólar PPP (paridade do poder de compra) do Banco Mundial e sim a média do dólar comercial em setembro da data de referência da Pnad de 1999. Vale ressaltar que a PPP é um indicador de equivalência teórico feito para comparar o PIB dos diversos países e não para fazer comparações internacionais de pobreza<sup>8</sup>.

Na verdade, os pesquisadores envolvidos no Projeto Fome Zero buscaram uma metodologia que permitisse corrigir as duas principais limitações apontadas pelo próprio Banco Mundial. A primeira refere-se ao fato de que uma só linha de pobreza não considera diferenças regionais de custo de vida entre áreas urbanas e rurais e entre regiões de um mesmo país. A segunda é a não consideração de consumo de bens produzidos pela própria família, como a produção para autoconsumo. Estas duas correções foram feitas no Projeto Fome Zero, utilizando-se dados da PPV (Pesquisa sobre Padrões de Vida) e da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), ambas do IBGE.

Um terceiro aperfeiçoamento metodológico dos números do Projeto Fome Zero diz respeito ao desconto do item de maior peso no orçamento familiar, que é o pagamento de aluguel ou de prestação da casa própria, evitando as distorções de considerar que toda a renda da família estaria disponível para compra de bens de consumo. Esta correção é particularmente importante tendo em vista que os gastos com aluguel e prestação da casa própria são proporcionalmente maiores nas áreas metropolitanas que nas pequenas e médias cidades e nas áreas rurais.

Com todas essas correções chegamos a um número surpreendente: a linha de pobreza média ponderada para o Brasil (R\$ 68,48 por pessoa) indica a existência de 44 milhões de pessoas que tinham uma renda disponível média de R\$ 38,34 por pessoa ou 9,3 milhões de famílias (que possuem uma média de 4,7 pessoas) com renda familiar de R\$ 181,10, ou seja, as famílias que tinham uma renda disponível próxima ao valor do salário mínimo em setembro de 1999, data de referência da Pnad, foram consideradas pobres. Não temos dúvidas de dizer que as pessoas dessas famílias não têm uma renda suficiente para garantir a sua segurança alimentar!

8. A própria nota técnica do Banco Mundial (*World Development Indicators*, 2000, p. 65) ressalta que "PPP rates were designed not for making international poverty comparisons but for comparing aggregates from national accounts. As a result there is no certainty that an international poverty line measures the same degree of need or deprivation across countries" (BANCO MUNDIAL, 2000).

## OS “CUSTOS” DO PROJETO

Outra crítica levantada foi que o projeto não informava claramente as fontes de seus recursos. Associada a esta, inflacionou-se o projeto, que foi apontado como tendo um custo total de R\$ 70 bilhões (6% do PIB), o que levaria o Brasil à falência em 15 dias, segundo o jornal *O Estado de S. Paulo*, de 21 out. 2001. O equívoco desse número é evidente: os críticos do Fome Zero somaram todos os valores que seriam despendidos ao longo de vários anos no combate à fome como se fossem todos gastos de uma só vez, além de superestimarem os números.

Nossas estimativas mostram que somente o programa dos cupons de alimentação custaria cerca de R\$ 20 bilhões se atendessem todo o “estoque atual” de 9,3 milhões de famílias muito pobres em um só ano – cerca de 44 milhões de pessoas. Como a proposta é implantar o programa em quatro anos, o custo médio anual seria da ordem de R\$ 11 bilhões, se considerarmos uma redução concomitante nos níveis de pobreza de 50% em um período de dez anos.

Além disso, não procedem as estimativas dos supostos efeitos devastadores do aumento do salário mínimo para US\$ 100, nem da ampliação da cobertura para a Previdência Social, fazendo valer, também para as famílias não agrícolas, os benefícios para pessoas em regime de economia familiar hoje vigentes na Previdência Rural. Nossos cálculos, com base nos *microdados* da Pnad 1999, indicaram a existência de um “estoque” de 2,9 milhões de pessoas com idade para aposentadoria (mulheres acima de 60 anos e homens acima de 65 anos) que não recebem nenhum benefício de órgãos públicos. Mesmo se todo esse “estoque” fosse contemplado no primeiro ano (que não é o que o projeto propõe), o seu custo de incorporação seria de R\$ 6,8 bilhões. Isso representa, aproximadamente, apenas 0,7% do PIB ou 3,3% do total de recursos arrecadados em 2000, pertencentes à seguridade social. A partir da incorporação desse “estoque”, o saldo do fluxo anual (pessoas que se aposentam menos as que perdem o benefício por morte) não seria muito superior ao acréscimo que já temos hoje.

Com relação à crítica de que a correção do salário mínimo para 100 dólares quebraria as contas do país, temos a registrar que essa correção já foi feita em 1995, vigorando até janeiro de 1999.

Foi ela que melhorou sensivelmente os indicadores de pobreza na era do real, apresentados como fruto da estabilização monetária, mas que na realidade tem tudo a ver com os ganhos do salário mínimo. Aqui também as contas apresentadas no referido artigo d'*O Estado de S. Paulo* estão exageradas, pois os benefícios de prestação continuada que estão baseados no salário mínimo não alcançam todos os 20 milhões de pessoas hoje na seguridade social, mas sim 13 milhões de pessoas. Assim, o impacto do aumento do salário mínimo para cem dólares em 16 milhões de pessoas (13 milhões atuais mais o ingresso de 3 milhões do setor informal proposto no Fome Zero) seria de R\$ 11 bilhões se fossem todos atendidos em um ano só. Estes números estão bem distantes dos R\$ 70 bilhões ou 6% do PIB referidos no artigo de capa d'*O Estado*, o que, supunha-se, quebraria o país em 15 dias<sup>9</sup>.

Mas o ponto fundamental de discordância é que não se podem considerar só as despesas do Projeto Fome Zero sem considerar seus benefícios, ou seja, os efeitos positivos que o combate à fome e à miséria traria ao país. Por exemplo, o alívio no orçamento da saúde ou, ainda, os benefícios da expansão da área cultivada com alimentos na geração de empregos e na arrecadação de impostos. Nossas simulações mostram, por exemplo, que o programa dos cupons de alimentos poderia gerar uma contrapartida de cerca de R\$ 2,5 bilhões por ano na arrecadação de impostos adicionais (ICMS e PIS/Cofins) se incorporássemos ao consumo essas 44 milhões de pessoas pobres existentes no país<sup>10</sup>.

Se considerarmos uma ingestão adicional média de 50% das calorias e proteínas em função da distribuição dos cupons às famílias pobres, a produção atual de arroz e feijão teria que aumentar em mais de 30%. Isto significaria expandir a área cultivada em quase 3 milhões de hectares, gerando mais de 350 mil postos de trabalho na agricultura familiar e aumentando o valor atual da produção agrícola em cerca de R\$ 5 bilhões, que é mais ou menos a metade do custo anual dos cupons previstos no Projeto Fome Zero. Tudo isso foi “esquecido” pelos críticos que contabilizam apenas os

9. Vale mencionar que, do total de recursos arrecadados pertencentes à seguridade social (cerca de R\$ 200 bilhões em 2000), 20% são desvinculados e desviados para fins de “estabilidade fiscal”.

10. Este cálculo foi efetuado tendo como base a carga tributária sobre a cesta básica estimada de, em média, 14,1% nas regiões metropolitanas do país, de acordo com os dados da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) de 1996. Essa carga tributária está subestimada, pois leva em consideração apenas os produtos da cesta básica, que têm, em alguns estados, uma alíquota mais baixa de impostos, sendo as regiões metropolitanas, também, aquelas que adotam mais benefícios fiscais. Ver MAGALHAES, 2001.

custos do Fome Zero e que ainda não entenderam que combater a fome e a miséria é também uma forma de investimento.

Mas vamos supor por hipótese que nenhum desses mecanismos de expansão da demanda propostos no Projeto Fome Zero funcionasse, ou seja, que não houvesse nenhum *feedback* em termos de crescimento, nem de queda da pobreza. De onde seriam tirados os recursos para implantar os programas propostos?

Dizemos claramente no Projeto Fome Zero que é possível remanejar parte dos R\$ 45 bilhões hoje disponíveis no orçamento para os gastos sociais (exceto previdência), o que dá mais de mil reais por ano para cada um dos pobres que contabilizamos. E citamos um exemplo concreto: o Fundo de Combate à Pobreza, estimado em cerca de R\$ 4 bilhões disponíveis anuais. Pois bem, foi divulgado pelo próprio *Estadão*, em 16 de outubro de 2001, que um terço dos R\$ 3,1 bilhões previstos este ano para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza serão destinados pelo governo federal para reforçar o ajuste fiscal. Além disso, segundo dados divulgados recentemente pela Unafisco, o Brasil perde cerca de R\$ 4 bilhões ao ano com diversas isenções tributárias, por exemplo, a empresas bancárias e indústrias como bebidas e cigarros. Isso demonstra que a disponibilidade de recursos para combater a fome e a miséria é antes de tudo uma questão de prioridade política.

É essa mesma prioridade que esperamos ter por meio de um compromisso dos governadores em redirecionar para o combate à fome parte dos recursos obtidos com os impostos indiretos incidentes sobre os produtos da cesta básica. Nossas estimativas mostram que esses impostos representam hoje R\$ 9,7 bilhões por ano, ou 0,8% do PIB. Do ponto de vista dos estados, essas receitas variam algo entre 0,8% (São Paulo) e 3,1% (Ceará) do total da arrecadação. O Projeto Fome Zero propõe que os governadores retornem parte desses recursos para a população mais pobre.

Na verdade, os críticos só se preocupam em perguntar qual o custo do Projeto Fome Zero e qual a fonte dos recursos; mas a pergunta deveria ser outra: quanto custa não combater a fome? A falta de políticas de geração de emprego, saúde e educação têm um custo elevado para o país que vê crescer a violência. Tem também o custo da falta de consumo e da produção de bens, custo para o empregador e diversas outras. Por isso, combater a fome não deve ser considerado apenas um “custo”, mas também um investimento no Brasil.

## CUPONS DE ALIMENTOS E RENDA MÍNIMA

Esse é outro falso debate. Os cupons de alimentos propõem-se a substituir o mecanismo tradicional de combate à fome, que é a distribuição de cestas básicas. É falsa a dicotomia: ou renda mínima ou cupons. Considera-se apenas que a transferência de renda isolada não basta para acabar com a fome, dada a magnitude que já assumiu o problema no Brasil. Além disso, programas como renda mínima visam a atender famílias com renda muito baixa, que não têm recursos para satisfazer suas necessidades básicas, que vão além da alimentação. Por isso apresenta-se um leque de propostas que engloba políticas visando desde melhorar a distribuição da renda até aumentar a oferta e baratear o custo da alimentação.

Vale a pena insistir nesse ponto: o cupom é um programa complementar, como ocorre em todos os países em que foi implantado, uma vez que se baseia na ideia de subsidiar a renda das famílias mais pobres até um valor que assegure uma alimentação adequada a essas pessoas. Considera-se que suas vantagens são: a) maior gasto em alimentos pelas famílias em relação a programas de fornecimento de renda em dinheiro; b) o seu caráter *contracíclico* e não inflacionário, pois liga o aumento de consumo de alimentos com a produção; c) permite recuperar as políticas de compra institucional por parte das prefeituras; d) o seu caráter complementar, permitindo ser temporário e associado a outros programas, como o bolsa escola, o bolsa alimentação, o seguro-desemprego, a previdência, os programas de formação profissional, a prevenção à saúde e à desnutrição, entre outros.

Todos esses pontos apontam para o fato de que o debate e a mobilização levantados com a elaboração do Projeto Fome Zero devem ser permanentes e amplos, como tem sido feito até o momento. Sua implantação não só é viável, como necessária e urgente no país.

## REFERÊNCIAS

ÁRIAS, A. R. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996: resumo metodológico e resultados*, mar. 1999a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Indigência, pobreza y distribución de ingresos en Brasil en la década de los noventa, jun. 1999b. Mimeografado.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza*. 2000.

CAMARGO, J. M.; FERREIRA, F. H. G. O. *Benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*, jan. 2001. Mimeografado.

CEPAL. *Brasil: canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigência y de pobreza*. LC/L 532, dez. 1989.

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99*. Campinas: Instituto de Economia, nov. 2001. (Texto para discussão, n. 104).

FERREIRA, F. H. G.; LANJOUW, P.; NERI, M. *A new poverty profile for Brazil, using PPV, Pnad and Census data*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Economia, mar. 2000. (Texto para discussão, n. 418).

GARCIA, R. C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para discussão, n. 776).

HOFFMANN, R. *A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99*, 2001. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 24, 1995.

MAGALHAES, L. C. G. et al. *Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre a alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras*. Brasília: Ipea, jun. 2001. (Texto para discussão, n. 804).

MONTEIRO, C. A.; BENÍCIO, M. H. D.; FREITAS, I. C. M. de. *Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais*. São Paulo: Nupens/USP, out. 1997. (A trajetória do desenvolvimento social no Brasil, n. 1/97).

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 24, 1995.

PELIANO, A. M. (Coord.). *O mapa da fome: informações sobre a indigência nos municípios da Federação*. Rio de Janeiro: Ipea, maio 1993. (Documento de Política, n. 15).

ROCHA, S. *Poverty studies in Brazil: a review*. Ipea, 1996. (Texto para discussão, n. 398).

\_\_\_\_\_. *Do consumo observado à linha de pobreza: pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, ago. 1997.

\_\_\_\_\_. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, abril 2000a. (Texto para discussão, n. 720).

\_\_\_\_\_. *Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI?*, set. 2000b. Mimeografado.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Texto para discussão, n. 101).

WORLD *Development Indicators*. Banco Mundial, 2000.



### 3. A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO EM 2003<sup>1</sup>

Maya Takagi

#### O DESENHO INICIAL

No final de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito Presidente da República, apresentou como uma de suas maiores prioridades de governo o combate à fome. Após 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).

Esta declaração trouxe grande impacto em todo o noticiário nacional e deu início ao que se chamou depois de “superexposição” do projeto<sup>2</sup>. Foi o início da implantação do Programa Fome Zero pelo governo federal, como política pública.

Na equipe de transição governamental, o desenho institucional do Programa ficou assim caracterizado:

- Recriação do Consea como órgão de assessoramento do Presidente da República,
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa) e Combate à Fome, ligado à Presidência da República, para formular e implantar políticas de segurança alimentar.
- Amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema.
- Utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República.

1. Trechos extraídos do capítulo 2 da tese de doutorado de Maya Takagi (2006).

2. 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 out. 2002); “Combate à fome em primeiro lugar” (*Correio Braziliense*, 29 out. 2002); “Lula prioriza fome, descarta mágica e acena ao mercado” (*Folha de S. Paulo*, 29 out. 2002); “Discurso define combate à fome como prioridade” (*Valor*, 29 out. 2002); “Lula prioriza combate à fome” (*Jornal do Brasil*, 29 out. 2002).

- Readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhão para as ações do Programa em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal.

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

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

O programa de compra da agricultura familiar foi uma das principais proposições dos movimentos sociais<sup>3</sup> ligados ao meio rural, apresentada como pauta de reivindicação para a equipe de transição, e obteve a segunda maior rubrica do programa.

O aporte desse volume de recursos, relativamente ao orçamento de outras pastas, era substancial, ainda mais se tratando de um Ministério Extraordinário. Na Secretaria da Comunidade Solidária, que serviu de base institucional para o novo ministério, o orçamento inicial era de apenas R\$ 12,5 milhões. O orçamento total de outros órgãos que atuavam na área da nutrição, como a Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição, do Ministério da Saúde, que lidava com o programa Bolsa Alimentação e com programas de edu-

3. Reivindicado pelo Movimento dos Pequenos Agricultores e pelo Movimento dos Sem-Terra.

cação alimentar, era de R\$ 7 milhões. Dessa forma, o orçamento total do Mesa passou a ser superior ao da maioria das outras pastas, sendo menor apenas que o do Ministério da Saúde e o do Ministério da Educação. Além disso, seus recursos não seriam contingenciados.

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

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

Todas essas ações possibilitaram a implantação do Programa no primeiro ano e instituíram a sua base de funcionamento nos anos seguintes. Paralelamente ao desenho institucional, formataram-se, também durante a equipe de transição, as primeiras ações a serem implantadas pelo Programa Fome Zero do governo federal (*ver BOX 1*).

A ideia-força da criação do Ministério Extraordinário era de que, para atacar o problema da fome, deveriam ser implantados, simultaneamente, um conjunto de políticas por vários órgãos do governo federal, por um lado, e, por outro, novas políticas que não eram executadas por nenhum órgão até então. As políticas específicas eram praticamente as mesmas do projeto original do Instituto Cidadania. No entanto, deveriam ser organizadas segundo os órgãos executores. No caso do Ministério criado, as políticas seguintes, até então inexistentes (pelo menos em âmbito nacional), seriam coordenadas:

Programa Cartão de Alimentação; estoques de alimentos de segurança; apoio ao 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.

### **BOX 1: Desenho inicial do Programa Fome Zero – Prioridades 2003**

#### ***Programas Estruturais***

- 1) Reforma Agrária:
  - Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).
  - Plano emergencial de assentamento de 60 mil famílias acampadas.
  - Recuperação de assentamentos em situação precária, beneficiando 40 mil famílias.
2. Fortalecimento da Agricultura Familiar:
  - Ampliação do atendimento do Pronaf B para 200 mil famílias.
  - Financiamento para agricultura familiar na safrinha.
3. Projeto Emergencial de Convivência com o 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***

1. Restaurantes Populares.
2. Bancos de Alimentos.
3. Ampliação da Alimentação Escolar.
4. Programa Cartão de Alimentação Emergencial.
5. 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, constru-

ção 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.

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

O nascimento do Programa Cartão Alimentação, tal como implantado logo no início de governo, surgiu na equipe de transição, em face da identificação da existência de cerca de 800 municípios do semiárido 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.

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

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

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

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

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

Para não perder o princípio da proposta de vincular o dinheiro ao acesso à alimentação, a proposta piloto do Cartão atenderia às seguintes diretrizes: vinculação dos gastos à compra de alimentos com comprovação por meio da apresentação de documentos como notas fiscais, recibos, ou simples papel atestando o local da compra a um Comitê Gestor local; instituição de um Comitê Gestor do Programa no nível municipal, constituído por membros dos Conselhos Municipais já existentes, como são os casos da Assistência Social, da Saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso e o do Desenvolvi-

mento 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.

## A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO: AS PRINCIPAIS FRENTES DE ATUAÇÃO

Feita a formulação, a primeira sinalização do governo de concretizar o combate à fome por meio da implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional foi dada com a edição da Medida Provisória n. 103, de 1<sup>o</sup> de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Nesta Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, foram criados o Consea e o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, conforme redação a seguir:

Art. 1<sup>o</sup> [...] § 1<sup>o</sup> Integram a Presidência da República como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República: [...]

III – o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; [...]

Art. 9<sup>o</sup> Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando o atendimento da

parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome. [...]

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º O Programa Comunidade Solidária, criada pelo art. 12 da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, fica vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Na mesma data, também foi publicado o Decreto n. 4.564, de 1º janeiro de 2003, que definiu o Mesa como o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, e autorizou as doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, para aplicação exclusivamente em ações de combate à fome.

Conforme consta na cartilha *Política de segurança alimentar para o Brasil*, do Mesa, a formulação do Programa Fome Zero é apresentada em três eixos:

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

Esta proposta de formulação do Fome Zero foi ilustrada na primeira cartilha do Programa e também na apresentação do ministro de Segurança Alimentar na primeira reunião do Consea. Segundo a cartilha, os três eixos não eram independentes entre si, ou seja,

além de um não existir sem os outros eixos, eles se complementavam e havia uma área de sobreposição entre os três, que precisaria ser bem trabalhada.

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

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

Por fim, o terceiro eixo era o Mutirão contra a Fome, no qual seriam organizadas as atividades de mobilização da sociedade civil, similarmente à campanha liderada pelo sociólogo Betinho, no início da década de 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, e pelo MDS em 2004 e 2005.

Neste primeiro ano, o documento de balanço das realizações no âmbito do Programa Fome Zero<sup>4</sup> 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 junto às crianças de 0 a 6 anos de

4. *Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero*, de 15 jan. 2004.

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 distribuídas pelas próprias organizações (das famílias acampadas e de comunidades quilombolas e indígenas), diminuindo drasticamente o seu uso clientelista. 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 conferirá um caráter permanente para a política e que foi encaminhado ao Congresso Nacional em outubro de 2005.

## A AÇÃO EMERGENCIAL NO SEMIÁRIDO E O MODELO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

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

A primeira ação foi garantir a continuidade do pagamento do Bolsa Renda por mais três meses (janeiro, fevereiro e março de 2003), ao mesmo tempo em que era ampliado o Programa Cartão Alimentação (PCA) no semiárido, que fora implantado inicialmente em dois municípios do Piauí: Guaribas e Acauã. A criação efetiva do programa dar-se-ia pela Medida Provisória n. 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, nesses municípios, foram iniciados os chamados programas complementares, tais como: a capacitação dos Comitês Gestores, que seriam responsáveis pelo acompanhamento das ações nos municípios, além da seleção futura e acompanhamento socioeconômico e nutricional das famílias que receberiam os benefícios; a construção de cisternas, que são reservatórios de água para captar e armazenar água da chuva; e a implantação de um programa de alfabetização voltado para cerca de 800 jovens e adultos beneficiários do Programa Cartão Alimentação<sup>5</sup>.

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

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

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

5. 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.

R\$ 1 mil. Elas promovem a autonomia das famílias com relação à dependência de fornecimento de água por parte do poder público, consequentemente, impedindo o uso político do ato de fornecer água por parte das autoridades locais e regionais. A metodologia da ASA envolve ações educativas de capacitação e mobilização das famílias e das comunidades com relação à construção da obra e à utilização da água captada, e sua meta é atingir a construção de 1 milhão de cisternas. O valor das doações em dinheiro, recebidas no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, foi também revertido para a construção de cisternas a partir de então<sup>6</sup>.

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, eram 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 possuísem algum tipo de organização da sociedade civil, como os Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado (DLIS) existentes no governo anterior. Segundo o Ministério, as experiências mostravam que uma base social organizada era imprescindível para as ações imediatas e as estruturais no combate à fome.

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

6. Paralelamente 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. Esta prática visava evitar o uso político da distribuição de água por parte dos poderes políticos locais. Havia reclamações, pelos 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 de 1,1 milhão de famílias.

orientação das famílias beneficiadas. Mas também consistiam na base do controle social do programa, sendo responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização das ações do Programa Cartão Alimentação e do Programa Fome Zero (BALSADI, DEL GROSSI e TAKAGI, 2004).

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

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

A constituição dos Comitês avançou rapidamente graças ao sistema de capacitação regional, com os agentes multiplicadores, mas principalmente porque se tratava de municípios com algum grau de mobilização, devido à existência dos programas DLIS, do Comunidade Ativa e que já tinham um canal de comunicação com a Secretaria do Comunidade Solidária, que permaneceu no Mesa. Em outubro de 2003, 1.476 Comitês Gestores estavam operando em todo o semiárido e na Região Norte, segunda região de expansão do Cartão Alimentação. Nesse mesmo mês, mais de um milhão de famílias já estavam incluídas no programa. Atingida a

totalidade dos municípios dessas regiões prioritárias, o programa expandiu-se nas demais regiões onde já existiam DLIS – basicamente, onde estavam sendo implantados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) –, ou seja, mantendo o critério de expansão territorial.

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

Conforme constatado pelos gerentes regionais do Mesa, responsáveis pelo acompanhamento do Fome Zero,

no processo de formação dos Comitês Gestores, as pessoas não só atenderam ao chamamento das associações comunitárias rurais e urbanas, sindicatos, organizações religiosas, conselhos comunitários etc., como acreditaram que estavam participando da construção de algo novo. E esse renascer de uma esperança e interesse de participação tem um sabor todo especial diante da realidade em que viviam, onde existia um sem-número de conselhos comunitários nos quais, por terem sido fomentados por meras conveniências burocráticas, o que menos importava era a participação popular (BALSADI, DEL GROSSI e TAKAGI, 2004, p. 3). *(Ver tabela 1)*

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.

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

**Tabela 1 – Municípios capacitados e Comitês Gestores formados em 2003  
Brasil, Grandes Regiões e Estados**

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

Fonte: BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004.

Como resultado desse 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 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 dos 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 dessas 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 3 (três) 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, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Agricultura, por meio da Conab.
- Priorização à agricultura familiar por meio da transferência de tecnologias adaptadas, em parceria com a Embrapa e organizações estaduais de pesquisa no semiárido. Os projetos implantados referem-se ao apoio à criação de ovinos e caprinos; à instalação de hortas para a produção de legumes e verduras; ao processamento de culturas adaptadas, como mandioca e frutas; à 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.

## AÇÃO EMERGENCIAL JUNTO ÀS COMUNIDADES ESPECÍFICAS

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

Com relação às famílias acampadas, a partir do mês de abril de 2003, iniciou-se o fornecimento de cestas de alimentos, de forma emergencial, a todas elas (60.756 famílias de 637 acampamentos). As cestas eram qualitativa e quantitativamente melhores que as anteriores, e seu conteúdo foi discutido junto com os movimentos sociais. Eram compostas por arroz, fubá, farinhas de mandioca crua e de trigo, óleo de soja, açúcar cristal, macarrão, sal, café e leite em pó integral, com um custo médio de R\$ 50,00. A compra era realizada pela Conab, mediante leilão público, e a distribuição dos alimentos ficou a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Foram distribuídas 1,3 milhão de cestas em 2003, totalizando 32,5 mil toneladas de alimentos.

As comunidades indígenas e quilombolas em situação de risco nutricional, identificadas por agentes locais, também foram contempladas 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 a 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.

## 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 n. 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 antecipação de recursos para plantio, estimulando a produção de alimentos. Com isso, os produtos da agricultura familiar passaram a ser utilizados em ações de segurança alimentar, em programas municipais de fornecimento de alimentos e para formação de estoques para segurança alimentar, superando os entraves históricos das leis anteriores, que dificultavam o favorecimento da agricultura local, importante geradora de emprego.

Além disso, superou-se o entrave dos preços mínimos, que não cobriam os custos de produção do agricultor familiar.

O limite de compras por produtor era de R\$ 2,5 mil por ano, de forma a atender o agricultor familiar de baixa renda<sup>7</sup>. Apesar de atuar com instrumentos de política agrícola, a proposta original o concebia como um programa dentro da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e não como um simples programa para atuar no mercado agrícola.

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

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

A segunda modalidade, 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). É muito próxima da

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

modalidade da compra antecipada especial e a gama de produtos adquirido é muito ampla, respeitando-se as realidades locais.

O Programa do Leite tem a finalidade de fortalecer a produção dos pequenos produtores de leite do 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 representa 96% dos produtores de leite de todo o Nordeste, com preferência para até 50 litros por dia. Sua implantação obedeceu a um compromisso político de retomar, em novos moldes, o Programa do Leite do ex-presidente e atual senador José Sarney<sup>8</sup>.

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

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

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.

Dentre 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

8. Conforme matéria citando a fala do próprio senador Sarney: "Quando decidi apoiar Lula, muito antes da campanha, o único pedido que lhe fiz foi que restaurasse a distribuição de leite" (*Folha de S. Paulo*, 30 nov. 2003).

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

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

## 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.

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

A partir de uma articulação do Mesa com o Ministério da Educação, responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), foi ampliado o valor repassado para a alimentação escolar da pré-escola. Esta foi a primeira ação do Programa Fome Zero divulgada pelo governo, em 30 de janeiro de 2003. O valor *per capita* da merenda da pré-escola foi ampliado de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por

dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R\$ 0,18 *per capita*/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches. Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas indígenas, de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 *per capita*/dia, beneficiando 116 mil alunos.

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

Outra ação associada à área tributária foi a edição, em abril, de um decreto estabelecendo a isenção de IPI para as doações de alimentos feitas às entidades assistenciais e aos 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 o 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 quatro 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;
- criação, no Ministério da Ciência e Tecnologia, de um gru-

po de pesquisas em rede denominado Instituto do Milênio para Segurança Alimentar, com o objetivo de desenvolver pesquisas científicas que contribuam para eliminar as deficiências alimentares e nutricionais do país e divididas em dois grandes temas: Segurança e Educação Alimentar e Agregação de Valor aos Produtos Agrícolas, com recursos de R\$ 9 milhões, sendo R\$ 6 milhões do Mesa e R\$ 3 milhões do MCT;

- implantação de Telecentros Comunitários a partir de uma parceria entre o Mesa e o Ministério das Comunicações, visando implantá-los em 110 cidades para assegurar acesso gratuito à Internet para a população dos municípios beneficiados pelo Programa Cartão Alimentação e pelos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads). Envolveva também a instalação de pelo menos um computador com acesso à Internet em 1.100 municípios atendidos pelas ações do Fome Zero;
- parceria com o Ministério dos Esportes no Programa Segundo Tempo, na distribuição de refeições aos jovens participantes do programa, buscando ampliar a atividade esportiva entre crianças e jovens, por meio de ações integradas com o setor educacional, atendendo a 107.144 jovens, com repasse de R\$ 15 milhões;
- Programa Amazônia Sustentável/Ação Amazônia Solidária – financiamento de 147 projetos produtivos comunitários para geração de renda junto às comunidades extrativistas da Amazônia, voltados para o desenvolvimento social e econômico ambientalmente sustentável, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (R\$ 7 milhões);
- convênio com a Fundação Palmares para implantar projetos de melhoria da 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 Exér-

cito iria mapear por GPS os locais de distribuição de água, visando a construção de cisternas 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.

Dentre as parcerias que não envolveram recursos do Mesa, podem ser citadas:

- a operacionalização do processo da geração do benefício às famílias prioritárias no Cartão Alimentação, desde a identificação das famílias até o envio da folha de pagamento mensal à Caixa Econômica Federal, pelo Datasus do Ministério da Saúde;
- a ampliação de repasses para compra de remédios da farmácia básica (antibióticos, antitérmicos e analgésicos) de R\$ 1,00 para R\$ 2,00 por habitante, pelo Ministério da Saúde, nos municípios atendidos pelo Programa Fome Zero, e a priorização dos municípios do Programa Fome Zero para organizar a rede de serviços de saúde em atenção às parasitoses;
- a criação da rede de pesquisas Instituto Nacional do 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;
- a criação de dez Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) em dez estados (nove do Nordeste e o Espírito Santo) para gerar oportunidades de qualificação profissional e renda, agregando inovação aos processos produtivos;
- o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família, do Ministério da Assistência Social, que priorizou os municípios do Fome Zero na sua implantação. O Plano engloba diversas ações e projetos voltados aos portadores de deficiência, aos idosos, às crianças e aos adolescentes e às famílias em situação de risco;

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

Ainda na articulação interministerial, é importante mencionar 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 podem adotar para criar programas locais de segurança alimentar e nutricional, incluindo políticas públicas, criação de Conseqs municipais e órgãos específicos de apoio às iniciativas da sociedade civil organizada. Uma dessas iniciativas era o Centro de Recepção e Distribuição de Alimentos, a ser formado por representantes da sociedade civil e do poder público, ao qual caberia credenciar as entidades e as famílias beneficiadas, estabelecer parcerias com ins-

tituições, empresas privadas e voluntários e cuidar da arrecadação de recursos e produtos na localidade, responsabilizando-se pela armazenagem e transporte. Essa 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 essa 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 convenciamento 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. Orientavam-se os municípios para implantar Sistemas Municipais Integrados de Segurança Alimentar e Nutricional, com os objetivos de: promover a integração de diversas ações de segurança alimentar e nutricional no âmbito local; tornar o uso dos recursos públicos no combate à fome mais eficaz; e explorar o potencial de produção de alimentos da própria localidade<sup>9</sup>.

## 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.

9. 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).

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

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

- a) apresentação de proposta para modificar a orientação convencional do Plano de Safra 2003/2004, dando prioridade à adoção de medidas de incremento à agricultura familiar e aos assentados da reforma agrária;
- b) discussão e aprovação do plano de ação do Mesa para 2003 e das ações para o Plano Plurianual 2004-2007;
- c) reivindicação de maior participação na discussão do projeto de lei sobre os transgênicos junto à Casa Civil;
- d) montagem da Comissão Organizadora da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- e) orientação para a realização de conferências municipais, estaduais e regionais preparatórias para a II Conferência Nacional;
- f) orientação para a formação de conselhos de nível municipal e estadual, a partir da elaboração de um caderno específico, que resultou na formação de 110 conselhos municipais e 22 estaduais até dezembro de 2003.

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

A partir da II Conferência, 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 dinheiro<sup>10</sup>.

A participação voluntária no programa acabou se transformando em uma verdadeira campanha cívica, mas para ter resultados efetivos era necessário ter organização e estrutura. Segundo 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 pelas ações em conjunto.

Para dar conta dessa 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 a estrutura de gerenciamento do mutirão separada da parte de gerenciamento das políticas públicas foi implantada, para 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 quais caminhavam

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

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

Também foi formatada uma sistemática para arrecadação de alimentos doados. Os alimentos não perecíveis, em volume superior a 12 mil kg, seriam encaminhados à Conab ou aos Centros de Recepção e Distribuição de Alimentos (CRD), que seriam criados nos municípios. Os alimentos em pequeno volume eram encaminhados aos postos de coleta credenciados pelo Mesa, com endereços divulgados no *site*. A coordenação desse procedimento era feita pelo Mesa, pela Conab e pela Assessoria Especial da Presidência.

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

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

A primeira frente resultou em uma institucionalidade própria: a Assessoria Especial organizava palestras e capacitava os voluntários para integrar os chamados “componentes do Mutirão contra a Fome”: o Copo (Conselho Operativo do Programa Fome Zero); o Prato (Programa de Ação Todos pelo Fome Zero); o Sal (Agentes de Segurança Alimentar) e o Talher (Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã)<sup>11</sup>. Estas nomenclaturas, bastante criativas e didáticas, muitas vezes entraram em conflito com a estrutura dos Comitês Gestores incentivados pelo Mesa, que por sua vez não eram estruturados na forma de mutirão. Os Comitês Gestores integravam a estrutura de gestão compartilhada de um programa público nacional. Além disso, as nomenclaturas acima aumentavam o potencial de confusão de entendimento do que seria o Programa Fome Zero do governo federal.

No campo relativo à mobilização empresarial, foi criada, em São Paulo, uma ONG chamada Apoio Fome Zero, financiada por recursos de um grupo de empresários e que tem como Presidente de Honra a primeira-dama Marisa Letícia Lula da Silva. A ONG desenvolve projetos de apoio ao programa, sendo que um destes já está em sua segunda edição: a premiação dos municípios com a melhor gestão na alimentação escolar. Esta ONG também organiza um *site*: < [www.fomezero.org.br](http://www.fomezero.org.br) > .

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 maior racionalidade à administração federal.

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

11. Para maiores detalhes, ver: *Fome Zero*: manual do mutirão, de 2003.

## REFERÊNCIAS

BALSADI, O.; DEL GROSSI, M.; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de implementação e contribuições para as políticas sociais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá-MT. *Anais...* Cuiabá, jul. 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)*. Brasília, DF: Ipea, dez. 2005. (Texto para discussão, n. 1145).

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*. 2006. Tese (Doutoramento) – Unicamp/IE, Campinas, SP, 2006.



## 4. FOME ZERO: UM PROJETO TRANSFORMADO EM ESTRATÉGIA DE GOVERNO<sup>1</sup>

*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 – 1<sup>a</sup>/1/2003)

### INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com enormes potencialidades de desenvolvimento e que, por meio de ciclos de expansão e crescimento econômico, passou, ao longo do século XX, de um estágio rural e agrário para uma sociedade urbana com importante parque industrial, um setor agrícola moderno, além de cidades vibrantes e dinâmicas. O país deixou uma posição marginal no mundo para tornar-se a 8<sup>a</sup> economia do mundo, porém, o crescimento não beneficiou nem gerou direitos à população pobre. Como consequência, apesar de todo esse progresso, persistem no país profundas diferenças sociais e econômicas. Nos anos 1970, 1980 e 1990, a dívida social agravou-se. Havia 90 milhões de brasileiros na década de 1970 e a população mais do que dobrou, contudo não foram criadas condições de vida para esses novos brasileiros.

A segregação social, construída ao longo de séculos de distorções, criou no país uma grande parcela da população privada dos

1. Versão resumida do capítulo publicado no livro “Fome Zero: uma história brasileira” do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

direitos humanos fundamentais à alimentação, à saúde, à segurança, à moradia, à educação e à família.

A experiência mostrou que o crescimento econômico no passado, ao não redistribuir renda, foi insuficiente para criar mercados internos fortes e promover as bases para o desenvolvimento sustentável.

O presidente Lula, ao apresentar o combate à fome e à pobreza como prioridade para seu primeiro mandato, 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, que é 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 e expôs à sociedade a linha mestra de um amplo projeto de Nação.

Tratar o problema da fome 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 Federal. A organização federativa do Estado brasileiro apresenta três esferas autônomas de governo: a União; os 26 estados e o Distrito Federal; e os 5.564 municípios. Transformar as ações estatais, integrando-as entre si e articulando-as com toda a sociedade para acabar com a fome no Brasil, foi o grande desafio assumido pelo governo Lula por meio do *Fome Zero*. 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.

Este compromisso, ao mesmo tempo em que foi amplamente apoiado tanto pela sociedade brasileira quanto pela comunidade internacional, passando a fazer parte da agenda global, trouxe para o debate nacional as diversas formas de entendimento sobre o problema e as diferentes propostas para o seu enfrentamento.

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 evidenciava a existência de concepções diferentes sobre o fenômeno da *fome* as quais, desse modo, apontariam também para propostas distintas para a solução do problema.

Como o problema da fome no Brasil não se devia à falta de disponibilidade de alimento<sup>2</sup> e sim à dificuldade de acesso, a concepção empregada pelo governo brasileiro partiu do pressuposto que a solução do problema da fome passava pelo combate à miséria e à desigualdade social e a efetividade desta passava pela vinculação do combate à fome à construção de uma política de *segurança alimentar e nutricional* que levasse em conta o direito humano à alimentação e a soberania alimentar do Brasil. O *direito humano à alimentação adequada* é realizado quando cada homem, mulher e criança tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. E 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.

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.

## FOME ZERO E SEGURANÇA ALIMENTAR

A expressão “segurança alimentar” aparece no Brasil em 1986, num documento do governo federal, e posteriormente, 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<sup>3</sup>. E, com a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)<sup>4</sup> e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, ocorre uma ampla discussão no país sobre o tema.

2. Dados da FAO revelam que a disponibilidade de alimentos no Brasil passou de 2.216kcal/pessoa/dia, em 1961, para 3.094kcal/pessoa/dia no período de 2003-2005, valores que ultrapassam a quantidade calórica mínima recomendada para o Brasil, que é de 1.900 kcal/pessoa/dia.

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

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

A proposta de implantação de uma Política de Segurança Alimentar no Brasil esteve presente desde a primeira campanha presidencial após a 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 feitas diversas caravanas, chamadas Caravanas da Cidadania<sup>5</sup>, onde a questão da miséria e da pobreza foram reveladas de diversas formas. O último documento, elaborado pelo Instituto 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.

A temática da segurança alimentar e nutricional é retomada com vigor no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003. Essa prioridade materializa-se na criação, logo no início da atual administração, de três instâncias diretamente ligadas à Presidência da República e voltadas especificamente para a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, quais sejam: i) o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ii) a reimplantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que envolve representantes governamentais e personalidades oriundas de organizações da sociedade civil, e iii) uma Assessoria Especial da Presidência da República de Mobilização para o Fome Zero.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional empreendida de início pelo governo Lula toma como base a associação de três grupos de políticas, quais sejam:

- a) *Políticas estruturais*, voltadas para as causas mais profundas da insegurança alimentar, a serem adotadas pelo governo federal de forma articulada com estados e municípios (i.e., políticas agrícolas e agrárias, políticas de abastecimento, políticas de comercialização e distribuição dos alimentos, políticas de geração de emprego e renda, políticas de educação e saúde).
- b) *Políticas específicas*, destinadas a dar condições imediatas para que as famílias que passam fome possam alimentar-se adequadamente (i.e., políticas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza, políticas de distribui-

5. Organização não governamental criada antes de o presidente Lula ser eleito para sistematizar informações e projetos para o desenvolvimento do Brasil com inclusão social.

- ção de alimentos, políticas de segurança e qualidade dos alimentos).
- c) *Políticas locais*, que têm por objetivo mobilizar os gestores estaduais e municipais na promoção da segurança alimentar e nutricional de suas populações (i.e., criar restaurantes populares e banco de alimentos, promover feiras de produtores, promover assistência técnica aos agricultores familiares).

Em 2004 a responsabilidade governamental pela implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e, conseqüentemente, do Fome Zero foi absorvida pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), incorporando o combate à fome à rotina das instituições do Estado, na perspectiva do desenvolvimento social. Nesse novo desenho, o Consea permaneceu 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 dessa política. Em 2007 foi realizada a III Conferência, na qual se estipularam os princípios e as diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DO FOME ZERO

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 às 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. A segurança alimentar e nutricional envolveria quatro dimensões que devem ser garantidas. A primeira diz respeito à *quantidade* de alimentos, que pode

ser caracterizada pela quantidade de calorias, proteínas, vitaminas e sais minerais consumidas. A segunda diz respeito à *qualidade* do alimento consumido, que pode ser traduzida pelo equilíbrio nutricional dos alimentos e pela qualidade sanitária destes. A terceira diz respeito à *regularidade* com que uma pessoa consome o alimento, que pode ser traduzida por comer no mínimo três vezes ao dia todos os dias. A quarta, diz respeito à *dignidade*, que pode ser traduzida na liberdade das pessoas de escolherem seu próprio alimento sem dependência.

Os requisitos necessários à segurança alimentar e nutricional são: *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 a 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.

Este 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 inclua 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 o direito humano à alimentação, a preservação de recursos genéticos, o acesso e usos dos recursos naturais e da água, o abastecimento alimentar e a agricultura urbana, a complementação da renda, a suplementação alimentar, inclusive em 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, entre 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.

Para a efetivação dessa política, o governo Lula criou um conselho específico, ligado à Presidência da República, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que resguarda o caráter supra e intersetorial da área e encarrega-se 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 como tal, à imagem das políticas de saúde, assistência social, educação ou previdência social.

E é no âmbito dessa política mais ampla que se localiza o combate à fome. Neste sentido, o Fome Zero é uma estratégia da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional voltada para a população mais vulnerável à fome. Erradicar a fome e possibilitar que todos os brasileiros que não possuem renda ou outros meios suficientes para realizar o direito humano à alimentação possam alimentar-se adequadamente e de forma sustentável foi o objetivo principal do Fome Zero. O princípio norteador dessa estratégia é a alimentação como direito humano e social; e, para garantir esse direito, previu a implementação de políticas públicas, articuladas (entre os diversos ministérios e entre União, estados e municípios), atentas com o prazo imediato e com o longo prazo e também com a participação da sociedade civil.

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 o 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, tudo 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 formado por todos os Ministérios responsáveis pelos programas e ações de combate à fome. Redefiniram-se quais os programas prioritários, que desde então passaram a compor uma estratégia de governo. 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 com a população via telefone gratuito, por meio de uma central de relacionamento Fome Zero.

Foi promulgada uma lei, a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborada em conjunto com a sociedade, aprovada por unanimidade do parlamento brasileiro e sancionada pelo nosso presidente, que instituiu 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.

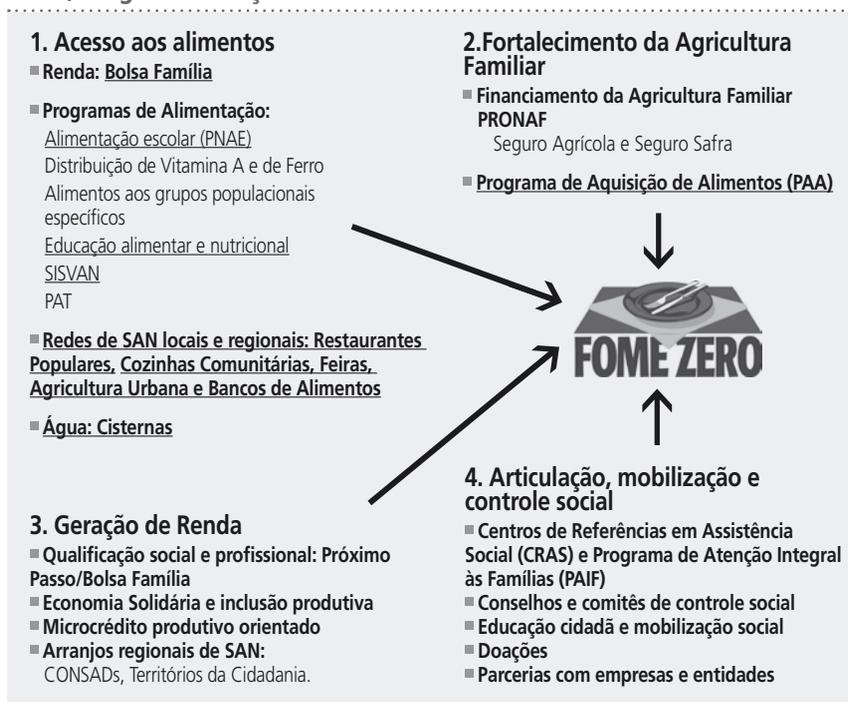
O sistema abrange ainda políticas como a de abastecimento agroalimentar, de pesca e de aquicultura, de reforma agrária, de alimentação escolar, de alimentação saudável, de saneamento, sob responsabilidade de outros ministérios. O sistema é composto pela Conferência, pelo Consea, pela Câmara Interministerial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

Em 2010 foi incluído na Constituição Brasileira o direito à alimentação entre os direitos sociais. 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 abaixo, as ações do Fome Zero enquadram-se em quatro eixos articuladores: Ampliação do Acesso aos Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Promoção de Processos de Inserção Produtiva e Articulação e Mobilização. Este desenho tem só um efeito organizativo. Todos os programas se integram na mesma estratégia, e nenhum conseguiria isoladamente 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.

### Eixos, Programas e Ações



### 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 pela ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à expansão de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos. O Programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do governo federal, atende 12,650 milhões de famílias pobres e extremamente pobres<sup>6</sup>, o que corresponde a cerca de 48 milhões de pessoas.

Essas famílias recebem a média mensal de R\$ 94,00 (US\$ 56). Entre 2003 e 2008, o Programa teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,2 bilhões (US\$ 1,9 bilhão) para R\$ 10,5 bilhões (US\$ 6,1 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 renda<sup>7</sup>. 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 teve, até 2008, a média de 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, incluindo creches e pré-escolas<sup>8</sup>. 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. Em 2010, o orçamento da União para a ação prevê gastos de R\$ 3 bilhões (US\$ 1,75 bilhão). Desde o início do governo Lula, o valor diário *per capita* estudante/dia transferido aos governos estaduais e municipais foi reajustado em 130%, passando de R\$ 0,13 para R\$ 0,30. Além de dobrar este valor para comunidades indígenas e quilombolas.

6. 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* até R\$ 70,00 (US\$ 41).

7. A esse respeito, consultar *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*: relatório síntese (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, 2008).

8. A educação no Brasil está dividida em dois grandes níveis: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica é composta de três etapas: Educação Infantil, que atende crianças até 5 anos em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 e 5 anos); Ensino Fundamental, obrigatório para estudantes entre 6 e 14 anos; e Ensino Médio, com duração de três anos. Já a Educação Superior ocorre de 18 anos em diante.

Mencione-se, ainda, o Programa de Alimentação do Trabalhador implementado por meio de empresas, que recebem incentivos fiscais para a complementação alimentar dos trabalhadores de baixa renda. Tal programa beneficia 11,8 milhões de trabalhadores e resulta em uma renúncia fiscal anual da ordem de R\$ 485 milhões (US\$ 285 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 muitas cidades do Brasil, tais como restaurantes populares (90 unidades atendendo quase 200 mil pessoas/dia), bancos de alimentos (104 unidades atendendo a quase 1 milhão de pessoas) e cozinhas comunitárias (645 unidades atendendo cerca de 140 mil pessoas). 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.

O Programa de Suplementação de Vitamina alcançou os seguintes resultados: 634,9 mil atendimentos a crianças de 6 a 11 meses; 3,04 milhões de atendimentos a crianças de 12 a 59 meses; e 203,3 mil atendimentos a puérperas no pós-parto imediato. Neste programa, 539 municípios transmitiram dados sobre a evolução do programa. O Programa de Suplementação de Ferro alcançou 330 mil suplementos distribuídos a crianças de 6 a 18 meses, e 220 mil suplementos distribuídos a gestantes.

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 mais de 294 mil unidades 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.

## **SEGUNDO EIXO: FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

O segundo eixo de atuação da Estratégia Fome Zero esteve 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). Mesmo cultivando uma área menor em relação à agricultura patronal, pode-se afirmar que a agricultura familiar é a principal responsável por garantir a segurança alimentar do país, pois responde por 87 % da produção nacional de mandioca, 70 % do feijão, 46 % do milho, 38 % do café, 34 % do arroz, 58 % do leite, 59 % do plantel de suínos, 50 % das aves, 30 % dos bovinos e, ainda, 21 % do trigo. Ainda de acordo com o Censo, ela é também a principal geradora de empregos, concentrando 12,3 milhões de trabalhadores, o que corresponde a 74,4 % do total de ocupados no campo.

De todo o 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. Sua ampliação recente levou-o a alcançar quase dois milhões de contratos de crédito na safra 2008/2009, estimando-se a aplicação de R\$ 13 bilhões (US\$ 7,64 bilhões). 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. O PAA é apresentado em detalhes adiante.

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 ao acesso à água pelas famílias rurais da região do semiárido, com a condição específica dos povos indígenas e comunidades rurais negras quilombolas<sup>9</sup>, e com a proteção da biodiversidade 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, 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 bens e serviços financeiros, de infraestrutura, conhecimentos – formação, assessoramento e assistência técnica e a organização de processos de produção e comercialização.

De 2005 a 2008, foram capacitados 1.500 agentes comunitários e, atualmente, 532 agentes estão acompanhando aproximadamente 700 empreendimentos solidários, dos quais 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 com

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

o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 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.

Outra iniciativa é o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Proninc). Este programa promoveu significativa ampliação das incubadoras nas universidades brasileiras. Em parceria com vários ministérios e órgãos do governo federal, entre 2003 e 2008, foram apoiadas 76 incubadoras universitárias, beneficiando aproximadamente 700 Empreendimentos Econômicos Solidários com cerca de 10 mil trabalhadores(as) associados(as).

Outro programa nessa direção é o Próximo Passo, uma ação interministerial de qualificação social e profissional para os setores da construção civil e do turismo. Este programa é 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 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 ali-

mentar 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 a 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 dessa atividade, podemos destacar, dentre outros, o fortalecimento e a criação de fóruns e conselhos de segurança alimentar; a criação de feiras itinerantes de agricultura familiar e economia popular solidária; as iniciativas de trabalho com indígenas, quilombolas, mulheres, catadores e recicladores de materiais; o estímulo à criação dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local; o monitoramento e controle social do Bolsa Família e de outras políticas públicas; o fortalecimento das políticas territoriais; a criação de núcleos de educação popular com as famílias beneficiadas pelo Fome Zero e em condições de vulnerabilidade social; a mobilização de educadores e famílias para a participação nas conferências de segurança alimentar e nutricional e os 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, ainda, 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.

As famílias dos programas são atendidas, também, dentro do Sistema Único da Assistência Social, através da rede de proteção e promoção social. O Centro de Referência 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, constituído por 18 ministros de Estado e 36 representantes da sociedade civil, ligado diretamente ao presidente da República.

## PROGRESSOS E DESAFIOS NO ENFRENTAMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

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. Observa-se também que o grau de desigualdade de renda também apresentou melhora, embora o Brasil continue entre os países mais desiguais no mundo. O grau de desigualdade de renda melhorou em 8% desde 1997 (*Tabela 1*).

Em decorrência do crescimento na renda *per capita* dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza e, em particular, a extrema pobreza entre 2003 e 2008, de forma que a extrema pobreza 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*).

**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, Madrid, 26 e 27 de janeiro de 2009.

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%, conforme Relatório da Presidência da República. Diante disso, o país estabeleceu nova meta, de reduzir para ¼ a extrema pobreza, até 2015, numa perspectiva de erradicação da fome e da extrema pobreza.

**Gráfico 1 – Brasil, Evolução da extrema pobreza, 2001 a 2008**



Observa-se, ainda, que 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 Continuada<sup>10</sup> (BPC), 7 %.

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 essas 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 em 31 % o risco de ter uma criança com desnutrição crônica. Para crianças entre 6 e 11 meses esta proteção ainda é maior, 62 %.

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.

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.

As transferências para idosos e pessoas deficientes (BPC) representam percentuais significativos em relação ao total de transferências constitucionais municipais: de 12,5 % a 27,1 %, este último também no Nordeste brasileiro.

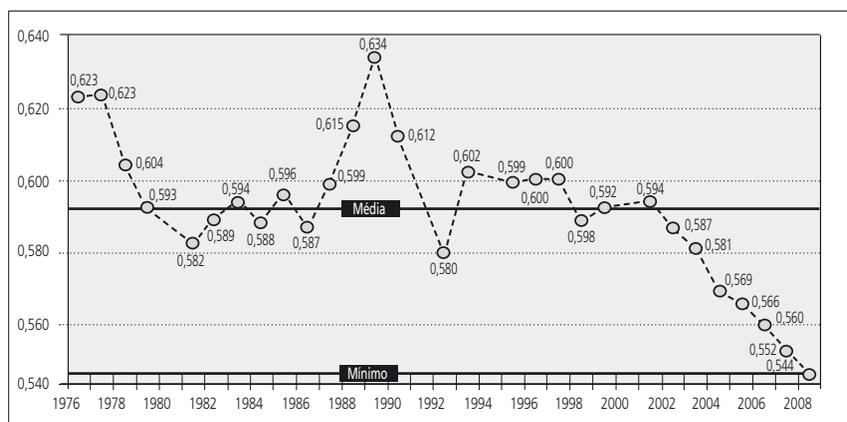
O Bolsa Família incrementa a renda das famílias em 29,2 %. No Nordeste, em 34,4 %, e 57 % da população do semiárido recebe o PBF.

Entre 2003 e 2006, a redução da pobreza foi de 31,4 %. Em 2003, 28,17 % da população estava abaixo da linha de pobreza. Em 2006, 19,31 % da população estava abaixo da linha de pobreza. Quatorze milhões de pessoas superaram a condição de pobreza no período.

A economia do Brasil vem crescendo, beneficiando a todos, principalmente os mais pobres. Em 2006, comparada a 2005, a renda dos brasileiros subiu em média 9,16 %. Para os 40 % mais pobres subiu 12 %, enquanto para os 10 % mais ricos subiu 7,85 %.

10. 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.

**Gráfico 2 – Evolução da desigualdade na renda domiciliar *per capita* segundo coeficiente de Gini: Brasil, 1976 a 2008**



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

Estamos conseguindo reduzir simultaneamente a pobreza e a desigualdade. Observa-se no Gráfico 2 a evolução da desigualdade na renda *per capita* brasileira. A concentração de renda no país atingiu em 2008 o menor índice dos últimos 30 anos.

## O FOME ZERO E A INTENSIFICAÇÃO DE PRÁTICAS INTERSETORIAIS

Uma das mais importantes expressões do enfoque intersetorial da SAN, orientado pelos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, está na articulação entre as ações que promovem o acesso aos alimentos e aquelas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar. Por esta razão, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o novo formato do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e a Transferência de Renda via Programa Bolsa Família (PBF), três importantes conquistas da Estratégia Fome Zero.

### PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

O programa foi instituído em 2003, a partir de proposição do Consea e como parte da Estratégia Fome Zero, e regulamentado por lei em 2008. O PAA conta com uma gestão compartilhada do MDS e do MDA, sendo executado em parceria com a Companhia

Nacional de Abastecimento (Conab), estados e municípios. Ele prevê a compra governamental de produtos alimentares, diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, para abastecer programas voltados ao atendimento de populações em situação de insegurança alimentar, para ações de distribuição de alimentos à população de maior vulnerabilidade social e para a formação de estoques estratégicos do governo. O programa tem dois grandes objetivos: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Trata-se de juntar os produtores agrícolas e os consumidores. Os alimentos adquiridos de associações de agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da Conab, seguem, como doação, para abastecimento da rede de proteção e promoção social e para os equipamentos públicos de alimentação e nutrição, tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, bem como para a rede pública de ensino e para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS.

Desde sua implantação, em 2003, até dezembro de 2008, o governo federal já disponibilizou R\$ 2 bilhões (US\$ 1,18 bilhão) para execução do PAA, resultando na aquisição de cerca de 2 milhões de toneladas de alimentos. Em 2008, um total de 118,9 mil agricultores venderam seus produtos ao PAA, que foram doados a cerca de 16,8 milhões de pessoas.

### **PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Em junho de 2009 foi sancionada a lei que estabelece as novas diretrizes e modalidade de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). É o mais antigo programa alimentar brasileiro, com origem em proposição de Josué de Castro<sup>11</sup> desde os anos 1940. A lei inova ao estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública, além de criar um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas

11. Médico, professor, geógrafo, sociólogo e político, Josué de Castro fez da luta contra a fome a sua bandeira. Teve profunda influência na vida nacional e grande projeção internacional nos anos que decorreram entre 1930 e 1973. Ele dedicou o melhor de seu tempo e de seu talento para chamar a atenção para o problema da fome e da miséria que assolava e que, infelizmente, ainda assola o mundo.

e a agricultura familiar da região em que elas se localizam. Do total dos recursos financeiros repassados pelo governo federal, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Cabe salientar a intensa participação social havida na formulação do projeto que deu origem à lei e nas negociações de conteúdo que precederam sua aprovação no Congresso Nacional.

A agricultura familiar passa a contar com um mercado institucional (de compras governamentais) de, pelo menos, R\$ 600 milhões anuais (US\$ 353 milhões) ou mais, caso as compras ultrapassem o mínimo de 30%. Desde logo, não pode ser minimizado o papel da experiência desenvolvida pelo PAA na formatação das diretrizes do Pnae, que incorporam os agricultores familiares como fornecedores.

### **PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM ACOMPANHAMENTO DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Trata-se do maior programa de transferência de renda com acompanhamento na área de saúde, educação e assistência social do mundo em desenvolvimento e que atende hoje a cerca de 42 milhões de pessoas pobres, concedendo uma renda básica a 12,650 milhões famílias que têm rendimentos mensais de até R\$ 120 *per capita*. O programa, presente em todos os municípios brasileiros, consiste na transferência de recursos monetários a famílias em situação de pobreza que, para recebê-los, devem cumprir condições relacionadas ao exercício da cidadania no campo da educação e saúde.

O benefício mensal varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, de acordo com a renda *per capita* e a composição familiar. O pagamento é feito diretamente às famílias, por meio de cartão magnético que pode ser utilizado em agências bancárias, casas lotéricas ou correspondentes bancários. Em 2010, o valor médio pago às famílias é de R\$ 94,00.

O acompanhamento das crianças e adolescentes diz respeito à frequência escolar mínima de 85% das aulas, à vacinação e ao acompanhamento do desenvolvimento infantil e à realização do acompanhamento pré-natal. Os Ministérios da Saúde e da Educação são parceiros fundamentais na execução do programa, pois cabe a eles monitorar o cumprimento das condicionalidades em suas

respectivas áreas de competência, sistematizando as informações prestadas pelos municípios e encaminhando-as ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O acesso aos serviços de saúde e à escola constitui um direito de cidadania. O acompanhamento dos casos de descumprimento deve ter como principal objetivo identificar situações de maior vulnerabilidade social e orientar as ações do Poder Público para a garantia de direitos, e não apenas para a suspensão de benefícios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E ALGUNS DESAFIOS

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 que têm por objetivo ampliar a inclusão social e a cidadania, como as que visam a ampliação do acesso aos alimentos, a expansão da produção e do 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 propostos aos processos de controle público, já 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.

A sinergia do Fome Zero com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (ODM) é muito grande. O objetivo central do Fome Zero é o primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – erradicar a extrema pobreza e a fome. Mas o Fome Zero contribui ainda com o alcance de outros quatro: atingir o ensino básico universal, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade na infância e melhorar a saúde materna.

É importante também destacar que para pensar em uma política de segurança alimentar nutricional que vise ao desenvolvimento humano em todos os seus aspectos é necessário garantir o direito de escolha da população. Garantindo 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 nessa área. 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, apresentou 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 pú-

blicas 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.

Além da institucionalização das políticas sociais, uma marca característica dos esforços de superação da pobreza foi a intersectorialidade. Mas a unificação ultrapassa a questão burocrática, porque os programas se articulam e trabalham numa perspectiva de sinergia, o que implica ações políticas integradas transversalmente em torno do foco comum de promover a segurança alimentar e nutricional.

A experiência mostrou que o crescimento econômico no passado, ao não redistribuir renda, foi insuficiente para criar mercados internos fortes e promover as bases para o desenvolvimento sustentável. 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 do crescimento econômico exige a ampliação, numa perspectiva universalizante, do acesso aos bens e serviços básicos, incorporando as notáveis potencialidades do mercado interno brasileiro.

O governo brasileiro tem a compreensão de que a agenda social é intrínseca e complementar à agenda econômica. Sem promoção humana e 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 a garantia do crescimento sustentável e o aproveitamento da potencialidade 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 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.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional*, jul. 2007, Fortaleza. Documento Final.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Subsídio para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência e Consea. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, nov. 2009.

FAO. *Fome Zero: lições principais*. Santiago, Chile: Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, out. 2001.



# 5. A MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL PELO COMBATE À FOME<sup>1</sup>

*Walter Belik*

## INTRODUÇÃO

Muita ênfase tem-se colocado sobre as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, mas a erradicação da fome é um projeto no qual a sociedade toda tem que estar envolvida. Em todos os países que possuem leis que garantem a segurança alimentar, o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação foi conquistado por meio da mobilização da sociedade civil. Entre os atores de maior destaque e poder de mobilização na sociedade estão os empresários cujo desafio está na promoção da sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Em termos internacionais e no espírito que orientou as metas da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 e da Cúpula do Milênio de 2000, as grandes empresas estabeleceram o Pacto Global (Global Compact) sob a iniciativa da Organização das Nações Unidas. Esse pacto foi firmado inicialmente por 500 multinacionais, mas esse número já foi ampliado para 5.300 empresas em 130 países<sup>2</sup>. Nos últimos anos, a participação da iniciativa privada no pacto, além de outras organizações, passou a ser um elemento de diferenciação que tem reafirmado os compromissos e a responsabilidade social e ambiental das empresas. Dos dez princípios acordados nesse pacto, os dois primeiros merecem destaque, pois envolvem a questão dos direitos humanos e, por consequência, a promoção do alimento saudável e as boas relações com as comunidades em que essa empresa atua.

No Brasil, 345 empresas e associações firmaram o Pacto Global, mas existem muitas outras que também vêm atuando em temas como a alimentação, nutrição e o combate à pobreza. Com o

1. O presente texto é uma versão atualizada e revista da terceira e quarta partes do Manual *Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome*, de Belik (editado pelo Instituto Ethos, São Paulo-SP, 2003).

2. Ver <<http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>>.

lançamento do Programa Fome Zero no início de 2003, cresceu o interesse pelo envolvimento empresarial em projetos de segurança alimentar. Da mesma maneira, embora o Fome Zero tivesse sido lançado pelo governo federal, havia toda uma preocupação com ações que pudessem ser desenvolvidas pela iniciativa privada, como parte integrante da sociedade civil. Ademais, a partir de 2003, vários segmentos do meio empresarial passaram a ter representação direta no Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, além de atividades que as empresas pudessem estar desenvolvendo internamente, essas passaram a se integrar a projetos públicos, nos três níveis de governo.

A Responsabilidade Social Empresarial (RSE) é algo mais abrangente que ações pontuais de apoio para a resolução de problemas da sociedade que tragam visibilidade no mundo corporativo. A RSE pressupõe uma mudança de cultura na empresa, situando-a como um organismo vivo na sociedade que deve ser sadia e sustentável. Nesse sentido, o lançamento do Fome Zero foi considerado ao mesmo tempo um elemento dinamizador por parte das empresas que já atuavam socialmente no tema alimento e uma grande oportunidade para o redirecionamento das ações de outras empresas que atuavam em outros temas.

Na ocasião em que foi preparada a primeira versão desse material, o novo governo federal havia lançado o Fome Zero em 2003 e havia grande interesse por parte das empresas em se incorporar às ações que estavam sendo discutidas em toda a sociedade. Mais tarde, um grupo de empresas de grande representatividade criou uma associação específica para o fomento de ações ligadas à segurança alimentar. Essa associação recebeu o nome Apoio Fome Zero em 2003 e desde então vem se notabilizando por projetos na área da alimentação escolar, armazenamento de água (cisternas) em regiões do semiárido nordestino e capacitação de atores sociais.

As seções que se seguem deverão percorrer a mesma linha de políticas presentes no Projeto Fome Zero, a saber: estruturais, específicas (ou setoriais) e locais. Pretende-se, portanto, mostrar como as empresas podem atuar levando-se em conta as três dimensões envolvidas nas políticas públicas. Agregam-se a isso os diversos elementos que estão envolvidos na gestão de uma empresa: a comunidade em que atua (*stakeholders*), a sua relação com fornecedores e consumidores e a sua relação com os empregados e colaboradores.

## POLÍTICAS ESTRUTURAIS DE COMBATE À FOME

O Projeto Fome Zero utiliza o termo políticas estruturais para as ações que visam permitir aumento da renda e diminuição das desigualdades sociais. Essas políticas, que incluem, por exemplo, os programas de geração de emprego e renda, constituem uma faixa de intervenção prioritária do governo. Entretanto, as empresas também podem atuar nesse âmbito, promovendo a inclusão social.

A distribuição de renda, por si só, não garante o bem-estar da população pobre, se não houver alguma forma de sustentação a longo prazo. Para garantir a inclusão, é necessário que as pessoas pobres passem a contar com uma base sobre a qual possam se sustentar. Essa base pode ser o controle de algum “ativo” que alavanque futuras rendas ou, ao menos, a posse de bens que reduzam o grau de comprometimento de sua renda com aluguel, prestações ou juros pagos a agiotas.

A ação do Estado na sustentação de renda é fundamental, promovendo programas de renda mínima, seguro-desemprego, ampliação do sistema de previdência e aposentadorias, entre outros. No caso das políticas públicas de sustentação da melhoria na renda, podemos destacar a reforma agrária e os financiamentos de ativos a juros reduzidos por parte do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da rede de bancos oficiais. Todavia, embora a responsabilidade sobre essas políticas estruturais recaia principalmente sobre o Estado, a iniciativa privada pode contribuir muito.

### AGÊNCIAS DE MICROCRÉDITO SOLIDÁRIO

A principal ação que pode ser desencadeada pelas empresas diz respeito à criação e participação em agências de microcrédito solidário. É uma alternativa também para as muitas empresas que não têm como finalidade emprestar dinheiro e nem têm vocação para isso. As agências de microcrédito são entidades autônomas, formadas por membros da comunidade local – funcionários da empresa ou não – que emprestam quantidades mínimas de recursos para que pessoas pobres possam iniciar ou ampliar um negócio, reformar sua casa, comprar uma bicicleta ou outro bem. As experiências de microcrédito já foram suficientemente documentadas e os bancos oficiais que atualmente operam nessa linha comprovam que seus resultados são muito satisfatórios.

Os dados mostram que a taxa de inadimplência para esse tipo de operação é muito baixa e que o retorno social desse tipo de investimento é compensador. Os empréstimos pelo sistema de microcrédito giram em torno de R\$ 1 mil e são dados preferencialmente às mulheres. O próprio BNDES está autorizado a conceder essa modalidade de empréstimo para atividades informais (que representam 77% dos microempreendedores da carteira do banco).

As experiências com o crédito solidário são particularmente importantes e bem-sucedidas quando se trata da agricultura familiar. No Sul do país já existe uma rede de agências de microcrédito que financia a produção e comercialização de produtores familiares. Esse crédito está atualmente “fazendo a diferença” em regiões onde o crédito oficial não chega em montante adequado e nas quais os agricultores têm poucas alternativas de produção e comercialização.

### **SUPLEMENTAÇÃO DE RENDA E APOIO FINANCEIRO**

Outra forma de atuação empresarial no campo estrutural abrange programas de suplementação de renda para famílias pobres na forma de auxílios diretos a crianças e jovens em idade escolar. Existem diversos programas, apoiados pela legislação fiscal, voltados para o apoio à criança e ao adolescente. Nesses casos, a empresa faz as contribuições diretamente aos fundos geridos pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essas ações liberam uma parte da renda das pessoas em situação de risco, permitindo que suas famílias tenham maior acesso aos alimentos.

Outras ações no campo estrutural que possam garantir maior folga na renda das famílias em situação de risco podem ser bastante positivas, mesmo não sendo um investimento direto no campo alimentar. As empresas podem promover diversas ações de melhoria de renda junto a seus funcionários ou nas comunidades em que estão presentes, por exemplo: apoio financeiro à autoconstrução, bolsas de estudos para jovens filhos de funcionários ou membros da comunidade, patrocínio e constituição de cooperativas de consumo de alimentos ou material de construção.

### **POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE COMBATE À FOME**

As empresas podem ter uma atuação decisiva no reforço às políticas específicas de combate à fome, aquelas que agem direta-

mente sobre a quantidade, qualidade e regularidade dos alimentos consumidos pelos brasileiros. O programa que encabeça essa lista no Projeto Fome Zero é o do *Cupom Alimentação*. A implantação do cupom ou cartão de alimentação tem um caráter complementar às políticas de apoio à renda da população em situação de risco, como a Bolsa Escola, Bolsa Trabalho, Seguro-Desemprego ou outros. A proposta do cupom ou cartão foi inspirada no Food Stamp Program (FSP) dos Estados Unidos. Mais tarde, no final do ano de 2003, a proposta do cartão alimentação foi incorporada ao Programa Bolsa Família, que reuniu em um só benefício todos os outros programas de transferência de renda da esfera federal.

### Box 1 – O modelo do Food Stamp Program

Combater a fome sem assistencialismo e, ao mesmo tempo, movimentar a economia foram os desafios lançados pelo presidente Roosevelt em meio à recessão no início dos anos 1930, nos Estados Unidos. Cada família pobre norte-americana passou a ter direito, durante um período determinado, a cupons para comprar alimentos em estabelecimentos credenciados. Sob administração federal desde 1962, o Food Stamp Program é o maior programa de ajuda alimentar dos Estados Unidos e atendia, no início da década, a 7,3 milhões de domicílios e 17,2 milhões de pessoas por mês, a um custo de US\$ 17 bilhões.

A renda mensal bruta dos candidatos ao programa deve ser igual ou menor que 130% da linha de pobreza (atualmente US\$ 1.533 mensais para uma família de três pessoas, por exemplo). Além disso, as famílias não devem ter ativos (depósitos bancários, aplicações e outros bens) totalizando mais de US\$ 2.000 ou US\$ 3.000, se houver pelo menos uma pessoa na família com mais de 60 anos de idade. Exige-se que os selecionados estejam empregados, procurando emprego ou em programa de treinamento. Caso não cumpra nenhuma dessas exigências, o cadastrado poderá receber o benefício por um período máximo de 3 meses a cada 3 anos.

Se uma família não tiver renda, pode receber o equivalente a até US\$ 341 por mês (dados para uma família de 3 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.

## **O PROGRAMA BRASILEIRO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA**

A implementação de um programa de transferência de rendas por cupons, nos moldes do FSP norte-americano, é um importante instrumento de combate à fome no Brasil. Tendo em vista o Cadastro Único da Assistência Social, construído a partir de informações de famílias em situação de risco recolhidas pelos municípios, pode-se afirmar que há um nível de focalização bem definido que permite o acesso das famílias mais pobres aos recursos de transferência e, conseqüentemente, a dinamização das economias locais. Os beneficiários do programa deverão proporcionar uma contrapartida à sociedade durante o período em que receberem o benefício. Isso implica frequentar cursos de requalificação profissional, alfabetização, manter os filhos na escola, manter suas cadernetas de vacinação em dia, realizar trabalhos comunitários etc.

O programa brasileiro não permite que as empresas participem financeiramente do sistema de transferências de renda. No entanto, todas as doações em dinheiro são destinadas ao Fundo de Combate à Fome. Fraudes na utilização dos cupons na forma do Food Stamp Program deverão ser minimizadas com a adoção de cartões magnéticos. O fato de essas comunidades estarem mais isoladas, ao contrário do que se pode imaginar, permite um controle maior da comunidade sobre os varejistas e feirantes, evitando desvios e corrupção.

Em todas as ações do programa serão bastante úteis as colaborações de empresas e seus funcionários, como voluntários para ministrar cursos, dar treinamento profissional e realizar inspeções de saúde. Em muitos casos, as empresas poderão disponibilizar também suas instalações, salas de treinamento, materiais e máquinas para a realização de cursos técnicos. Algumas empresas já atuam isoladamente no apoio ao voluntariado, liberando funcionários em parte de seu horário de trabalho para a realização de atividades comunitárias. A proposta é ampliar e articular essas possibilidades.

## **AMPLIAR O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR**

Uma importante medida específica de combate à fome diz respeito ao PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador. Esse

programa reúne empresa, trabalhador e governo para dar acesso a uma alimentação mais barata. As empresas podem deduzir o dobro das despesas realizadas, desde que a dedução não ultrapasse 4% do total do imposto de renda devido, podendo descontar até 20% do benefício de seus empregados.

Atualmente, o PAT atende a 8 milhões de trabalhadores, em cerca de 80 mil empresas. Mais 9 milhões recebem algum outro tipo de ajuda alimentar. No entanto, 24,8 milhões de trabalhadores formais e informais (excluídos funcionários públicos e militares) não têm qualquer tipo de auxílio-alimentação.

As razões para o fraco desempenho do PAT estão ligadas ao baixo nível de incentivo fiscal. Atualmente 93% das empresas brasileiras (que são mais de 3 milhões) pagam seu imposto de renda pelo regime de lucro presumido do Simples, que veda o acesso aos benefícios fiscais do PAT. Trata-se de um dilema, pois justamente as micro e pequenas empresas que utilizam o Simples são as que pagam os salários mais baixos e têm as maiores dificuldades para viabilizar um subsídio à alimentação de seus funcionários.

De todo modo, muitas empresas têm meios de colaborar diretamente, reforçando a alimentação dos seus empregados de forma autônoma, para além dos limites estabelecidos pela lei. A distribuição de cestas básicas para os empregados mais humildes pode representar um grande reforço em seu orçamento familiar. A quantidade e a variedade de alimentos dessa cesta são muito importantes e devem ser supervisionadas por um nutricionista. Iniciativas como a concessão de um valor mais elevado no vale-alimentação ou a oferta de lanche ou café da manhã para os empregados têm efeito imediato no seu bem-estar e também na sua produtividade.

### **DOAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS NAS EMERGÊNCIAS**

Outra forma de colaboração importante é a doação de cestas básicas. Trata-se de uma política de características tipicamente emergenciais. No passado, muitas experiências de doação permanente de cestas básicas foram usadas como meios de clientelismo e corrupção. Ao mesmo tempo, essas práticas também tinham como efeito indesejável o fato de as pessoas carentes se acostumarem com a cesta básica e caírem numa atitude de passividade, reduzindo ainda mais suas oportunidades de retomar uma vida ativa e produtiva.

A distribuição continuada de cestas básicas também provocava forte impacto negativo no comércio das regiões pobres. Como seu conteúdo atendia boa parte das necessidades alimentares das famílias, o comércio das regiões “beneficiadas” ficava praticamente inativo, diminuindo ainda mais as possibilidades de desenvolvimento local. Em 2001, o governo federal cortou as verbas para a distribuição de cestas básicas, depois de seu número ter atingido um pico de 28,5 milhões em 1998.

Por esses motivos, a doação de cestas básicas é admitida pelo Projeto Fome Zero apenas em caráter emergencial. A iniciativa privada pode ajudar nessa política não só comprando e distribuindo cestas básicas, mas também de duas maneiras muito originais, a saber:

- a) Na troca de informações e utilização de estruturas de compras eletrônicas já existentes em grandes redes de supermercados, corretoras de mercadorias e atacadistas. Nessas atividades, executivos altamente especializados trabalham com informações sobre preços, cotações e disponibilidade de alimentos da cesta básica. O apoio empresarial pode suprir o poder público e as entidades assistenciais com informações importantes para seu trabalho de compra e montagem de cestas.
- b) No apoio logístico, cedendo caminhões de transportadoras e centrais de distribuição de supermercados e atacadistas. As empresas desses ramos possuem ampla estrutura, que permite atender rapidamente brasileiros em situação de dificuldade em regiões distantes do Brasil. Esse apoio permitiria superar os principais entraves à distribuição de cestas por canais oficiais, que são a falta de capilaridade dos armazéns governamentais e a morosidade das decisões e da contratação dos serviços de transporte.

## COMBATE À DESNUTRIÇÃO MATERNO-INFANTIL

Um dos principais campos nos quais as empresas podem investir, em parceria com as organizações beneficentes, é o combate à desnutrição materno-infantil. A taxa de mortalidade infantil no Brasil de 32,7 por mil nascidos vivos (em 2001) ainda é bastante elevada, embora tenha caído significativamente do patamar de 46,2 por mil nascidos vivos, de 1991. Para comparar, o México tem uma taxa de 25 por mil nascidos vivos e nos EUA a taxa é de 8 por

mil nascidos vivos. No Brasil, a desnutrição é a principal causa da mortalidade infantil.

O trabalho das empresas nessa área tem importante papel complementar às ações do poder público no acompanhamento e na orientação às famílias, mães e crianças menores de um ano. São várias as alternativas de suplementação alimentar, mas, antes de tudo, deve-se reforçar a informação sobre o aleitamento materno. Para tanto, as empresas devem garantir o direito das suas funcionárias-mães à amamentação, respeitando os horários para essa atividade.

Muitas ONGs e associações, além da Pastoral da Criança, desenvolvem trabalhos consistentes na área da segurança alimentar de mães e bebês, que podem ser apoiados diretamente pelas empresas. Muitas vezes, a empresa pode servir de ponte entre aquelas entidades e as comunidades onde atua.

### **CRECHES E ACOMPANHAMENTO DA POPULAÇÃO INFANTIL**

As empresas devem manter creches devidamente registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e fiscalizar a alimentação suplementar fornecida por esses estabelecimentos aos filhos de seus empregados. Sugere-se inclusive que as mães possam receber uma cesta básica adicional para alimentar suas crianças em idade pré-escolar.

Uma boa forma de apoio nas comunidades em que empresas estão presentes é promover o monitoramento da saúde das crianças recém-nascidas ou em idade pré-escolar. A redução das taxas de mortalidade infantil nos últimos anos no Brasil pode ser creditada em boa parte ao trabalho da Pastoral da Criança. A base desse trabalho é o acompanhamento mensal da saúde e o controle da alimentação das crianças em áreas de periferia das grandes cidades.

As empresas podem engajar-se em projetos semelhantes, colocando recursos para treinar voluntários, franqueando o acesso às suas instalações médicas ou ambulatoriais para famílias cadastradas ou mesmo realizando campanhas de reforço nutricional e de vacinação nas suas comunidades.

### **EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO DE ALIMENTOS**

A educação para o consumo de alimentos em nosso país exige muitos investimentos e uma verdadeira mudança cultural. Há carên-

cia de informações sobre as qualidades nutricionais dos alimentos. Essa situação faz com que os consumidores adquiram os produtos sem levar em conta sua qualidade e até mesmo seu preço, em função da propaganda.

A televisão brasileira possui uma enorme influência sobre as classes de renda mais baixa, e uma campanha publicitária pode levar uma família a substituir, por exemplo, alimentos saudáveis por guloseimas. Mas há avanços no sentido de regular essa influência. O Brasil já possui uma legislação rigorosa estabelecendo limites para a propaganda de leites e derivados. Entretanto, em outros países, a legislação é ainda mais restritiva, estabelecendo recomendações diretas sobre o que as famílias devem consumir. Em países como a Itália, por exemplo, há também uma “quarentena” imposta a artistas importantes de programas infantis de televisão, impedindo o uso de sua imagem para promover a venda de alimentos. O objetivo é garantir uma dieta saudável para todos, desde a infância.

Atualmente, mesmo em países relativamente pobres, a obesidade já convive lado a lado com a desnutrição em função da falta de informação e mesmo do incentivo dado através dos meios de comunicação de massa ao consumo de alimentos não saudáveis. Um enorme paradoxo causado pelo consumismo dos alimentos, que é trazido pela superexposição da população à propaganda, é o do desperdício. Países com um grande número de pessoas com carência alimentar costumam conviver com grandes desperdícios de alimentos – seja na produção, na distribuição ou na sua preparação.

## Box 2 – Iniciativas que as empresas podem adotar

As empresas podem contribuir de inúmeras maneiras para a segurança alimentar, em diferentes esferas de atuação, como indicam algumas ideias já colocadas em prática:

Na própria empresa

- Fornecendo informação aos funcionários, no restaurante da empresa, quanto ao valor nutricional dos alimentos e a composição de uma dieta balanceada, além de orientação para as compras e o preparo dos produtos em casa.
- Assegurando o mesmo tipo de orientação, por meio de palestras e boletins internos, para funcionários que recebem vale-refeição.
- Contratando um nutricionista que percorra os restaurantes frequentados pelos funcionários da empresa, nos seus arredores, dando orientações, montando um cardápio básico e elaborando pratos com menor custo e maior benefício.

#### Na comunidade

- Reforçando o trabalho educativo, produzindo material informativo e promovendo cursos e campanhas.
- Divulgando amplamente, nos jornais locais e em programas de rádios comunitárias, as informações sobre preço e qualidade dos alimentos adquiridos pelo restaurante da empresa.
- Promovendo mensalmente um “fim de semana da alimentação” para a comunidade, em que se ofereçam aulas de culinária e aproveitamento integral de alimentos.

#### Na sociedade

- Cumprindo sua obrigação de fornecer informações precisas e corretas sobre alimentos comercializados, o que vale especialmente para as empresas do ramo alimentício e da distribuição (fabricantes de alimentos industrializados, atacadistas, supermercados, fornecedores de refeições, *fast-food* e outros).
- Atuando com responsabilidade social, criando sistemas de informação e controle de qualidade dos alimentos e, principalmente, combatendo o desperdício. Grande parte dos alimentos desperdiçados acaba entrando na composição de custos do setor, encarecendo o produto final.

## APOIO À AMPLIAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR

A ampliação da Merenda Escolar – o maior programa de alimentação em atividade no Brasil – é outro campo no qual as empresas podem colaborar. Esse programa se iniciou em 1954 e atendeu em 2009 quase 40 milhões de crianças e adolescentes por dia. Em 1994, o apoio na compra e na preparação das merendas foi descentralizado, cabendo às comunidades locais, a partir das prefeituras, administrar os recursos repassados pelo governo federal.

Até o final de 2001, o governo federal repassava o valor diário de R\$ 0,13 por criança matriculada no ensino fundamental gratuito e R\$ 0,06 diários para alunos do ensino infantil e de entidades filantrópicas. Esses valores permitiriam fornecer 350 kcal e 9 g de proteínas por refeição, correspondendo a 15% das necessidades diárias das crianças. As despesas com pessoal, logística e instalações correm por conta dos governos estaduais ou das prefeituras. Atualmente, esses valores foram corrigidos para R\$ 0,30 para os alunos matriculados na educação básica (pré-escola, ensinos fundamental e médio e educação de jovens e adultos).

Evidentemente, o fornecimento de apenas parte das necessidades nutricionais das crianças em idade escolar também é bastante insuficiente. Mesmo assim, em muitas localidades o repasse do governo é quase o único recurso disponível para alimentar as crianças. Por outro lado, em diversos municípios esses recursos são complementados pela comunidade e administrados pelas APMs – Associações de Pais e Mestres.

Colaborando com as APMs as empresas realizam um importante trabalho de apoio à alimentação infantil. Com a descentralização da merenda já estão surgindo sistemas de administração em que a própria comunidade controla os recursos, contrata o pessoal e faz o cardápio das refeições.

## POLÍTICAS LOCAIS DE COMBATE À FOME

A regionalização e a administração das diferenças culturais é um ponto forte no Projeto Fome Zero. As soluções devem ser adaptadas para cada tipo de público beneficiário. No campo e nas cidades os problemas são diferentes, assim como há, também, grande diferença entre as vilas, cidades pequenas e médias e as regiões metropolitanas.

A participação das empresas no apoio às diferentes regiões deve ser devidamente analisada. Embora seja evidente a necessidade de a empresa atuar nas áreas geográficas em que realiza os seus negócios, é salutar o apoio a projetos de combate à fome em regiões ou locais onde as carências são maiores. Também é muito importante o apoio a áreas que nem sempre estão no raio imediato de ação das empresas, mas que se vinculam indiretamente a elas.

As políticas locais serão apresentadas a seguir, divididas em ações nas áreas rurais, nas pequenas e médias cidades e nas regiões metropolitanas.

### COMBATE À FOME NAS ÁREAS RURAIS

No campo, encontra-se grande contingente de brasileiros vulneráveis à fome. As empresas podem reforçar a melhoria na renda e nas condições de alimentação dessas populações de duas formas imediatas: oferecendo apoio às atividades mercantis agropecuárias e não agropecuárias (combinação essa conhecida como pluriatividade) de base familiar e apoio à produção para o autoconsumo.

Esse apoio pode-se dar por meio de assistência técnica, doação de insumos, construção de cisternas para abastecimento domiciliar e da produção doméstica e outros.

O governo federal avançou bastante, com o lançamento do Pronaf – Programa Nacional da Agricultura Familiar, fornecendo crédito a juros prefixados em níveis reduzidos. Todavia, esse programa poderia avançar mais, com mais recursos, muito menos burocracia e custos ainda mais baratos.

Atualmente, além dos bancos oficiais e cooperativas de produtores, existem empresas privadas que concedem créditos aos produtores. No entanto, esse crédito sempre esteve vinculado a um sistema de adiantamentos que amarram os produtores a seus fornecedores ou processadores. É necessário criar novos canais para obtenção de empréstimos, voltados a atividades agrícolas e não agrícolas, como habitação, construção de poços e cisternas, investimento em pousadas e restaurantes etc.

O setor público não tem a flexibilidade e a agilidade do setor privado e é por esse motivo que as empresas podem atuar diretamente nessa área, como muitas ONGs já fazem. Outra forma de apoio das empresas é o desenvolvimento de programas de produção agropecuária certificada ou de artesanato local. Trata-se de valorizar a produção em pequena escala realçando as diferenças geográficas e culturais das regiões fornecedoras. Considerando que a diversidade é cada vez mais valorizada, principalmente pelo consumidor de alta renda, trata-se de investir na comercialização de mercadorias diferenciadas, especialmente aquelas de caráter local, permitindo uma renda maior aos produtores de pequena escala.

### **COMBATE À FOME NAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES**

Quase metade dos brasileiros com renda inferior a US\$ 1.08 (linha da pobreza adotada pelo Projeto Fome Zero<sup>3</sup>) reside em pequenas e médias cidades. Paradoxalmente, o combate à pobreza e à fome poderia ser bastante eficiente nessas localidades, onde é muito mais fácil identificar as famílias fragilizadas, conceder benefícios e fazer o acompanhamento necessário.

3. Esse valor foi calculado com base na linha da pobreza do Banco Mundial que tem como referência a renda familiar *per capita* US\$ 1.00/dia em termos de paridade do poder de compra com imputação de autoconsumo nas zonas rurais e dedução de despesas de aluguel e prestação da casa própria.

A ação das empresas em pequenas e médias cidades pode ser feita diretamente, por meio da criação e manutenção de *bancos de alimentos*. Esse programa tem como objetivo viabilizar o aproveitamento de alimentos que normalmente seriam desperdiçados. O programa tem como referência o Food Bank, pertencente à Second Harvest, uma ONG que congrega cerca de 200 bancos de alimentos, fornecendo alimentos a 26 milhões de norte-americanos e portoriquenhos, sendo, deste total, 8 milhões de crianças.

Existem algumas variações entre os diferentes bancos de alimentos em atividade no Brasil. Porém, de modo geral, eles são constituídos por equipes de profissionais treinados e contam com veículos adaptados para o transporte de alimentos. Cada equipe tem um percurso definido para realizar a coleta de alimentos doados pelas empresas participantes. A distribuição para as instituições cadastradas é realizada no mesmo dia.

O Programa *Colheita Urbana* também foi pensado a partir de experiências existentes, como o Foodchain, uma rede de ONGs da América do Norte que tem como objetivo coletar todos os dias e de forma segura alimentos frescos e refeições prontas que ficaram intocadas em restaurantes, hotéis, bufês e cafés.

As empresas podem ajudar basicamente de três formas:

- doando gêneros alimentícios, empréstimos de veículos para transporte, depósitos, embalagens etc.;
- colaborando com as instituições que atendem a população-alvo do programa, porque os bancos de alimentos em geral apenas complementam a alimentação;
- disponibilizando técnicos voluntários, como nutricionistas, microbiologistas, contadores e também trabalhadores operacionais, como motoristas, entregadores e ajudantes.

### Box 3 – Estatuto do Bom Samaritano

A proposta do Estatuto foi baseada em outras legislações de incentivos fiscais no Brasil, como o PAT e as leis de incentivo à cultura, e na legislação americana. A proposta resultou em quatro anteprojetos de lei e um anteprojeto de convênio relativo ao ICMS, que protegem o doador e concedem isenções e incentivos fiscais. Três dessas propostas, que tratam das isenções e dos incentivos fiscais por ser matéria tributária, são de iniciativa privativa do Executivo. A matéria que dispõe sobre a responsabilidade civil e criminal das pessoas naturais e jurídicas que doam alimentos é de competência do Poder Legislativo. Já a proposta de convênio ICMS é uma questão a ser deliberada pelo Conselho Fa-

zendário (Confaz). Os empresários teriam ainda isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos alimentos, máquinas, equipamentos e utensílios doados a entidades, associações e fundações sem fins lucrativos, que tenham por finalidade o preparo e distribuição gratuita de alimentos a pessoas carentes.

Desses anteprojetos de lei, apenas um, o que trata da responsabilidade civil e criminal do doador, foi aprovado pelo Senado da República (PL n. 4.747/1998) e atualmente está tramitando na Câmara dos Deputados. Todavia, um projeto de lei de igual teor (PL n. 3.289/1997) também se encontra tramitando na Câmara estando atualmente no aguardo de parecer da Comissão de Constituição e Justiça. Os restantes não estão em tramitação em nenhuma das duas casas do Congresso Nacional.

## NOVA LEGISLAÇÃO PARA INCENTIVAR DOAÇÕES

A experiência do Mesa São Paulo (ver quadro) levou o Sesc-SP a propor mudanças na legislação vigente. Atualmente, há uma enorme resistência das empresas em doar alimentos, por receio da responsabilidade que possa ser imputada por algum dano que esse alimento doado possa causar às pessoas assistidas. Há também o problema da tributação de IPI e de ICMS que incide sobre o valor do alimento doado e que torna a atividade de benemerência um ônus para quem a faz. Portanto, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo propôs ao Executivo federal, em 1996, a elaboração de uma legislação específica que possa incentivar as doações: o conjunto de projetos de leis conhecido como Estatuto do Bom Samaritano.

### Box 4 – Programa Mesa São Paulo

Distribuir alimentos, principalmente *in natura*, para combater a fome e o desperdício de alimentos é a missão do Programa Mesa São Paulo. Para tanto, ele recolhe os alimentos das empresas doadoras e os distribui para instituições cadastradas. O projeto original, instalado no Sesc Carmo, em 1994, conta com nutricionistas e assistentes sociais que cuidam da qualidade dos alimentos distribuídos e de seu aproveitamento nas instituições beneficiárias.

Os profissionais dessas instituições recebem orientações de como armazenar, higienizar e manipular os alimentos recebidos de modo a garantir refeições mais nutritivas. O planejamento das ações garante que a coleta nas empresas e a distribuição às instituições ocorram no mesmo dia.

O Mesa São Paulo já passou por diferentes fases. Inicialmente, distribuía refeições prontas, mas deixou de fazê-lo em função de diversos fatores, entre eles o risco potencial de contaminação durante o armazenamento e o transporte.

Atualmente, distribui principalmente produtos como hortaliças, legumes e frutas e conta com 200 empresas doadoras. Muitos são pequenos produtores, diversas padarias e algumas grandes empresas. A maioria das empresas doa alimentos, mas também há casos como a DHL, cuja participação ocorre de uma maneira específica. A empresa doou um veículo para distribuição dos alimentos e o motorista, contratado pela DHL, fica à disposição do Mesa São Paulo, com dois voluntários também da empresa.

As instituições beneficiadas somavam 194, entre creches, asilos, albergues, associações de apoio a crianças com câncer e outras. O Programa Mesa São Paulo já serviu de referência para iniciativas semelhantes em outras unidades do Sesc, como as de Itaquera (São Paulo), Santos, São José dos Campos e Bauru, assim como em todos os estados da Federação. Atualmente esses Bancos de Alimentos formam uma rede conhecida como Mesa Brasil, com uma coordenação centralizada.

Em 2010, o Sesc comemorou a instalação de 74 unidades, com mais de 174 milhões de refeições complementadas desde o início do seu programa em São Paulo.

## PARCERIAS DE VAREJISTAS COM O PODER PÚBLICO

Outra política importante para o desenvolvimento local é a parceria do poder público com varejistas, em um novo modelo de relacionamento das diferentes esferas de governo com os supermercados e outros estabelecimentos de comercialização de alimentos. A expansão dos supermercados e dos *self-services* é inegável. As grandes redes de supermercados já estão presentes até mesmo em pequenas comunidades. Elas têm maior capacidade de influenciar os consumidores nos seus hábitos de compras e de controlar os preços praticados.

Tanto os supermercados, independentes ou redes, como as prefeituras, têm a ganhar com o estabelecimento de parcerias. A realização de trabalhos conjuntos dá credibilidade e boa reputação aos empresários de distribuição, garantindo fluxo constante de clientes e crescimento nas vendas. O apoio por parte de supermercados pode-se dar em três frentes importantes, a saber:

- Na comercialização de produtos da agricultura familiar local, por meio da montagem de espaços específicos de exposição, degustação e venda. Para tanto, o supermercado poderá contar com algum tipo de abatimento em impostos municipais desde que se comprometa a reservar uma determinada metragem para esses produtos.
- No compromisso de manutenção de margens de lucro e preços compatíveis com o poder aquisitivo das comunidades. Pesquisas mostram que, em situações diversas, as grandes redes de supermercados mantinham níveis de preços mais elevados que redes locais ou pequenos estabelecimentos isolados. Recomenda-se, portanto, que haja um compromisso público quanto à manutenção de margens, podendo-se inclusive criar uma comissão de consumidores e técnicos da prefeitura para avaliação e controle dos níveis de preços praticados.
- Na participação, juntamente com fornecedores, produtores agrícolas e agroindustriais locais, em campanhas de alimentação, comercializando produtos de época ou atendendo a demandas específicas da comunidade.

## **AGRICULTORES URBANOS E PRODUTORES DE ALIMENTOS**

A questão da agricultura urbana também merece destaque entre as políticas de apoio empresarial ao combate à fome. A atenção usualmente conferida à problemática agrícola rural faz com que as atividades urbanas de produção e de distribuição de alimentos raramente recebam uma consideração proporcional à sua importância.

É necessário implantar um programa dirigido ao fortalecimento de pequenos e médios produtores urbanos de alimentos (e de refeições prontas) e, principalmente, à qualificação do pequeno varejo.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar reflete também uma estratégia de “juntar as duas pontas”, quais sejam, os produtores agrícolas e os consumidores. Os gestores de programas públicos têm reconhecido o papel cumprido pela intermediação comercial para dar regularidade tanto às compras dos produtos dos agricultores como à oferta desses bens aos consumidores. Naturalmente, o modo como a intermediação desempenha esse papel depende da existência de instrumentos regulatórios que

evitem que seus interesses comerciais se sobreponham aos dos produtores e consumidores.

A importância da agricultura urbana cresceu tanto que a FAO lançou recentemente um programa denominado Cidades Alimentando Cidades, que destaca o estabelecimento de hortas urbanas, a utilização de terrenos baldios para o cultivo de alimentos e, principalmente, o uso adequado da água nas cidades.

As empresas podem iniciar e apoiar decisivamente projetos desse tipo, cedendo terrenos (usando mecanismos jurídicos como o da cessão em comodato, por exemplo) para a produção de alimentos por trabalhadores desempregados, fornecendo materiais, insumos e assistência técnica para esses novos produtores e adquirindo produtos provenientes desses cultivos. Havendo oferta, parece lógico que os supermercados, feiras livres e a demanda institucional também se utilizem dessa produção local para seu próprio abastecimento.

### **COMBATE À FOME NAS REGIÕES METROPOLITANAS**

O Projeto Fome Zero propõe uma série de ações para o combate à fome nas Regiões Metropolitanas, uma vez que é nessas áreas que a pobreza e a fome mais têm crescido. A iniciativa privada pode colaborar nessas políticas, uma vez que é justamente nessas áreas que há maior concentração de empresas e é também aí que elas atuam mais diretamente, tendo em vista a concentração dos mercados.

#### *Restaurantes populares*

A proposta de restaurantes populares é a que tem maior aplicabilidade nas grandes metrópoles. Há um enorme contingente de pessoas que se desloca diariamente para o centro das grandes cidades. Esse público trabalha, frequenta a escola ou utiliza serviços e, muitas vezes, passa o dia sem qualquer refeição. Para essas pessoas, a possibilidade de se alimentar por um custo reduzido é de enorme importância. O Fome Zero leva em consideração a necessidade de atuar com um abrangente programa de restaurantes populares, que possam fornecer refeições a preço de custo e atender à vasta demanda de trabalhadores de baixa renda que hoje se alimentam de forma não satisfatória.

Não raro, o almoço hoje realizado nos restaurantes populares em funcionamento é a única refeição que o indivíduo realiza durante

o dia. Levantamentos realizados mostram que uma refeição em restaurantes populares poderia custar R\$ 1,80, considerando-se todos os custos variáveis e gastos com mão de obra (exemplo do custo do Restaurante Popular de Belo Horizonte). Essa é a média observada também no Estado do Rio de Janeiro. Não estariam incluídos nesse cálculo os dispêndios com a instalação do restaurante, aluguéis, reformas ou outras despesas com os locais, que podem ser cedidos pelo poder público. Caso os gastos com pessoal e manutenção da infraestrutura sejam cobertos pelas prefeituras, governos estaduais ou entidades beneficentes, como ocorre hoje, o custo da refeição pode ser próximo de R\$1,00.

A iniciativa privada pode engajar-se no programa de restaurantes populares participando da administração e gestão do funcionamento de novas instalações. Com exceção do restaurante de Belo Horizonte, todos os demais restaurantes populares têm a sua administração terceirizada. A proliferação de restaurantes populares pelo Brasil mostra que, além dos aspectos sociais envolvidos nessa atividade, trata-se de um negócio rentável. De modo geral, do ponto de vista estratégico, os restaurantes populares não concorrem com outros negócios de alimentação, embora em algumas cidades os bares e restaurantes situados próximos dessas novas instalações tivessem que rebaixar os seus preços.

Mas não é só administrando e colocando em funcionamento restaurantes populares que as empresas podem ajudar. Há um conjunto enorme de ações que podem ser adotadas, como, por exemplo, o fornecimento de lanches e refeições a preço de custo aos trabalhadores das metrópoles, estabelecendo convênios para doações de alimentos ou de recursos e mesmo subsidiando os custos desses restaurantes com recursos obtidos com a publicidade nos equipamentos.

A doação para organizações beneficentes e população carente de alimentos perecíveis que, de outra forma, seriam descartados, passa por propostas que vão desde a captação de alimentos até a sua distribuição. A aplicação de uma nova legislação deverá provocar um significativo aumento no aporte de alimentos colocado à disposição das entidades para atendimento à população carente. Mas, independentemente disso, por meio de artifícios como os documentos que transferem responsabilidades e os convênios, a empresa já pode colaborar com doações em gêneros alimentícios ou dinheiro.

### *Bancos de Alimentos*

Com a aplicação da nova legislação torna-se também mais fácil a constituição de Bancos de Alimentos, permitindo um fluxo contínuo de produtos que viabilizem o abastecimento de restaurantes de apoio, albergues e casas de recepção de indivíduos desamparados e até mesmo para a alimentação escolar. As instituições beneficentes ou o Banco de Alimentos poderiam captar os alimentos doados, separando-os e até mesmo realizando algum processamento para a sua distribuição via equipamentos de apoio.

A distribuição dos alimentos doados seria feita prioritariamente por intermédio de instituições beneficentes com o apoio do poder público. Essas parcerias visariam retirar os indigentes da rua, dando abrigo, alimentação e treinamento para que eles possam buscar novas oportunidades de trabalho.

### *Centrais de compra e distribuição*

O funcionamento de equipamentos como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias deve ser recolocado como alternativa de política de segurança alimentar em áreas urbanas. Para viabilizá-la, é preciso também incentivar a criação de centrais de compra e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas. Essas centrais dariam apoio logístico e comercial à operação dos concessionários e pequenos varejistas, os quais, por sua vez, poderiam comercializar os alimentos da cesta básica e outros gêneros alimentícios a preços mais baratos.

Atualmente, as centrais de compras das grandes redes de supermercados permitem ganhos significativos em termos de custos. Ademais, devido às suas características operacionais, têm condições de promover produtos distribuídos de melhor qualidade e uma relação mais estreita (quanto a variedades cultivadas, embalagens, forma de comercialização etc.) com os produtores agrícolas e fornecedores.

Outra forma de consolidar parcerias com os varejistas é oferecer apoio das Ceasas e das centrais de compras e de distribuição públicas para as operações de pequenos comerciantes. Caberia ao poder público organizar e facilitar a integração de varejistas atuantes em cooperativas ou associações para que eles pudessem competir em igualdade com as grandes redes de supermercados. Esses pequenos comerciantes seriam treinados para poder trabalhar melhor e oferecer produtos melhores e mais acessíveis às populações de áreas mais pobres.

## EXEMPLOS BEM-SUCEDIDOS NO COMBATE À FOME

Em seguida, foram elencados alguns interessantes exemplos de empresas que vinham atuando no combate à fome, antes mesmo do lançamento do Projeto Fome Zero. São empresas brasileiras de grande presença regional ou nacional atuando em setores diversos como o varejo, indústria pesada, transporte ou informática. Esses exemplos são bastante inspiradores, uma vez que são empresas nem sempre atuantes na área alimentar e que criaram uma forma particular de engajamento na mobilização da sociedade civil.

### CASA VERDE MÓVEIS

A Casa Verde Móveis, localizada em Mirassol, no interior de São Paulo, já foi considerada pelo *Guia Exame* a segunda entre as 100 melhores empresas para se trabalhar. Com pouco mais de 200 funcionários, a empresa mantém com eles uma relação de diálogo e respeito, e desenvolve programas voltados para a melhoria de sua qualidade de vida.

Uma das principais ações que a Casa Verde implementa desde janeiro de 2002 é o *Programa de Empréstimo Patrimonial* de microcrédito. Por meio dele, os funcionários podem financiar até três vezes o valor do salário, para comprar, quitar ou reformar as suas casas, podendo pagar o financiamento em 24 vezes. Bancado integralmente pela Casa Verde, esta havia realizado, até o ano de 2002, um total de 65 empréstimos.

O *Programa Mais Conhecimento*, iniciado em 2001, garante uma estrutura de ensino permanente aos colaboradores com treinamentos diários no próprio local de trabalho. São oferecidas 22 bolsas de estudo, aulas pelo telecurso com material incluído, cursos de inglês e cursos de atualização no exterior. Além disso, fornece auxílio para aquisição de material escolar.

A Casa Verde Móveis desenvolve também ações voltadas para a comunidade. Por meio do projeto *Apoio ao Lar dos Velhinhos*, fornece alimentação diária para os 34 internos carentes do Lar dos Velhinhos de Mirassol. Os idosos recebem visitas semanais do enfermeiro da empresa, de seus funcionários voluntários e de uma terapeuta ocupacional. A Casa Verde oferece todo o material utilizado e também realiza a festa de Natal; ainda faz contribuições financeiras mensais para a Apae – Associação dos Pais e Amigos dos Excepcio-

nais de Mirassol e para duas creches da cidade, que atendem os filhos dos colaboradores, beneficiando cerca de 400 crianças. A partir da indicação de funcionários, a empresa entrega mensalmente duas cestas de alimentação a famílias carentes.

### **CPTM – COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS**

A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos é uma empresa pública que atua na área do transporte urbano no Estado de São Paulo. Dentre os vários programas destinados à comunidade, podem-se destacar:

*Programa Bom Lanche:* desde maio de 2002 a CPTM instalou dez postos do programa nas principais estações de trem, oferecendo aos usuários lanche matinal com alto valor nutritivo a preço de custo (R\$ 0,40). O objetivo é a redução das ocorrências de mal súbito entre passageiros por falta de alimentação. Desde sua implantação já foram consumidos mais de 1,5 milhão de lanches, compostos por sanduíches com frios e suco. O programa é responsável pela criação de 70 novos empregos diretos. Diariamente, são comercializadas 14 mil unidades nos quiosques instalados nas estações Brás, Barra Funda, Guaianazes, Francisco Morato, Santo André, Mauá, Osasco, Carapicuíba, Itapevi e Estação Especial da Lapa. A CPTM tem como parceiros do programa as secretarias dos Transportes Metropolitanos e da Agricultura e Abastecimento, além da Terra Azul Alimentação Coletiva e Serviços Ltda.

*Programa Menor Aprendiz:* oferece curso de aprendizagem industrial em parceria com o Senai e ensina noções básicas sobre ferrovia. Cerca de 1.800 alunos já foram formados técnicos de transporte sobre trilhos pela CPTM, desde sua fundação.

*Projeto Qualidade de Vida:* o projeto desenvolve mensalmente campanhas relacionadas à educação em saúde, prevenção às drogas, planejamento familiar, prevenção de acidentes, entre outras.

### **CST – COMPANHIA SIDERÚRGICA DE TUBARÃO**

A Companhia Siderúrgica de Tubarão, localizada em Vitória (ES), tem investido anualmente US\$ 1 milhão em programas junto à comunidade, atuando prioritariamente nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano e cultura. Desenvolve

ação específica para o combate à fome, além de vários projetos voltados para a criação de renda e emprego.

*Programa Solidariedade:* a CST desenvolve o programa desde 1993, disponibilizando sua cozinha central, ingredientes e todos os recursos necessários para o preparo de uma sopa nutritiva, oferecida diariamente a pessoas carentes da comunidade. O sopão é feito por 40 voluntários, entre colaboradores da empresa, familiares e representantes de ONGs locais. As empresas que prestam serviços de transporte para a CST colaboram distribuindo o sopão a várias instituições da Grande Vitória. O programa já atendeu a 26 entidades da região metropolitana, num total de 3.200 beneficiados.

*Programa Aica – Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente:* atende crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, residentes no entorno da CST, incentivando o estudo e a integração com a comunidade. Oferece oficinas de corte e costura e padaria, além de atendimento psicológico, odontológico, passeios e atividades complementares no tempo livre da escola. Só em 2001, mais de mil crianças já foram beneficiadas por esse projeto.

Outros programas são desenvolvidos pela CST com o objetivo de ampliar a inserção na escola e no mercado de trabalho de jovens carentes da comunidade, oferecendo cursos profissionalizantes e oficinas. São exemplos o programa *Crer com as Mãos*, o projeto *Oficinas de Iniciação Profissional* e o projeto *Casa do Menino*. O projeto *Universidade para Todos* visa à democratização do acesso à universidade para alunos egressos da rede pública.

## **MRN – MINERAÇÃO RIO DO NORTE**

A Mineração Rio do Norte, empresa da Companhia Vale do Rio Doce, investe em diversos programas de responsabilidade social que beneficiam os funcionários, suas famílias e comunidades próximas de sua sede, em Porto Trombetas (PA), a mil quilômetros de Belém.

Desde 1997, a MRN promove uma gincana estudantil baseada em temas como ética e cidadania. Em 2001, os estudantes arrecadaram alimentos, roupas, livros, remédios e brinquedos, atendendo a 460 famílias.

A Escola Municipal da Boa Vista, construída pela MRN em 1991, oferece Educação Infantil e Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série e é mantida em parceria com a prefeitura de Oriximiná. Atende a 166 alunos da Comunidade Boa Vista, composta por remanescentes

de quilombos. A empresa disponibiliza recursos para capacitação, transporte, moradia, alimentação e assistência médica dos professores, além da manutenção do prédio da escola e do fornecimento de duas merendas escolares.

Os alunos com idade adequada podem se matricular na 5ª série da Escola de Porto Trombetas ou então na Escola de Educação para Jovens e Adultos, ambas mantidas pela MRN. A Escola Jonathas Pontes Athias oferece, gratuitamente, Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série e Ensino Médio para 1.119 alunos, dependentes de funcionários da mineradora e de moradores das comunidades ribeirinhas. Anualmente, a MRN investe cerca de US\$ 1 milhão na manutenção da escola, arcando com os custos de transporte, uniformes e parte do material didático. Atualmente, 45 alunos da comunidade Boa Vista cursam a escola em Porto Trombetas.

*Projeto AMI – Ação Monitorada de Integração:* visa diminuir os altos índices de reprovação e evasão escolar da comunidade Boa Vista. Em turno integral, oferece durante três dias da semana aulas de informática e reforço escolar, além de almoço e atendimento odontológico. Dos 33 alunos da turma de 2001, composta por 16 alunos ribeirinhos, houve apenas 6 reprovações.

*Projeto Quilombo:* em parceria com a Fundação Esperança de Santarém, a MRN envia mensalmente um barco com equipamentos, médicos e enfermeiros a duas comunidades remanescentes de quilombos às margens do rio Trombetas, prestando assistência médica a cerca de 300 famílias.

## **NESTLÉ – PROGRAMA NUTRIR**

A Nestlé lançou, no final de 1999, um programa de educação alimentar voltado para a prevenção da desnutrição infantil. O *Programa Nutrir* fornece a crianças de comunidades carentes e familiares informações e orientações que permitem obter a melhor nutrição possível, mesmo com recursos financeiros escassos. Consiste, basicamente, na realização de encontros de voluntários, devidamente treinados, com crianças e adolescentes entre 5 e 14 anos e suas mães, chamados de Folia Culinária. Por meio de jogos e brincadeiras, discutem-se com as crianças assuntos relacionados à alimentação, higiene e valores nutricionais dos alimentos, enquanto suas mães preparam uma refeição, servida aos participantes, também com a supervisão de voluntários.

O sucesso do programa levou à constatação de sua aplicabilidade a qualquer cidade. Assim, iniciou-se um programa de capacitação, implementado pelos principais coordenadores do Nutrir, juntamente com consultores contratados, que permitirá a efetiva criação de uma rede nacional de prevenção da desnutrição. Intensificado em 2002, o Nutrir havia capacitado, até 2001, 335 pessoas, entre merendeiras, mães, agentes comunitários e educadores que prestam serviços a 176 instituições reconhecidas, beneficiando mais de 70 mil jovens.

As unidades disponibilizam espaços em suas instalações para que os voluntários possam se reunir e programar as atividades. A Nestlé estimula seus funcionários para que participem diretamente do projeto como voluntários e também para que contribuam com doações em dinheiro. A cada doação feita, a empresa contribui com o mesmo valor. Com a verba arrecadada são comprados materiais pedagógicos, produzidos manuais e custeadas despesas com transporte e alimentação.

O programa também apoia iniciativas das mães e de outras pessoas da comunidade para que, além de melhorar a qualidade das refeições em casa, possam gerar renda com o conhecimento adquirido.

## **NOVADATA COMPUTADORES**

A Novadata Computadores, localizada em Brasília, montou um projeto em parceria com a ONG Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome procurando conciliar o reforço à alimentação com a geração de emprego. A Novadata doa recursos, por intermédio da Ágora, para o *Projeto Cestas da Cidadania*, que entrega cestas básicas para as famílias mais carentes da área, selecionadas pela própria comunidade. Quem compra os alimentos é a própria organização da comunidade, que faz a pesquisa de preços, monta e distribui as cestas. As famílias pagam integralmente pelo alimento, metade em dinheiro e metade em trabalho comunitário; a participação em cursos de capacitação é considerada como trabalho. Esse dinheiro fica na própria comunidade, constituindo o Fundo Rotativo de Empréstimos Solidários.

O fundo concede microcrédito e assistência técnica aos potenciais empreendimentos comunitários, que irão gerar empregos e renda. Para receber o benefício da cesta de alimentos, além de preencher os critérios sociais, a família tem que assumir alguns com-

promissos com a comunidade, para evitar as práticas assistencialistas e, ao mesmo tempo, estimular o fortalecimento da autoestima e da vinculação com a comunidade.

O projeto foi iniciado em 1993, no Lixão da Estrutural, em Brasília (DF). Depois disso, já foi implantado em mais quatro localidades no DF e em Feira de Santana, na Bahia. Atualmente está sendo implantado na zona rural do Distrito Federal, nas comunidades do Sítio Novo e Sarandi, atendendo 60 famílias. Até o momento, os principais resultados obtidos são os seguintes: 300 toneladas de alimentos distribuídas; 2.000 crianças avaliadas periodicamente; mais de 500 microempreendimentos financiados; centenas de reuniões, palestras e atividades comunitárias.

Em 1994, o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, órgão da Presidência da República, recomendou que esse projeto fosse tomado como exemplo de política pública de combate à fome.

## TUPY FUNDIÇÕES

A Tupy Fundições, sediada em Joinville (SC), firmou um contrato social que visa educar, conscientizar e estimular a busca pelo saber nas comunidades onde atua. Dentre as várias ações que a empresa desenvolve, podem-se destacar:

*Mutirão da Alfabetização:* visando contribuir para a erradicação do analfabetismo em Joinville, a Tupy estabeleceu parceria com a Alfalit em 1998. Pelo projeto já passaram mais de 3.000 pessoas, promovendo a diminuição de índice de analfabetismo na cidade.

*Projeto Cidadão do Amanhã:* iniciado em 1999, o projeto contribui com duas creches em Joinville. A empresa colabora fornecendo alimentação, transporte, material didático, reforço escolar e investe na melhoria de instalações físicas e culturais.

*Programa de Integração Indústria Comunidade (PIIC):* o programa, iniciado em 2002, promove cursos profissionalizantes de acordo com as necessidades levantadas nas associações comunitárias. Em 2002, a Tupy qualificou cerca de 400 pessoas nas profissões de mecânico de automóvel, eletricista, mecânico para bicicletas, soldador, telefonista e secretária.

*Programa de Desenvolvimento Contínuo:* o programa, que já tem mais de 10 anos, é voltado para o desenvolvimento e a melhoria do grau de escolaridade dos funcionários da Tupy Fundições. A Universidade Corporativa Tupy oferece cursos de aperfeiçoamento

profissional e possibilita a migração no nível de formação curricular. No último ano, 1.381 pessoas entre colaboradores e seus dependentes frequentaram os cursos supletivos de nível básico e médio oferecidos pela empresa. Além disso, são realizados cursos de especialização e mestrado nas áreas afins. Como resultado, 92% dos participantes do programa obtiveram algum tipo de promoção no ambiente de trabalho, e o grau de instrução dos funcionários da empresa teve aumento significativo.

### **BANCO DO BRASIL**

O banco mantém o *Programa Adolescente Trabalhador*, que apoia a formação pessoal e profissional de adolescentes de famílias com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*. Os adolescentes, contratados como aprendizes, devem cursar no mínimo a 7ª série do Ensino Fundamental ou o Supletivo de 1º Grau e estar inscritos em programas assistenciais. Até o final de 2002, foram contratados 2.800 adolescentes. Os aprendizes ficam no banco de 18 a 24 meses, desvinculando-se quando completam 17 anos e dez meses.

### **BANDEIRANTE DE ENERGIA**

A Bandeirante de Energia, distribuidora que cobre 28 municípios de São Paulo, desenvolveu uma campanha agregando o apelo da economia de energia elétrica ao combate à fome, estimulando a coleta seletiva entre seus consumidores. O lixo e resíduos são processados e vendidos como sucata. A arrecadação obtida é utilizada na compra de alimentos, doados a instituições de caridade. Outra campanha da empresa ofereceu um *kit* com três lâmpadas econômicas a cada doação de 1 kg de alimento.

### **COMPANHIA INDUSTRIAL CATAGUASES**

Por meio do *Projeto Tecendo Solidariedade*, a Companhia Cataguases, fabricante de fios e tecidos, estimula a realização de doações voluntárias pelos funcionários da empresa. Mensalmente, as contribuições em dinheiro são descontadas na folha de pagamento e as doações de alimentos são encaminhadas a instituições da região de Cataguases (MG). Os próprios funcionários administram os recursos arrecadados e prestam contas à comunidade.

## GRUPO ZEMA

Criado em 1999, o *Projeto Esperança* permitiu estruturar o apoio do Grupo Zema e de seus funcionários e parceiros nas instituições que atendem crianças carentes nos municípios mineiros onde as empresas do grupo estão localizadas. A partir da venda de materiais reaproveitáveis como papel, papelão, PET, plásticos e latas de alumínio, a empresa destina integralmente a receita obtida para as entidades selecionadas, numa média de R\$ 2.500,00 mensais. O Grupo Zema arca com todas as despesas de pessoal e com manuseio, coleta, transporte e prensagem dos materiais.

## IQF – SCHERING-PLOUGH

Por meio do *Instituto Criança é Vida*, mantido pela empresa, são ministrados cursos e treinamentos para mães e crianças nas áreas de saúde, higiene e alimentação. A indústria química IQF – Schering-Plough, sediada em SP, também apoia o atendimento de crianças em creches e hospitais, além de incentivar a atuação de seus funcionários em programas de voluntariado. Após estabelecer dezenas de parcerias, a empresa passou a treinar funcionários e voluntários, para multiplicar o trabalho de educação básica em saúde, que já abrangeu 17.300 famílias.

## JOHNSON & JOHNSON PRODUTOS PROFISSIONAIS

As empresas do grupo Johnson & Johnson, que atua no Brasil desde 1933, já têm como tradição o incentivo à participação de seus funcionários em iniciativas voltadas para as comunidades onde vivem. A Johnson & Johnson Produtos Profissionais mantém um programa regular de doação de alimentos, beneficiando mais de 40 entidades assistenciais na região do Vale do Paraíba (SP). Para cada quilo de alimento doado voluntariamente por seus funcionários a empresa doa o equivalente a R\$ 0,75.

## MOTOS MATOGROSSO

Além de programas de alfabetização e da doação de motocicletas para entidades beneficentes, a revendedora Motos Matogrosso mantém o *Programa Cometa Frutificar* que distribui mudas de

árvores frutíferas para serem plantadas nos quintais das casas de famílias carentes de Cáceres (MT). Também promove cursos para os alunos das escolas e para a comunidade, ensinando-os a cultivar e trabalhar com as frutas, conscientizando-os de seu valor nutritivo na alimentação e na manutenção da saúde.

### **RLM COMÉRCIO DE ALIMENTOS**

A RLM, empresa que administra cinco restaurantes McDonald's em Santos e Praia Grande, em parceria com a Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD), desenvolve um projeto de apoio à Pastoral da Criança visando ao combate à desnutrição e à mortalidade infantil. São realizadas campanhas de arrecadação de alimentos e de multimistura, que posteriormente são distribuídos entre as comunidades carentes da Baixada Santista, onde os parceiros do projeto atuam. A Pastoral faz o acompanhamento de mais de 8 mil crianças.

### **SHELL BRASIL**

Anualmente, a Shell Brasil promove entre seus funcionários a campanha *Natal sem Fome*. Durante o mês de dezembro, são recolhidos alimentos não perecíveis para serem doados em cestas básicas destinadas a famílias carentes. Em 2001, além de arcar com os custos de coletar e distribuir os alimentos, para cada quilo doado por seus funcionários, a Shell Brasil contribuiu com mais dois, totalizando mais de 12 toneladas de alimentos arrecadados somente nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

### **SKILL**

A Skill, empresa da área de contabilidade e auditoria, desenvolve o projeto social *Skill Fazendo Acontecer*, que distribui cestas básicas em favelas e dá suporte para diversas entidades que atendem a crianças carentes na Grande São Paulo. A Skill também mantém o projeto *Águia no Nordeste* nos municípios de Tabira (PE) e Lagoinha (PB), que foram “apadrinhados” pela empresa. Nessas localidades, a Skill construiu poços artesianos e postos médicos, desenvolve programas educativos e estimula o cultivo de hortas comunitárias.

## TEN YAD (SÃO PAULO-SP)

A Instituição Beneficente Israelita Ten Yad mantém ações permanentes de combate à fome, como a fabricação de sopas enlatadas, distribuição de *kits* alimentares e refeitório comunitário, que fornece refeições à população carente da região central de São Paulo. O apoio de um conjunto de empresas é fundamental para a manutenção dessas atividades. São várias as formas de contribuição empresarial: adoção de um funcionário, responsabilizando-se pelo pagamento de seu salário; doações em dinheiro, materiais e serviços; e convênios para fornecimento e transporte de alimentos.

## TIM MAXITEL (MG)

O grupo de telefonia TIM Maxitel implantou o *PÃO – Programa de Alimentação Orientada*, abrangendo 40 municípios do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, em Minas Gerais, e beneficiando cerca de 12 mil pessoas numa das regiões mais pobres do Brasil. O programa incentiva o aproveitamento de recursos disponíveis nas próprias comunidades, difundindo informações sobre a multimistura e alimentação alternativa para líderes comunitários, cantineiras de escolas e cozinheiras de creches e entidades assistenciais.

## YÁZIGI

A rede de ensino de idiomas Yázigi Internexus promove várias ações com foco em crianças e adolescentes carentes. Nas comunidades onde atua, concede bolsas de estudo, incentiva o trabalho voluntário e faz doações para campanhas e entidades assistenciais. Desde 1999, a empresa treina professores voluntários para ensinar inglês – gratuitamente – a crianças carentes, em bairros da Grande São Paulo. As escolas da rede também apoiam o desenvolvimento profissional de jovens de famílias de baixa renda oferecendo estágios e contratação.

## 6. FOME ZERO: LIÇÕES PRINCIPAIS<sup>1</sup>

*Escritório Regional da FAO para América Latina e o Caribe  
Santiago, Chile*

### INTRODUÇÃO

O lançamento do Programa Fome Zero (FZ) pelo Governo Federal, em janeiro de 2003, despertou a consciência popular brasileira para o paradoxo da existência de milhões de famílias vivendo sem o suficiente para comer em um país de abundância de alimentos e com um *boom* do setor de exportação de produtos agrícolas. O compromisso do recém-eleito presidente de erradicar a fome tocou a consciência nacional de forma expressiva, obtendo um apoio massivo da população.

Em dezembro de 2002, pouco tempo antes da posse do novo governo, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva solicitou ao diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) colaboração para a constituição de uma equipe de técnicos da FAO, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM), que trabalharia com uma equipe nacional na revisão do desenho e dos componentes do Projeto Fome Zero. Foi um exercício estimulante para todos os envolvidos, o que culminou com um respaldo geral aos objetivos e ao conteúdo do programa, mas também suscitou preocupações com os grandes desafios – especialmente os de tipo institucional – que encontrariam durante a sua implementação. O relatório 1<sup>2</sup> da equipe, entretanto, já sublinhava que “Um dos principais problemas a serem enfrentados pelo novo Governo seria como reconciliar as grandes expectativas do povo brasileiro por resultados imediatos de larga escala com a necessidade de garantir qualidade, evitar a continuação da cultura de dependência e minimizar os efeitos colaterais não desejados”.

1. Documento de trabalho da FAO apresentado na videoconferência entre Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela, em 14 de agosto de 2006.

2. FAO, IDB, WB, dez. 2002.

A determinação do presidente Lula de pôr fim à fome no Brasil durante o seu mandato, refletida nas metas do Fome Zero (FZ), despertou um considerável interesse internacional. Esse interesse foi maior nos países em desenvolvimento, onde se fazem esforços por alcançar o objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação de reduzir à metade o número de pessoas desnutridas no mundo até 2015, posteriormente fixado como o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio. Esse interesse internacional foi reforçado pelas iniciativas do presidente Lula, em conjunto com os chefes de Estado da França, Chile e Espanha, durante o Encontro dos Líderes por uma Ação contra a Fome e a Pobreza, que teve lugar na sede da ONU, em Nova York, em setembro de 2004, da qual participaram mais de 100 governos. No contexto dessa proposta global, os presidentes do Brasil e da Guatemala lançaram em outubro de 2005 o compromisso de erradicar de vez a fome na América Latina e no Caribe até o ano 2025, que foi posteriormente endossado pelos 29 países da região presentes à Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006.

Por intermédio do Programa Especial de Segurança Alimentar, a FAO trabalha com mais de 100 países em desenvolvimento com vistas em alcançar a meta da Cúpula Mundial da Alimentação. Muitos desses países, inspirados em parte pela liderança do presidente Lula, estão trabalhando na elaboração e execução de programas nacionais de segurança alimentar para alcançar a meta. Eles estão extremamente interessados em aprender com a experiência brasileira e ampliá-la, beneficiando-se da cooperação técnica brasileira.

Esse interesse é particularmente forte na América Latina e no Caribe. Por isso uma videoconferência está sendo preparada sob os auspícios do Escritório Regional da FAO, para o dia 14 de agosto de 2006, conectando líderes dos programas nacionais de segurança alimentar da Bolívia, do Brasil, do Chile, da Colômbia, da Guatemala, do Peru e da Venezuela.

Esta breve revisão do Fome Zero foi preparada para servir de base para a videoconferência, por uma equipe da FAO que vem acompanhando a implantação do FZ desde seu início<sup>3</sup>. Ela consiste no resumo de vários documentos que descrevem a evolução do FZ e contém uma avaliação do desempenho e do impacto dos seus maiores componentes. Ao escrever o documento, a equipe também

3. Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti e Fernando Soto Baquero.

aproveitou as entrevistas com diversas pessoas envolvidas e preocupadas com a erradicação da fome e da pobreza no país.

Embora preparado especificamente para essa videoconferência, este documento será disponibilizado nos *websites* da FAO (<www.rlc.fao.org>) para todas as instituições interessadas que trabalhem com programas de segurança alimentar em outros países.

Uma versão ampliada do documento será preparada pela equipe, no período pós-eleitoral, como base para discussões com as novas autoridades, para informar como a FAO pode contribuir para o futuro dos programas relacionados com segurança alimentar.

## FOME ZERO

Fome Zero é um conceito em evolução. Em 2003, ele era descrito como

um programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Segurança alimentar é mais do que acabar com a fome hoje. Ter segurança alimentar significa garantir que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Este programa reúne um conjunto de políticas públicas que envolvem os três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No caso do Governo Federal, compromete todos os Ministérios<sup>4</sup>.

Mais recentemente, em 2005, o Fome Zero foi descrito nos seguintes termos:

O Fome Zero é uma estratégia do Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta iniciativa se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome<sup>5</sup>.

Em termos práticos, o FZ, hoje, consiste de um conjunto de mais de 30 programas complementares direcionados a combater

4. FREI BETTO, 2004.

5. MDS, 2005.

as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar implementados pelo governo federal ou com o seu apoio. Com esses programas, entre outros, o Brasil pretende assegurar o cumprimento do seu compromisso de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, não somente a primeira meta relacionada com a redução da fome e da pobreza, mas também com as metas referentes à educação, à saúde, ao meio ambiente e à igualdade de gênero. A coordenação do FZ é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assumiu essa responsabilidade em 2004, após a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). Alguns programas são implementados diretamente pelo MDS, que por sua vez também contribui com outros programas executados por outros ministérios ou entidades, com aporte de recursos dos seus próprios orçamentos e de outras fontes de recursos não orçamentárias.

Os maiores programas, em termos de investimento, número de beneficiários e visibilidade, são:

- Bolsa Família, um programa de transferência de renda, dirigido às famílias pobres, condicionada à assistência das crianças à escola e ao controle da saúde.
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que garante alimentação escolar às crianças de creches e escolas públicas.
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que provê crédito subsidiado e serviços técnicos a agricultores familiares.
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promove a compra de alimentos da agricultura familiar para sua distribuição local a instituições e programas alimentares.
- Programa de Construção de Cisternas, para coletar água de chuva para uso doméstico no semiárido do nordeste do país.

Outros programas envolvem distribuição de alimentos às populações excluídas, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribuição de vitamina A e ferro, educação nutricional, monitoramento da nutrição e saúde e incentivos fiscais para empresas que façam investimentos na manutenção de restaurantes para seus trabalhadores.

Além do seu papel na coordenação dos programas FZ, o MDS é diretamente responsável pelo Bolsa Família, assim como outros programas de proteção social, não integrantes do FZ. Aprimorou o Cadastro Único como um instrumento-chave para a seleção dos participantes do Bolsa Família. O ministério é também responsável por ações de monitoramento e avaliação.

O Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), restabelecido em 2003, reúne todos os ministérios concernentes, assim como os representantes da sociedade civil relacionados com a temática da segurança alimentar, para assessorar o governo na formulação de políticas e na elaboração de programas. Os Conseas também existem nos níveis estadual e municipal. Um grupo de trabalho interministerial do Fome Zero foi criado pela Presidência para contribuir com a coordenação multissetorial no governo federal.

O financiamento de atividades relacionadas ao FZ aumentou significativamente desde o lançamento do programa. O total dos investimentos do governo federal por meio dos orçamentos do Mesa/MDS e de outros ministérios aumentou de R\$ 4,9 bilhões em 2003 para R\$11,6 bilhões em 2006 em valores correntes. Adicionalmente, o total de recursos disponíveis para crédito rural teve um expressivo aumento de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 9 bilhões. Fundos adicionais foram investidos na redução da fome e na segurança alimentar por autoridades estaduais e municipais, pela sociedade civil e pelo setor privado.

## EVOLUÇÃO E RESULTADOS

Muito foi feito para aliviar o problema da fome, ao longo dos anos, por grupos religiosos, ONGs e autoridades locais. Vários governos introduziram grande número de programas destinados a criar melhores condições de vida para a população carente. Apesar de tudo isso, a fome e a insegurança alimentar continuaram a afetar a vida de muitos brasileiros, impedindo-os de contribuir efetivamente para a prosperidade geral do país e de beneficiar-se dela. Com o lançamento do FZ, o governo federal aproveitou as experiências anteriores, diferenciando-se ao admitir explicitamente que era responsável, em última instância, pela garantia da segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros. A melhoria na segurança alimentar passou a fazer parte de um conjunto de direitos sociais que,

articulados e integrados em sistemas de redes, contribuem para a emancipação dos pobres, dando-lhes condições para conquistar outros direitos como cidadãos brasileiros. Ao criar o Mesa em 2003, integrando-o no ano seguinte ao MDS, e ao recriar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), estimulando sua organização em nível local, pretendeu-se criar um canal institucional para a construção de parceria entre governo e instituições da sociedade civil comprometidas com o combate à fome e à insegurança alimentar.

O estabelecimento de um objetivo ambicioso – buscar que todos os brasileiros fizessem três refeições por dia até o final de seu mandato de quatro anos – era essencial para garantir a prioridade política e o foco sobre a necessidade de uma ação rápida e de longo alcance. Entretanto, esse fato criou expectativas de que o problema de insegurança alimentar, que possui profundas raízes históricas, poderia ser resolvido de um dia para o outro.

Foram imensas as dificuldades encontradas pelo novo governo para criar e pôr em marcha novas instituições capazes de gerar um programa amplo que pudesse enfrentar todas as dimensões do problema da segurança alimentar em cada rincão da nação, respondendo às necessidades das comunidades mais marginalizadas. Elas tornaram-se ainda mais complexas pela ausência de um marco legal e de procedimentos para implementar as ações. Muitos resultados foram alcançados no primeiro ano do FZ, coordenado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), especialmente na Região Nordeste, escolhida como prioritária para iniciar os programas do Cartão Alimentação (que depois seria incorporado ao Bolsa Família), construção de cisternas e alfabetização da população mais carente. Porém, o muito que foi realizado em tão pouco tempo foi considerado insuficiente, em relação às expectativas da população e às consequentes reclamações e críticas da mídia.

O governo mostrou sua audácia ao proceder a uma reengenharia do programa no início de 2004, que manteve vigente os objetivos originais e a determinação de alcançá-los no curto prazo, introduzindo ajustes em sua estratégia. As mudanças, que culminaram com a criação do MDS, reforçaram as ações que vinham sendo realizadas; ampliou-se a escala do programa de transferência de renda – o Bolsa Família –, resultante da unificação do Cartão Alimentação com outros programas similares. E apontou para uma dinâmica de integração de diversas áreas sociais do governo federal, principal-

mente no que diz respeito a transversalidade e intersetorialidade. Alguns dos componentes estruturais do FZ foram continuados e expandidos, ainda que sob a responsabilidade de outros ministérios. Por meio do conjunto de programas que constitui o FZ, o governo pôde reforçar substancialmente as tendências de longo prazo da melhoria dos indicadores nutricionais e de segurança alimentar no país, e está perto de alcançar a meta original de curto prazo do FZ. Adicionalmente, houve progresso também na criação de um marco institucional e capacidade de tratamento das causas estruturais subjacentes à insegurança alimentar.

Ainda há muito espaço para melhorar a eficiência, a focalização, o impacto e a sustentabilidade dos programas do FZ no futuro. Porém, é impressionante ver o que Brasil já alcançou durante os últimos três anos e meio, construindo sobre a base de programas anteriores, mas ampliando sua envergadura e alcance, aumentando seus recursos e acrescentando novos componentes. A situação atual, em meados de 2006, é (*ver Tabela 1*):

- 11,1 milhões de famílias pobres em todo o Brasil – cerca de 45 milhões de pessoas ou 25 % da população do país – recebem hoje uma transferência média ao redor de R\$ 60 mensais, por meio do Bolsa Família, provendo as mães de meios para assegurar que todos os membros da família tenham o suficiente para comer. Cerca de 73 % dos beneficiários estão no quintil da população de mais baixa renda e 94 % nos dois quintis de menor renda<sup>6</sup>. As transferências, em média, aumentaram em 21 % a renda dos seus beneficiários.
- Estudos recentes feitos pelo MDS evidenciam que os beneficiários do Bolsa Família estão gastando aproximadamente 76 % desse valor em alimentação e que um número maior de famílias melhorou a frequência das refeições e o seu conteúdo nutricional. Por outro lado, comparando famílias que não recebem com as que recebem Bolsa Família, têm sido encontradas evidências de que as famílias que não recebem têm 62 % de probabilidade de que crianças de 6 a 11 meses sofram de desnutrição crônica. Esses dados foram confirmados por pesquisas mais amplas, podendo-se concluir que o programa está tendo um importante impacto nutricional como fator de proteção contra a desnutrição crônica<sup>7</sup>.

6. Veja CASTAÑEDA, 2005.

7. MONTEIRO, 2006.

- Parece evidente que o substancial fluxo de recursos do Bolsa Família para as comunidades pobres esteja induzindo o crescimento econômico local, justamente onde ele é mais necessário.
- Todas as crianças e adolescentes brasileiros que estudam nas escolas públicas – um total de 36,3 milhões – melhoraram seu acesso a uma refeição nutritiva diariamente em sua creche, pré-escola ou escola fundamental. Tendo quase duplicado os recursos alocados por participante, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) ampliou as oportunidades de melhoria na qualidade da alimentação. Alguns esforços iniciais têm sido realizados para que a alimentação escolar seja provida por itens comprados localmente da agricultura familiar, na incorporação da educação nutricional no currículo do ensino básico, assim como tem sido dada especial atenção às necessidades da dieta das populações indígenas e quilombolas, respeitando seus hábitos alimentares, com o objetivo de ampliar seu impacto social.
- O rápido crescimento do Pronaf e a combinação de significativa participação de agricultores no gerenciamento do programa, juntamente com o fortalecimento da assistência técnica e o rápido crescimento do crédito subsidiado, vêm contribuindo para o importante incremento da produção e do ingresso das unidades familiares rurais, da renda e, de acordo com estudos recentes, também para a dinamização do crescimento das economias locais<sup>8</sup>.
- Quase 2 milhões de pequenos produtores agrícolas, incluindo assentados da Reforma Agrária, têm acesso ao crédito, sendo que mais de 700.mil deles pela primeira vez na vida. Os recursos alocados no crédito foram rapidamente aumentados a partir de 2003, ultrapassando os R\$ 9 bilhões em 2006, com um significativo aporte de recursos extraorçamentários. Também foi modificado o escopo e ampliada a escala de programas de seguro de safra para a agricultura familiar.
- Os agricultores familiares também têm sido beneficiados pela rápida expansão dos programas de compras de seus produtos feitas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), destinadas a suprir as necessidades dos progra-

- mas de emergência e das comunidades isoladas, favorecendo tanto os produtores como os consumidores.
- Desde 2003, cerca de 150 mil famílias residentes em zonas afetadas pela seca construíram cisternas, mediante um programa executado por uma rede de ONGs, a Articulação do Semiárido (ASA), parcialmente financiado com doações privadas. O acesso direto à água limpa contribuiu para a melhoria da nutrição e para a redução da mortalidade infantil, liberando a força de trabalho com a redução do tempo de coleta de água e diminuindo a dependência econômica e política dos provedores de água.
  - Os programas urbanos destinados a incrementar os padrões nutricionais entre os mais necessitados, por intermédio de parcerias com as autoridades locais, as ONGs e o setor privado, incluem os restaurantes populares subsidiados, as cozinhas comunitárias, os bancos de alimentos e a agricultura urbana.
  - Alimentos têm sido distribuídos, de forma planejada, quando necessário, às famílias afetadas por situações de emergência ou indigência, incluindo acampados da reforma agrária.

**Tabela 1 - Recursos do Estado Brasileiro investidos no Fome Zero 2003-2006 e número de beneficiários <sup>1</sup>**

Programas	2003		2006	
	Orçamento Realizado (milhões R\$)	Beneficiários (milhões)	Orçamento (milhões R\$)	Beneficiários (milhões)
Bolsa Família	3360	3,6 famílias	8325	11,1 famílias
PNAE	954	37,3 alunos	1313	36,3 alunos
PAA e leite	224	0,05 produtores	621	0,1 produtores
Cisternas	25	0,03 famílias	70	0,08 famílias (1)
Programas urbanos (2)	7	n.a	53	n.a
Outros (3)	356	n.a	549	n.a
<b>TOTAL</b>	<b>4,926</b>		<b>11,606</b>	
PRONAF (4)	3,806	0,9 produtores	9	2,0 produtores

Fonte: MDS

(1) Total acumulado 2003-2006: 150.000 famílias.

(2) Agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias.

(3) Cestas de alimentos, educação nutricional, distribuição de vitamina A e Ferro, consórcios intermunicipais, casas famílias etc.

(4) Fonte MDA: inclui recursos disponíveis para crédito rural.

Mais além do arcabouço formal do Fome Zero, e sem financiá-las com recursos do orçamento do governo federal, tem ocorrido um grande leque de iniciativas que estão contribuindo para melhorar a situação nutricional no Brasil e a criar as bases para alcançar a segurança alimentar de caráter duradouro. No início de 2003, a capacidade governamental viu-se ultrapassada pelo enorme volume de doações de bens e produtos, provenientes de empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos. O setor privado tem sido particularmente ativo na promoção, financiamento e gerenciamento de uma cadeia altamente crescente de bancos de alimentos nas maiores cidades brasileiras. Organizações e movimentos da sociedade civil estão influenciando na formulação e gestão de políticas, chamando a atenção para as desigualdades existentes na sociedade brasileira, especialmente com relação à distribuição de terras; para os problemas ambientais, incluindo o desmatamento da Floresta Amazônica por meio da expansão da monocultura e os riscos associados aos organismos geneticamente modificados. Além disso, vem ocorrendo um crescimento da conscientização pública dos direitos humanos, incluindo o Direito Humano à Alimentação Adequada. Uma iniciativa da sociedade civil que merece destaque tem sido a distribuição de material educativo sobre nutrição na forma de milhões de cartilhas para escolas primárias por todo o país. Essa iniciativa é particularmente importante, dada a enorme controvérsia existente no Brasil em relação à propaganda da indústria de alimentos e bebidas, que influencia os hábitos alimentares, especialmente das crianças.

O sistema descentralizado de governo no Brasil implica que cada um dos 5.568 municípios possui uma grande autonomia, portanto a capacidade do governo federal de executar os programas de âmbito nacional é relativamente limitada. Existem duas implicações adicionais de grande relevância para o FZ, além da necessidade de ter de negociar sempre as formas como são implementadas as políticas federais nos níveis locais. A primeira é que varia muito de um município a outro a cobertura e a velocidade com os programas executados. A segunda, que requer esforços para alcançar o compromisso local e as capacidades para assegurar que os programas sejam adequadamente implementados.

A partir de 2003, foi fortalecida a institucionalidade orientada à luta contra a fome e à insegurança alimentar, no amplo contexto da estratégia brasileira para redução da pobreza.

- A recriação do Consea em nível nacional e local estabeleceu um fórum no qual todos os atores-chave da esfera governamental e da sociedade civil podem discutir, em parceria, os temas relacionados com a segurança alimentar e nutricional. O Consea nacional tem contribuído para o estabelecimento de diretrizes de políticas alimentares e nutricionais, no desenho de programas, na negociação com êxito de maiores volumes de recursos orçamentários e na manutenção das prioridades e no bom funcionamento dos programas. Mas, com importantes exceções, os Conseas em nível estadual e municipal precisam ser consolidados.
- O estabelecimento em 2004 do MDS e a unificação dos principais programas de transferência de renda permitiram a criação, expansão e progressivo melhoramento da gestão do Cadastro Único. Isto ampliou as opções para melhorar a eficiência, reduzir custo de transação, tanto para o governo como para os participantes, e aumentar a transparência. O Cadastro Único, agora, oferece uma plataforma valiosa sobre a qual se pode desenhar e focalizar iniciativas complementares para a segurança alimentar e a redução da pobreza.
- A iminente aprovação, pelo Senado Federal, do projeto da Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que garante o direito de todos os brasileiros à alimentação adequada, estabelece a base legal para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional destinado a assegurar esses direitos.
- A promulgação de uma Lei da Agricultura Familiar, que reconhece sua importância econômica (o setor contribui com 40% do PIB agropecuário) e estabelece políticas públicas para facilitar seu acesso ao crédito, à assistência técnica, ao seguro agrícola e à comercialização de seus produtos.
- Um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero foi criado pela Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República, para reforçar a transversalidade e a colaboração multissetorial na implementação dos programas.
- Uma secretaria especializada e um sistema de monitoramento e avaliação foram constituídos no MDS, o que está

produzindo diversas avaliações que se traduzem em melhoras paulatinas na focalização e na gestão dos programas. Esse sistema se articulará com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), implementado pelo Ministério da Saúde e planejado para monitorar a situação nutricional de toda a população brasileira.

Muitos desses resultados concretos ainda não são reconhecidos pelos formadores de opinião pública no Brasil. Mesmo sendo documentados por meio de vários estudos e publicações governamentais, há uma ampla incompreensão sobre o continuado crescimento dos programas de segurança alimentar e nutricional do governo federal e a percepção de que tudo se concentra numa única iniciativa – o Bolsa Família.

A mídia tem prestado muita atenção ao Fome Zero, pautando frequentemente espaço na televisão e nos jornais para referir-se aos aspectos mais controversos da estratégia. Isso tem influenciado na percepção da opinião pública sobre o que se considerariam suas fortalezas e debilidades, e essa vigilância da imprensa tem contribuído para corrigir e melhorar a implementação dos programas. Há uma enorme controvérsia no Brasil referente à propaganda da indústria de alimentos e bebidas que influencia negativamente os hábitos alimentares, especialmente das crianças.

Além de seu impacto no Brasil, o compromisso do governo de acabar com a fome e a insegurança alimentar, expresso no FZ, tem produzido efeitos de longo alcance em muitos outros países, não apenas na América Latina, mas também na África e na Ásia. A liderança internacional do presidente Luiz Inácio Lula da Silva inspirou outros chefes de Estado a seguir o exemplo brasileiro no desenho, financiamento e implementação de programas nacionais de segurança alimentar, se bem que ainda um pouco distante do que foi alcançado pelo programa brasileiro. O Brasil tem exercido um papel cada vez mais expressivo e articulado nos fóruns internacionais relacionados com temas de segurança alimentar, incluindo direitos humanos à alimentação adequada e reforma agrária. Além disso, crescem as expectativas de que o apoio a programas relacionados com a segurança alimentar se tornem um componente cada vez mais importante da cooperação técnica bilateral do Brasil, especialmente nos países lusófonos, mas

também no Haiti, Bolívia, Peru e Paraguai. Os países que endossaram a *Iniciativa para a América Latina e o Caribe sem Fome no ano 2025*, na Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006, estão fortemente interessados em conhecer a experiência do Brasil com o FZ. Muitos países gostariam de dar as boas-vindas à expansão da cooperação técnica brasileira no desenho e implementação de programas, entretanto o mecanismo formal de cooperação ainda não está adequado para responder a tais demandas.

## PRINCIPAIS LIÇÕES

Muitas lições, relevantes para outros países, podem ser aprendidas com a experiência brasileira, se bem adaptadas às condições locais. Elas são também relevantes para instituições internacionais dedicadas a erradicar a fome, como a FAO. Isso inclui:

- O crescimento agrícola, especialmente baseado no dinamismo do setor do agronegócio, não resulta automaticamente na redução da fome, podendo até exacerbá-la, devido à concorrência imperfeita nos mercados (financeiros e de produtos) e à tendência à concentração da terra. Tampouco irá o crescimento econômico, necessariamente, resultar numa redução proporcional da pobreza e da fome, especialmente em economias com uma distribuição muito desigual da renda. O primeiro dos ODM pode ser alcançado por meio de programas específicos dirigidos a tratar das causas subjacentes da fome e da pobreza. Progressos na redução da fome e na melhoria da segurança alimentar serão refletidos num declínio acelerado da pobreza extrema e irão gerar seus próprios retornos de benefícios econômicos.
- Um forte e sustentável compromisso político, preferencialmente suprapartidário e que conte com amplo apoio popular, de adotar a erradicação da fome como um objetivo nacional é essencial para superar as resistências dos que têm interesse em perpetuar a situação de dependência. Este compromisso estará reforçado quando o Estado aprova leis e políticas públicas, garantindo sua continuidade, independentemente de quem estiver à frente do governo.

- Há necessidade de audácia e clareza ao estabelecer objetivos, apesar dos riscos de se conseguir uma baixa aceitação inicial em função das expectativas geradas. Qualquer objetivo que limite a determinação de erradicar de forma permanente a fome e de permitir a todos os cidadãos desfrutar da alimentação, num período relativamente curto, é inadequado para a ação de mobilização na escala que se requer.
- É importante a atuação tão rápida quanto possível para ampliar a capacidade de produção e/ou aquisição de alimentos de toda a população que padece de insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, colocar em marcha instituições, políticas e programas que enfrentem as causas complexas e subjacentes da sua vulnerabilidade em relação à fome, à desnutrição e à insegurança alimentar, respeitando os direitos e a dignidade de todos. Esta posição está plenamente de acordo com as recomendações *twin-track approach* da FAO.
- É necessário adotar um enfoque multissetorial para a segurança alimentar, viabilizado pelo estabelecimento de acordos institucionais que levem a um compromisso total e coordenado de todas as entidades relacionadas com a produção, a qualidade e o consumo de alimentos, além de outros temas ligados à saúde, nutrição e educação, e com uma definição clara de suas responsabilidades. A coordenação é mais efetiva quando uma parte importante dos recursos públicos é canalizada mediante uma agência líder.
- A sociedade civil pode ter um papel vital no desenho e na implementação de programas, especialmente mediante seu envolvimento na criação e no fortalecimento de instituições, tais como o Consea ou alianças nacionais contra a fome, que possam apoiar a parceria governo-sociedade civil nos níveis nacional e local. Abrir espaços e estimular, incluindo financiamento, o envolvimento da sociedade civil e do setor privado, para que contribuam para a erradicação da fome e para a segurança alimentar.
- No desenho de programas é útil diferenciar as necessidades e oportunidades para melhoramento da segurança alimentar no meio rural, urbano e áreas metropolitanas e elaborar programas específicos para essa finalidade.

- É importante o reconhecimento de que os programas de segurança alimentar em grande escala estão em constante construção e, por conseguinte, necessitam de correções no curso da sua implementação. Para tornar viável esse processo de ajustes, é indispensável implementar, desde o início, sistemas de monitoramento e avaliação destinados a gerar um fluxo contínuo de informação confiável sobre a atuação e o impacto do programa, utilizando indicadores relevantes para aperfeiçoar a sua gestão.
- São necessários investimentos substanciais em um sistema de gerenciamento dos programas que, incluindo um cadastro único, permita identificar os beneficiários de cada programa, monitorar a implementação e a prestação de contas dos recursos e contribuir para o aperfeiçoamento paulatino do processo de focalização.
- Ressalte-se que programas de segurança alimentar/redução da pobreza em larga escala podem ser fiscalmente sustentáveis mesmo em países com menor desenvolvimento econômico que o Brasil. Em 2006, o custo do Bolsa Família alcançou somente 1,0% do Orçamento Nacional e 0,4% do PIB estimado<sup>9</sup>. O custo anual por participante foi de aproximadamente 25 centavos de dólar por dia, e a contribuição do programa de merenda escolar custou apenas 0.10 centavos de dólar por dia para cada criança. Há uma crescente evidência de que os principais componentes do FZ estão começando a gerar benefícios econômicos e que eles poderiam, portanto, não ser considerados como gastos em proteção social, mas sim como investimentos viáveis.

É importante lembrar que o FZ é ainda novo e é muito cedo para avaliar a total extensão do seu impacto na sociedade e na economia brasileira. Isto somente será possível com o passar do tempo, quando as crianças, até agora física e mentalmente diminuídas de nascença, começarem a frequentar a escola; quando aqueles que de outra forma se ausentariam das escolas e teriam sua capacidade de aprender restringida pela má nutrição entrarem no mercado de trabalho e, quando adultos, encontrarem melhores perspectivas de encontrar trabalho. Nem poderemos saber, por algum tempo, qual

9. Fonte: Ministério do Planejamento: *website* "Resultado Primário do Governo Federal, Capítulo IV, Despesas".

será o impacto econômico do programa; particularmente o impacto resultante do estímulo provocado pela transferência substancial de recursos para as comunidades carentes, pela tradução da necessidade de alimentação numa demanda real e pela maior capacidade de aprendizado e de trabalho dos beneficiários. A nossa expectativa, baseada na experiência de outros países, é de que a transferência de renda, por parte do Programa Bolsa Família, não somente resultará numa melhor nutrição, saúde e produtividade, mas, também, em investimentos de pequena escala, mas significativos, na produção, o que reduzirá a vulnerabilidade das famílias aos choques e as protegerá da falência. Além disso, é de se esperar – embora isso seja ainda uma especulação – que o crescimento econômico resultante possa gerar receitas fiscais que significariam um razoável retorno do investimento original.

O FZ suscita ainda muitas discussões no Brasil, a ponto de a extensão do debate tender a distrair a atenção do reconhecimento dos importantes resultados já obtidos. Três temas atuais em debate são:

- A medida na qual as condicionalidades e o controle social em nível local devem ser acoplados à transferência de renda do Programa Bolsa Família para assegurar que logre também metas nutricionais.
- O risco da criação de dependências a longo prazo.
- A extensão da ênfase nas causas subjacentes da fome, *vis-à-vis* a obtenção de melhoras de curto prazo nos aspectos nutricionais.

Em relação ao primeiro ponto, o que parece importante não é somente que tipos de condicionamentos são impostos ou não, mas que deverá ocorrer um melhoramento da qualidade dos serviços, especialmente nas áreas da saúde e educação, incluindo programas de treinamento para jovens e adultos, acessíveis à população carente. Pode ser também que, com a expansão dos programas de educação nutricional, possivelmente com o uso da mídia, seja viável alcançar não apenas os beneficiários diretos do Programa Bolsa Família, mas todos os brasileiros. O foco deve ser a alimentação saudável e o estilo de vida, simultaneamente, direcionando para temas relacionados com a má nutrição, insegurança alimentar e obesidade, procurando contra-atacar o impacto massivo da propaganda que promove hábitos alimentares inadequados, particularmente entre as crianças.

Em relação ao segundo ponto, parece evidente – especialmente para a mãe, que encara a realidade de não poder alimentar sua criança – de que nada pode induzir a uma maior dependência ou ameaça à dignidade humana do que a insegurança no acesso à alimentação adequada. Isto implica a necessidade de desenhar estratégias de saída para o FZ em torno do conceito de construção do autorespeito e da autoconfiança, sendo que qualquer movimento na direção de reduzir as transferências antes que os participantes tenham alcançado a real capacidade de satisfazer seus requerimentos essenciais de alimentação, de forma sustentável, seria evidentemente um retrocesso.

O terceiro ponto é na verdade questão de como enfrentar as causas reais da fome, por meio de políticas que promovam mudanças estruturais, como é o clássico caso da reforma agrária para beneficiar a população rural sem acesso à terra. Pode-se argumentar que isso é uma questão de prazos e recursos, uma vez que sabidamente as mudanças estruturais requerem maiores instrumentos. Entretanto, parece haver evidentes vantagens no desenho de programas que, desde que sejam factíveis do ponto de vista institucional e fiscal, antecipem a necessidade de criar condições que reduzam o risco de uma dependência das transferências de renda a longo prazo. As transferências, por si mesmas, devem criar algumas das condições para a erradicação permanente da fome. Porém, não serão suficientes e necessitam ser complementadas também por programas de grande escala em capacitação, geração de emprego e, em muitos casos, redistribuição de terras e outros ativos.

Esses e muitos outros aspectos devem ser considerados pelos demais países quando elaborarem seus programas nacionais de segurança alimentar adaptados às suas necessidades particulares e potencialidades locais, baseados na encorajadora experiência brasileira, na extensão que julgarem relevante. O debate é importante, mas, se existe uma lição para ser aprendida com o Brasil, esta consiste em que é preciso aceitar que estamos num processo de aprendizagem. O que sabemos é que, quando a sobrevivência de muitas pessoas está em risco, é melhor embarcar rapidamente em programas de larga escala, mesmo com conhecimento e informação imperfeitos, aceitando a existência de falhas e fazer as subsequentes correções, do que adiar sem fazer nada até que um consenso seja alcançado.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Cartilha Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero*. Brasília, out. 2005.
- CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K.; BRIERE, B. de la; FERNANDEZ, L.; HUBERT, C.; LARRANAGA, O.; OROZCO, M.; VIQUEZ, R. *Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States*. World Bank, Social Protection, 2005. (Discussion Paper Series, n. 0526).
- FAO; IDB; WB. *Brasil, Projeto Fome Zero*. Relatório conjunto FAO/IDB/WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição, Brasília, dez. 2002.
- FREI BETTO (Org.). *Programa Fome Zero: como participar*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2004.
- MATTEI, L. *Impacto do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília, DF: MDA/Nead, 2005.
- MONTEIRO, C.; CONDE, W.; KONNO, S. *Análise do inquérito “Chamada Nutricional 2005”*. University of São Paulo, Apr. 2006.

# 7. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA<sup>1</sup>

*Maya Takagi*

## INTRODUÇÃO

Recentemente a FAO divulgou o relatório *O estado da insegurança alimentar no mundo - 2006*. Segundo o relatório anual, não houve grandes avanços na redução da fome no mundo desde a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996. Em 2003, existiam 854 milhões de pessoas que ingeriam menos de 1.900 calorias por dia. Dessas, 820 milhões estão nos países em desenvolvimento.

Na América Latina e no Caribe, houve diminuição de 59,4 milhões de pessoas subnutridas em 1990-1992 para 52,4 milhões em 2001-2003. Isso representa 10% da população do continente. No entanto, verificou-se que, enquanto houve redução da subnutrição na América do Sul e no Caribe, houve aumento na América Central, de 17% para 20% da população, e manutenção da taxa de 5% no México, no mesmo período.

Esses dados servem para mostrar que muito ainda deverá ser feito para atingir as metas do milênio, de redução da fome pela metade até 2015. Além disso, servem como oportunidade de avaliação dos avanços das políticas e programas atualmente existentes, especialmente na América Latina, para atender ao público mais vulnerável à fome.

Particularmente em relação a esse ponto, verifica-se a prevalência de duas tendências principais nos países do continente, não excludentes entre si: países que procuram avançar na implantação de políticas de segurança alimentar e de combate à fome e aqueles que, simultaneamente ou não, estão adotando programas de transferências de renda para população mais pobre.

1. Este texto é uma versão atualizada e resumida do texto apresentado no Seminário *Transferencia de Ingresos y Seguridad Alimentaria: puertas de salida a la pobreza extrema*, realizado em 4 e 5 de dezembro de 2006, em Santiago, Chile.

Em relação ao primeiro grupo, destaca-se o caso do Brasil. O país tratou esse tema como prioridade número um de governo, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Seu governo está implantando o que ficou mundialmente conhecido como Programa Fome Zero, cujo propósito é implantar uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país<sup>2</sup>. O presidente Lula tem defendido a prioridade absoluta para esses temas nas reuniões das Nações Unidas.

Diversos outros países, tendo como exemplo o Brasil e contando com o auxílio de organizações internacionais, como a própria FAO, Banco Mundial e outras, estão debatendo e implantando programas voltados para as metas das Nações Unidas. Alguns exemplos mais evidentes são: Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Colômbia, Bolívia e Venezuela, que têm investido em propostas de combate à pobreza, à fome e de segurança alimentar.

Paralelamente, verifica-se uma tendência de expandir os programas de transferências de renda no continente, tendo como foco o combate à pobreza. As origens da implantação de programas dessa natureza na América Latina também são creditadas ao Brasil, que implantou, em 1995, ainda em caráter municipal, um programa de transferência de renda associado à condicionalidade de permanência de crianças na escola. Tal programa foi implantado como programa federal em 2001. A partir de 2003, com a fusão dos diversos programas existentes no país, originou-se o Programa Bolsa Família, que atende hoje a 11 milhões de famílias, representantes da totalidade da estimativa de famílias pobres no país. Outro exemplo precursor é o Programa Oportunidades, do México, que foi iniciado em 1996, sob o nome de Progresa.

As experiências nos dois países estão contribuindo para a expansão dessa natureza de programas em vários países do continente, como na Colômbia (Famílias em Acción); Honduras (Programa e Asignación Familiar – PRAF); Jamaica (Program of Advancement through Health and Education – PATH); Nicarágua (Red de Protección Social – RPS); Chile (Chile Solidario) e Argentina (Jefes y Jefas)<sup>3</sup>.

Embora tenham sido criados e estimulados em períodos diferentes e com distintas bases conceituais, este artigo defende que é possível avançar na integração das duas propostas e traçar alguns caminhos para tal integração.

2. Ver INSTITUTO CIDADANIA, 2001.

3. Conforme apresentação de Gustavo Gordillo de Anda, Representante Regional da FAO-Chile, no Seminário de 2 anos do Bolsa Família, em outubro de 2005, Brasília.

O presente artigo está dividido em quatro partes: a primeira aborda a distinção entre combate à pobreza e combate à fome e as distintas formas de mensuração ante as pesquisas hoje disponíveis; a segunda parte trata de alguns aspectos definidores da Política de Segurança Alimentar implementada a partir do Programa Fome Zero, no Brasil; a terceira aborda a relação entre Política de Segurança Alimentar e Nutricional e Programas de Transferência de Renda; e a quarta parte desenvolve o tema da institucionalidade necessária para implantação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional em um país.

### À DISTINÇÃO ENTRE COMBATE À POBREZA E COMBATE À FOME

Nos países onde a questão da oferta de alimentos no nível agregado está relativamente equacionada do ponto de vista da produção (não necessariamente dos preços), corre-se o grande perigo de se confundir a questão da segurança alimentar com a da pobreza, em especial com a da pobreza extrema.

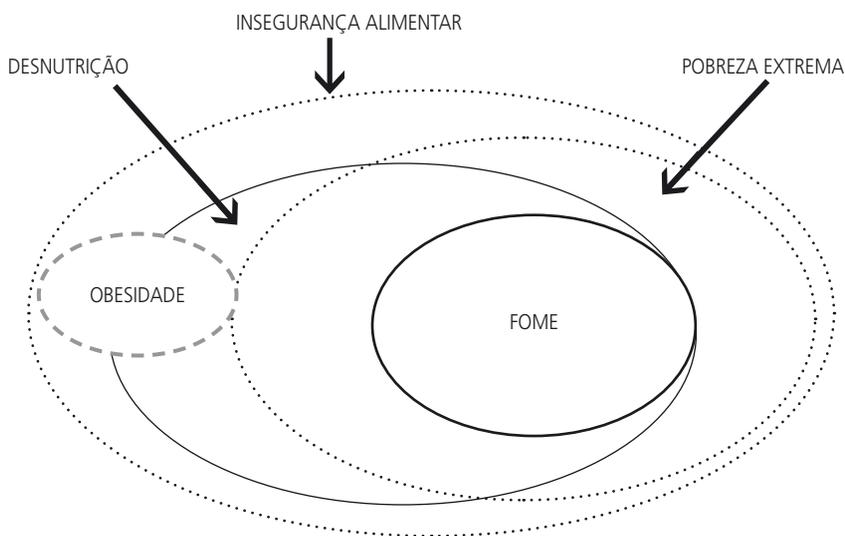
Antes de mais nada é preciso esclarecer que segurança alimentar é uma política que diz respeito a toda uma população e não apenas à parte pobre dela. Políticas típicas de segurança alimentar como educação alimentar e nutricional, rotulagem de produtos, qualidade e segurança dos alimentos, entre outras, são bons exemplos de políticas que afetam todas as pessoas independentemente de sua renda.

Entretanto, também é verdade que o aspecto emergencial da segurança alimentar nos países em desenvolvimento que produzem excedentes agrícolas para exportação é a fome. E que a fome decorre da falta de poder aquisitivo de grande parte da população em razão do baixo nível de renda familiar. Mesmo assim, seria um erro supor que uma política de combate à pobreza em geral fosse suficiente para atacar todas as causas da fome (MONTEIRO, 2003). Isso porque, mesmo no caso dos países em desenvolvimento com excedentes de produção agrícola, a fome tem pelo menos duas causas de ordem muito distintas: a primeira é que pode haver carestia, ou seja, o nível dos preços dos alimentos é alto em relação aos padrões salariais vigentes em função de problemas nos setores da produção e/ou distribuição; a segunda é que, apesar de a alimentação ser relativamente barata, o baixo nível de renda das famílias não permite

uma alimentação adequada em razão do peso de outros gastos fundamentais, tais como aluguel, transporte, educação, saúde etc.

É importante distinguir as Políticas de Segurança Alimentar e, mais especificamente, de combate à fome das políticas de combate à pobreza em geral.

A primeira razão para isso é que, ao contrário dos países desenvolvidos, onde a pobreza é restrita a grupos sociais específicos (minorias étnicas, famílias incompletas chefiadas por mulheres e idosos, entre outras), na América Latina a pobreza atinge amplas camadas da população e tem causas estruturais bastante conhecidas (concentração da renda e da terra, baixos níveis salariais etc.). Por isso, programas focalizados de transferência de renda não fazem mais do que minorar o sofrimento dessas famílias literalmente excluídas. Eles precisam ser completados com outras ações estruturantes, que promovam a inserção social dos excluídos na estrutura social.



Há uma segunda razão pela qual uma Política de Segurança Alimentar – e, em particular, uma política de combate à fome – não deva ser diluída numa política geral de combate à pobreza. É a de que, embora as relações entre fome e pobreza constituam um círculo vicioso, a fome está na raiz da pobreza, sendo uma de suas causas mais importantes. Uma pessoa com fome não produz, não trabalha, não tem saúde, pode até ir à escola, mas aprende mal.

Ao contrário, uma pessoa bem nutrida pode ser pobre, mas terá as condições mínimas necessárias para reagir aos estímulos de uma política educacional, de requalificação profissional etc.

Nesse sentido, pode-se dizer que a segurança alimentar faz parte daquilo que Sen (1988) denominou de “person’s entitlements to food”, que, segundo o autor, pode-se traduzir como o direito fundamental à alimentação. A palavra inglesa *entitlement* significa mais que um direito qualquer, estando no mesmo nível do direito à vida, pois faz parte dos direitos fundamentais da própria constituição do ser humano. Em outras palavras: tirar o direito de uma pessoa ter uma alimentação adequada é o mesmo que lhe privar do direito a uma vida saudável ou negar um atributo de sua própria condição humana.

Para De Haen (2004), a fome é ao mesmo tempo causa e consequência da pobreza. Por isso, o autor acredita que uma dupla abordagem é necessária para combater a fome. De um lado, investir em setores produtivos a fim de criar oportunidades para que os que passam fome melhorem sua condição de vida e se tornem integralmente cidadãos. Aqui se deve incluir a promoção agrícola e o desenvolvimento rural por meio de reforma de políticas e de investimentos na agricultura. A agricultura não é a única fonte de alimento, mas, junto com as atividades rurais não agrícolas, traz emprego e renda para a grande maioria dos pobres do mundo.

Entretanto, a extensão na qual os que passam fome têm possibilidade de ter vantagens provenientes de oportunidades econômicas depende do quanto eles estão bem nutridos, com boa saúde e alfabetizados. A melhoria na nutrição é, portanto, um pré-requisito para os pobres para que tenham pleno benefício quanto às oportunidades criadas pelo desenvolvimento.

A segunda dimensão é intensificar o acesso direto e imediato à alimentação para os que passam fome, por meio de formas variadas de redes de segurança e de assistência. Elas podem incluir programas de transferência de renda em dinheiro e de gêneros alimentícios, assim como programas alimentares e nutricionais, como merenda escolar e intervenções para suplementação nutricional.

A conclusão de De Haen (2004) é que um foco apenas na redução da pobreza não vai resolver “automaticamente” o problema da fome. Enquanto a fome é frequentemente a causa maior da pobreza, a melhoria nutricional é necessária para a redução da pobreza.

## COMO MEDIR A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR?

De acordo com De Haen (2004), usar indicadores para determinar o número de pessoas que têm insegurança alimentar é muito importante, tanto em termos de monitoramento quanto de seleção de beneficiários de programas de combate à fome. Eles devem ajudar a compreender melhor quem passa fome, onde eles vivem e por que eles passam fome”. Segundo o autor,

“existem muitos indicadores, sendo que cada um deles mede um aspecto diferente da segurança alimentar. Nenhuma medida isolada é suficiente. Ao contrário, uma sequência de indicadores é necessária para compreender a insegurança alimentar em toda a sua complexidade e para saber quem passa fome, onde os que passam fome vivem e por que eles passam fome”.

De acordo com o autor, são cinco os indicadores de insegurança alimentar mais utilizados:

- a) A disponibilidade alimentar, mensurada como suprimento total de calorias e distribuição concernente ao acesso a essas calorias. Essa medida é utilizada pela FAO em suas estatísticas sobre a evolução da fome no mundo e tem o mérito de ser um indicador prático para as orientações globais subsequentes, pois permite ser calculada para quase todos os países<sup>4</sup>.
- b) A entrada de alimentos, que mede o montante físico de alimentos disponíveis para consumo no nível doméstico.
- c) O estado nutricional, baseado em medidas antropométricas, como o atrofiamento (relação peso/altura). Tais indicadores estão disponíveis somente para crianças e originam-se principalmente de pesquisas primárias na área de saúde.
- d) A vulnerabilidade, que pode ser mensurada por perfis dos meios de sobrevivência disponíveis ou autoabastecimento (produção para o consumo próprio);
- e) O acesso à alimentação, baseado na capacidade doméstica de dispor de uma cesta básica de alimentos (por meio de renda ou algum outro meio válido).

4. A medida de subnutrição (ou fome) da FAO começa com o nível da disponibilidade calórica por país/*per capita* e depois combina o compromisso de distribuição com uma demanda mínima demograficamente ajustada (linha de corte). O resultado é uma estimativa do número de subnutridos. Os cálculos mais recentes sugerem que 842 milhões de pessoas no mundo todo estão subnutridas. A maioria (505 milhões) vive na Ásia e na região do Pacífico, seguida por 198 milhões na África Subsaariana. Aproximadamente 53 milhões de pessoas na América Latina e Caribe estão subnutridas. Ver mais, a respeito, em DE HAEN, 2004.

Estudo realizado por Takagi, Del Grossi e Graziano da Silva (2001) identificou os diversos métodos existentes para mensuração da população que não se alimenta adequadamente, que podem ser reunidos em dois grupos principais: o método direto e o método indireto. O método direto capta, por meio de pesquisas sobre consumo ou dados antropométricos, o número de pessoas e as famílias que não têm ingestão adequada de calorias e proteínas. Avalia-se, por exemplo, a adequação da ingestão de alimentos ou a adequação do peso em relação à altura da população. Obtém-se, assim, o efeito continuado da falta de alimentação adequada no organismo, mas não se capta o risco potencial de pessoas à fome e à insegurança alimentar.

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

Na Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, de 1989, 4,9% dos adultos maiores de 25 anos estavam abaixo do nível mínimo, valor que chegava a 9,4% no Nordeste rural (MONTEIRO, 1995). A última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do IBGE, também calculou o IMC da população, no entanto, divulgou apenas os dados para adultos maiores de 20 anos. O estudo indicou a existência de *deficit* de peso em 4% dos adultos, valor dentro de uma margem considerada normal para um país, pela existência de pessoas naturalmente magras. No entanto, o índice não foi uniforme para todas as condições e regiões e apresentou índices mais elevados para mulheres entre 20 e 24 anos (12%), entre 20 e 29 anos (7%) e mulheres de todas as idades nas áreas rurais do Nordeste (7%)<sup>5</sup>. Por outro lado, a mesma pesquisa indicou prevalência de sobrepeso em 40,6% da população (38,5 milhões de adultos), dos quais 11% (10,5 milhões) obesos (IBGE, 2004).

5. Conforme texto da CGPAN/MS enviado para o Relatório dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2005

O método indireto procura inferir se uma população é carente por meio de outros indicadores que não o consumo calórico e os dados antropométricos. A principal variável utilizada nos métodos indiretos é a renda familiar *per capita*. Parte-se do pressuposto de que a falta de renda é o principal fator que leva as pessoas a não se alimentarem adequadamente. A metodologia da FAO parte da disponibilidade de alimentos no país e calcula o número total de calorias *per capita* disponíveis (produção local menos o saldo comercial agrícola e estoques de alimentos). Em seguida, utiliza indicadores do consumo alimentar e da distribuição de renda para estimar a desigualdade de acesso aos alimentos e obtém a porcentagem da população cujo consumo alimentar está abaixo das necessidades mínimas previamente definidas, consideradas pessoas subnutridas.

Essa forma de medição utilizada pela FAO, entretanto, é considerada pouco precisa, pois parte dos dados de disponibilidade total calórica produzida estimando as perdas agrícolas no processamento agroindustrial e no transporte. Segundo a própria FAO, o método tende a subestimar o número real de subnutridos do país, prestando mais para as comparações entre países e para avaliar a capacidade potencial da agricultura de cada país em alimentar sua população.

O método mais utilizado nos países é o da insuficiência de renda, que concentra o maior número de estudos ligados ao problema da indigência e da fome tanto no Brasil como em organismos internacionais, como a Cepal e o Banco Mundial.

Trata-se, basicamente, de definir uma determinada linha de indigência e/ou pobreza e calcular o número de famílias cuja renda é inferior a esta linha. Na realidade, a estimativa da população pobre não revela a proporção de pessoas que realmente “passam fome”, uma vez que parte dessa população pode estar tendo acesso a programas de fornecimento de cestas básicas e vales-alimentação ou a doações etc.

O critério de definição da linha de indigência/pobreza, o método de regionalização e de correção monetária é que causam as diferenças nos valores dos diversos estudos realizados até o momento. Entre os principais, destacam-se aqueles que definem a linha a partir de uma determinada renda, única para o país, geralmente como proporção do salário mínimo, ou que partem da estrutura de consumo das famílias.

Rocha (2000) analisou os diversos estudos e metodologias que partem da estrutura de consumo para definir a linha de indigência

e pobreza. Segundo a autora, existe uma série de passos que envolvem certas “arbitrariedades” até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo (a autora calculou que, dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada pode variar 50% e a linha de pobreza pode variar até 127%). Essas diferenças resultam das opções adotadas para definição das linhas de indigência e pobreza em relação a: definição das quantidades recomendadas de calorias; definição da cesta alimentar de menor custo; estimativa do consumo não alimentar; estimativa das diferenças de custos de vida para as regiões do país e atualização dos valores monetários das linhas de indigência e pobreza.

Já os conceitos de insegurança alimentar e de fome estão associados a um fator concreto de mensuração: o acesso aos alimentos e seu efetivo consumo, que são de difícil levantamento, pois exigem pesquisas específicas<sup>6</sup>. Um país que possui experiência nessa forma de mensuração é os EUA. Desde 1977, o país levanta o número de domicílios em insegurança alimentar a partir de perguntas diretas (autorrelatadas). Porém, foi a partir do início da década de 1980 que a metodologia foi aprimorada e aplicada de forma inédita (BICKEL; ANDREWS, 2002). Baseado em um estudo estatístico das respostas fornecidas pelas famílias com relação ao consumo de alimentos<sup>7</sup>, foi concluído que os domicílios obedecem a uma ordem de comportamento segundo os recursos disponíveis: primeiro, economizam consumindo alimentos cada vez mais baratos, mas mantendo a quantidade, até chegarem à condição em que se esgotam as possibilidades de substituição por preços e passam a comer menos, atingindo o limiar da fome.

Os autores concluíram que a fome “é um fenômeno de comportamento objetivo e, assim, em princípio, é diretamente mensurável” (BICKEL; ANDREWS, 2002, p. 49). Esse estudo influenciou os relatórios anuais sobre a força de trabalho nos EUA da seguinte forma: “a fome pode estar presente mesmo quando não há sintomas clínicos de privação alimentar, uma situação na qual o indivíduo não consegue uma quantidade adequada de comida, mesmo que a escassez não seja prolongada o suficiente para causar problemas de

6. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do IBGE de 2004 incorporou o conceito de segurança alimentar e nutricional e lançou um suplemento específico desse levantamento em abril de 2006.

7. As perguntas abrangem duas questões básicas: se os alimentos eram suficientes e se eram aqueles que as famílias realmente queriam consumir.

saúde; há a experiência de estar insatisfeito de não ter o suficiente para comer” (Relatório da Força de Trabalho de 1984, apud BICKEL; ANDREWS, 2002, p. 50).

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

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

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

Com o Suplemento Especial de Segurança Alimentar, divulgado em abril de 2006 pelo IBGE, pela primeira vez, quantificou-se para todo o país um conceito relativamente novo de segurança alimentar, a partir da aplicação da metodologia norte-americana<sup>8</sup>.

A insegurança alimentar engloba tanto aqueles que efetivamente já passam fome há certo tempo como aqueles que têm preocupação de vir a passar fome, classificando como insegurança leve (os que poderão vir a passar fome), moderada (os que passam fome qualitativa porque se privam de alguns alimentos substituindo-os por outros mais baratos) e severa (aqueles que efetivamente já não conseguem comer a quantidade necessária).

Dessa forma, a insegurança alimentar é mais abrangente do que a mensuração da fome pela subnutrição, que mede exclusivamente o seu impacto biológico (baixo peso ou baixa relação altura-idade). Conforme sempre defendemos no Projeto Fome Zero, o papel de uma política ampla de combate à fome não é atender

8. Para mais detalhes, ver BICKEL; ANDREWS, 2002.

somente a quem já está sofrendo continuamente o efeito da fome, mas também a quem está na iminência de atingir tal estado, atuando de forma preventiva.

O estudo constatou que, infelizmente, 1/4 dos lares brasileiros (cerca de 10 milhões de lares ou 40 milhões de moradores) sofria de insegurança alimentar moderada e grave em 2004 e que 6,5% deles (cerca de 14 milhões de pessoas) passaram privação alimentar grave.

A insegurança alimentar é particularmente mais grave em determinadas regiões do país: Norte e Nordeste, como já sabido, em determinados grupos familiares, especialmente nas famílias com crianças. Segundo a pesquisa, metade das crianças e jovens vivia em residências com insegurança alimentar.

A pesquisa do IBGE mostrou, ainda, que cerca de 2 milhões de famílias com insegurança alimentar em setembro de 2004 ainda não estavam inseridas nos programas de transferência de renda, mas que muito provavelmente já foram incluídas na expansão recente do programa, de 11 milhões de famílias.

A pesquisa mostrou, também, que 2/3 das famílias que recebiam programas de transferência de renda em setembro de 2004 ainda apresentavam insegurança alimentar. Isso é um sinal de que o programa está atendendo a quem realmente precisa, mas também de que as transferências, por si só, não são suficientes para garantir uma alimentação digna e regular. Pelos dados da pesquisa, pode-se inferir, ainda, que a prioridade atribuída ao combate à fome já tem trazido resultados no país, já que ela aponta uma elevada correlação entre baixa renda e insegurança alimentar. Com a redução da pobreza verificada entre 2002 e 2004 (saída de cerca de 3 milhões de pessoas da pobreza), graças ao aumento de emprego e à transferência de renda, pode-se esperar que a insegurança alimentar no passado tenha sido pior.

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

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

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

A consequência dessa distinção é que as formas de combater as manifestações da fome, da insegurança alimentar e da pobreza também são distintas. Esse aspecto será abordado no item a seguir, tendo como exemplo o Programa Fome Zero.

## A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO PONTO DE VISTA DO PROGRAMA FOME ZERO

A partir da proposição original do Projeto Fome Zero, verifica-se que a abrangência da Política de Segurança Alimentar é muito maior do que a dos Programas de Transferência de Renda. Enquanto a Política de Segurança Alimentar busca atuar sobre a inter-relação das esferas da produção, da comercialização e do consumo de alimentos, a transferência de renda atua mais para melhorar a esfera do consumo ou do acesso aos alimentos.

O Projeto Fome Zero busca atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre. Partiu-se do pressuposto de que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos.

A conclusão do estudo é que “a pobreza não é ocasional”, mas resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. Decorre disso o diagnóstico de que a questão da fome no Brasil

tem três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos

elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81).

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

Assim, o eixo central do projeto estava “na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 5).

Dessa forma, a inovação foi a esquematização das propostas em três níveis de ação simultâneos: as políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda; as políticas específicas de segurança alimentar e nutricional que englobam também as ações emergenciais, mas não se resumem a esta; e as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município.

A seguir, serão apresentados alguns dos avanços conceituais considerados importantes na implantação do Programa Fome Zero do governo federal, a partir de 2003.

### **SEGURANÇA ALIMENTAR “TERRITORIAL” E A EXPANSÃO NO SEMIÁRIDO**

Uma das visões estratégicas do Projeto Fome Zero é fortalecer a noção de que a segurança alimentar e nutricional está indissolu-

velmente associada ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes no seu entorno: daí que a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.

A estratégia do Programa Fome Zero foi iniciar sua implantação a partir de critérios territoriais, ou seja, selecionando localidades próximas (municípios de pequeno porte do semiárido e da Região Norte e microrregiões com consórcios intermunicipais em andamento). E a porta de chegada foi a partir da transferência de renda, o Cartão Alimentação.

O Cartão Alimentação funcionou por meio da transferência de R\$ 50,00, que foi o valor estimado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) como sendo o valor de uma cesta básica de qualidade, para famílias pobres cadastradas no Cadastro Único preexistente, em parceria com estados e municípios. Os recursos seriam transferidos por meio de saque em conta-corrente feito por um cartão magnético, nominal às mães das famílias. Os cadastros foram validados por Comitês Gestores locais, com maioria da sociedade civil (2/3) e 1/3 do poder público local, que era o gerenciador do cadastro.

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 de transferência de renda com programas de alfabetização e de qualificação profissional e educação alimentar; 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 validade dessa estratégia explica-se pelo fato de que, embora as causas estruturais da insegurança alimentar das famílias estejam relacionadas a fatores macroeconômicos (nível de emprego e renda), estas também estão relacionadas a fatores ligados ao territó-

rio, como baixo dinamismo da economia local/regional, infraestrutura precária, falta de acesso a bens e serviços básicos, como água encanada, saneamento e moradia, e baixa diversidade da produção alimentar local. Isso vai muito além das causas relacionadas a opções individuais, como nível educacional, acompanhamento básico de saúde dos filhos e participação em cursos de qualificação profissional, que também são importantes, mas não devem ser soluções exclusivas. Optar por esta última solução significa, em última instância, responsabilizar as próprias famílias e os indivíduos pela sua condição de vulnerabilidade.

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

Esse processo não é imediato e pode demorar anos para ser consolidado. Isso porque envolve uma forte coparticipação dos governos estaduais e municipais, em torno de uma convergência de ações no território e nas famílias, e também uma forte atuação interministerial do governo federal.

O melhor exemplo de sucesso dessa estratégia foi verificado nos dois municípios piloto do Programa Fome Zero: Guaribas e Acauã, no Estado do Piauí. A coparticipação do governo estadual, com a implantação da Coordenação Estadual do Programa, foi determinante para os resultados alcançados. O Balanço do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), de junho de 2003, dos dois municípios, relata as dezenas de ações simultâneas neles implantadas.

No balanço, constam as seguintes ações após a instalação do Programa Fome Zero nos dois municípios: implantação de um sistema simplificado de abastecimento de água em Guaribas, que anteriormente não possuía um reservatório de água potável; construção de 200 casas populares; alfabetização de quase 600 pessoas; concessão de registro civil a dezenas de moradores; construção de mercado público em Guaribas e feira livre nos dois municípios; elaboração do primeiro plano de desenvolvimento local para os dois municípios; implantação de rádio comunitária em Guaribas (a primeira emissora de rádio local) com capacitação para a gestão e a produção da emissora.

Além disso, foram efetivados cursos de capacitação de multiplicadores para estratégias de alimentação saudável e de alternativas de alimentação com base na cultura local, em parceria com a Embrapa, visando aumentar e diversificar a oferta de alimentos no mercado local, melhorar a dieta das famílias e aumentar a renda dos produtores locais; e cursos de capacitação, em parceria com a Universidade Federal do Piauí, sobre cuidados alimentares e higiene, com foco especial nas crianças com menos de 1 ano visando reduzir a desnutrição e a mortalidade infantil.

Os agricultores de Guaribas receberam apoio técnico para plantio e comercialização da safra de feijão, com anúncio da proposta de compra por parte da Conab, o que acabou por aperfeiçoar o nível de preço ofertado ao produtor, melhorando a renda.

Os resultados verificados pelo aquecimento da economia local devido aos recursos da transferência de renda e das demais ações foram: surgimento de pequenos negócios, como barbearia e hotel, construção de salão de beleza, farmácia e lanchonetes.

Defende-se que essas experiências são viáveis e executáveis em todos os rincões do país, elevando a dignidade e as condições de vida das populações “esquecidas” historicamente pelo poder público. O pré-requisito é uma pactuação com os três níveis de governo de priorização de regiões deprimidas, onde se concentra a pobreza, de implantação de ações de melhoria da infraestrutura local, de ampliação do acesso a serviços e bens coletivos básicos e universais, como água, saneamento e moradia, juntamente com os programas focalizados de melhoria do acesso à alimentação. O relatório da Coordenadoria Estadual de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome – Projeto Fome Zero – Piauí, de 2003 a 2005, mostra o quanto se avançou a partir de uma atuação conjunta dos governos estadual e federal.

Essa estratégia pode ser, também, incrementada por meio dos programas de desenvolvimento territorial que diversos ministérios têm implantado, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, os Consads, do MDS, e os projetos de mesorregiões prioritárias do Ministério da Integração Nacional. Um resultado concreto dessa atuação tem sido a implantação, pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, de Centrais de Comercialização da Agricultura Familiar, que tem ocorrido em várias regiões<sup>9</sup>.

9. As Centrais de Comercialização da Agricultura Familiar visam apoiar projetos regionais que garantam preços mais justos e inserção permanente no mercado. Está prevista a instalação de 39 Centrais e 21 Centros Integrados de Negócios Rurais.

Claramente, esse é um resultado mais facilmente alcançável dentro do modelo das pequenas e médias cidades. Nas grandes cidades e regiões metropolitanas, os fatores macroeconômicos ligados ao emprego e à renda são muito mais determinantes da vulnerabilidade das famílias. No Projeto Fome Zero constava que a proporção de pessoas desempregadas entre os pobres nas áreas metropolitanas era dez vezes maior que entre os pobres das áreas rurais e duas vezes maior em relação às áreas urbanas não metropolitanas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Além disso, pela sua dimensão e maior dispersão, os “vazamentos” dos recursos para outras regiões mais dinâmicas são muito maiores e dificilmente se obteriam os efeitos de dinamização de economia local a partir de recursos transferidos às famílias. Como o custo de vida das famílias metropolitanas é maior, o valor do benefício traz reduzido alívio para as necessidades básicas da população nessas áreas. Outro agravante visível é o maior esfacelamento do núcleo familiar nas grandes cidades, dificultando um trabalho de reconstrução de identidades e vínculos familiares e com a comunidade.

Nesses casos, as políticas macroeconômicas que resultem em maior geração de emprego e renda, associadas às ações de ampliação do acesso à moradia, saneamento e barateamento da alimentação, são de longe o melhor caminho. Ações de alimentação a baixo custo, como o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, os restaurantes populares, os bancos de alimentos e as hortas urbanas também têm impacto positivo para a segurança alimentar das famílias e dos trabalhadores urbanos.

## **A GESTÃO PARTICIPATIVA**

Outro fator determinante para o sucesso de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional é a gestão participativa. Segundo Dean (2005), os direitos humanos têm sido colonizados em função de uma abordagem gerencial do desenvolvimento humano, o que representa um risco de a causa dos direitos sociais ser substituída pelo individualismo liberal. Na nova ordem liberal, no lugar da noção do direito associado à provisão da seguridade social e bem-estar coletivo, toma espaço a ênfase na responsabilidade social e autopromoção (*self-provisioning*).

Para o autor, para superar esse risco, é necessário recuperar a noção dos direitos humanos não apenas do ponto de vista dos

direitos sociais, mas em termos de responsabilidades globais, por um lado, e de necessidades locais, por outro. Isso implica, segundo o autor, não o reforço imediatista dos direitos sociais, mas a realização progressiva de redes de proteção e boa governança, por meio, por exemplo, da formulação de demandas por recursos negociados democraticamente. Isso requer meios mais autênticos e efetivos de participação popular.

No Brasil, muito se avançou na criação de instituições de controle e participação social desde a Constituição de 1988, que previu a institucionalização dos conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004).

No entanto, em função do diagnóstico da pouca operação dos conselhos existentes, especialmente no Nordeste e Norte, da necessidade de implantação rápida do Programa Fome Zero e da impossibilidade de se realizar outro cadastro rapidamente, o Mesa lançou mão da implantação dos Comitês Gestores (CGs) como órgãos de controle social do Programa Cartão Alimentação.

Essa foi uma forma inovadora de envolver a própria comunidade na identificação e seleção dos beneficiários e acompanhar os resultados do programa. Havia também uma corresponsabilização dos três níveis de governo, com a formação das Coordenações Estaduais do Fome Zero operando como braço executivo do programa e como elo do governo federal com os municípios, responsáveis pela formação e manutenção da infraestrutura dos Comitês Gestores e da gestão do Cadastro Único.

Segundo Gomes (2003), coordenador regional do Programa Fome Zero no Nordeste, nos municípios beneficiados afirmava-se que,

pela primeira vez neste País, estava se rompendo o monopólio do poder municipal na gestão das políticas públicas e reduzindo-se a distância entre seus objetivos e as demandas dos beneficiários. [...] Essas conquistas, essas quebras de resistências, não se deram sem um acirrado embate entre diferentes forças, muitas vezes antagônicas, na arena da luta política local. A proporcionalidade favorável à sociedade civil nos Comitês Gestores e o apelo para que setores da sociedade local se representassem levaram a um rápido e surpreendente processo de organização social ou a sua consolidação, quando já existente. Formou-se um verdadeiro exército de voluntários anônimos movidos pelos mais diferentes motivos de

participação, onde é majoritário o desejo de quebrar o tradicional clientelismo político local.

Essa forma de gestão participativa trouxe problemas, mas também trouxe grandes avanços na conscientização da população local e na construção da cidadania.

Ortega (2003) realizou uma avaliação de seu funcionamento nos Estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco, entre julho e agosto de 2003. Os principais pontos positivos verificados foram:

- o programa vinha alcançando de fato os mais necessitados nos municípios;
- os gastos vinham sendo feitos em alimentos e incentivando a agricultura familiar local. Nos municípios em que os CGs realizaram reuniões de esclarecimento sobre o Programa Fome Zero, as famílias incorporaram a ideia de que seu consumo direcionado incentiva a economia local;
- o aquecimento da economia local, particularmente do comércio de alimentos, estava promovendo maior formalização da economia;
- a coincidência de ações do Fome Zero e dos governos estaduais criava melhores condições para seu sucesso. Exemplos mais evidentes disso são as ações de incentivo à documentação das pessoas pelo registro civil e a alfabetização de jovens e adultos;
- a constituição dos Comitês Gestores vinha realizando a inclusão política de atores sociais locais antes excluídos.

Essa proposta inovadora dos Comitês Gestores, no entanto, teve vida curta e, com a unificação dos Programas de Transferência de Renda, perdeu espaço, assim como o debate sobre a unificação dos conselhos municipais.

Em 2005, o governo definiu as normas de adesão dos municípios ao programa, que estaria condicionada à indicação de um gestor municipal do programa e à formação do conselho de controle social, de composição paritária entre governo e sociedade. O controle social do programa poderia ser realizado por instância anteriormente existente, como a de controle social dos programas remanescentes ou os conselhos setoriais vinculados a outras políticas, garantida a intersetorialidade e a paridade entre governo e a sociedade.

Finalizado o processo de adesão, o resultado foi uma mudança do enfoque dos Comitês Gestores, que eram capacitados em segurança alimentar e nas ações estruturantes do Programa Fome Zero para um vínculo mais forte com os conselhos de assistência social. Em 79% dos municípios, o gestor responsável pelo programa era ligado à área de assistência social e, nos Conselhos de Controle Social criados, a maioria também era ligada à assistência social. Dos conselhos indicados para o governo federal, 42% foram criados especialmente para o programa e 58% foram designados a partir de conselhos preexistentes. Destes, 83,7% eram ligados aos Conselhos de Assistência Social, 1,3% à Saúde e 0,6% à Educação, segundo dados do MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de julho de 2006.

### **O FORTALECIMENTO DE GRUPOS ESPECÍFICOS (INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, AGRICULTURA FAMILIAR)**

Um fator que é ressaltado a partir do Programa Fome Zero é o maior protagonismo dos grupos organizados na gestão das políticas voltadas para as comunidades específicas, como as indígenas, quilombolas e da agricultura familiar.

Simultaneamente, foram ampliadas várias ações voltadas para esses grupos: os recursos disponibilizados para o crédito da agricultura familiar, o Pronaf<sup>10</sup>, foram ampliados de R\$ 2,4 bilhões, na safra 2003-2004, progressivamente, até atingir R\$ 9 bilhões, na safra 2005-2006, um aumento de 275% em valores nominais.

Foi implantado, também, o Programa Garantia Safra, no semiárido, voltado para a reposição das perdas ocasionadas pela seca como uma forma de seguro. Na safra 2004-2005, foi reformulado o seguro da agricultura familiar, que garantia, pela primeira vez, a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar<sup>11</sup>.

Outro exemplo é a auto-organização para distribuição de alimentos por parte das famílias acampadas à espera de reforma agrária. A distribuição dos alimentos nos acampamentos era realizada pelo Incra, mas a distribuição para as famílias era feita de forma comunitária, por meio de suas próprias organizações.

10. Programa Nacional de Agricultura Familiar, com crédito diferenciado para agricultores familiares.

11. Fonte: *site* do MDA: [www.mda.gov.br/saf](http://www.mda.gov.br/saf).

Um processo importante foi a identificação das famílias quilombolas para recebimento de alimentos, que também foi feita com a participação das próprias comunidades, juntamente com o diagnóstico de projetos comunitários prioritários para geração de renda. Foram transferidos recursos para projetos de casas de farinha, artesanato, hortas e pequenas agroindústrias.

Os grupos indígenas e quilombolas contam, também, com Câmaras Permanentes no Consea, que debatem políticas específicas, como o Programa Brasil Quilombola e a Política de Segurança Alimentar para a população indígena.

Um resultado associado ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e à recuperação do fornecimento de alimentos aos grupos específicos é de que 40% dos alimentos distribuídos pela Conab, em 2005, já eram oriundos da agricultura familiar e esse índice é crescente conforme a evolução do PAA. A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que em sua fase inicial, certamente tem contribuído para a maior proteção social desses grupos, aliada ao fortalecimento de seu caráter organizativo.

## TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SEGURANÇA ALIMENTAR

O Programa Bolsa Família unificou, em outubro de 2003, os principais Programas de Transferência de Renda existentes: o Cartão Alimentação, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Na prática, os R\$ 50,00 do Programa Cartão Alimentação, implantado no início de 2003, tornaram-se o piso para o Bolsa Família, o que possibilitou um aumento significativo do repasse médio por família (de uma média nacional situada entre R\$ 20,00 e R\$ 25,00, anteriormente, para uma média estimada na época de R\$ 70,00 e R\$ 75,00 com o Bolsa Família). Os R\$ 15,00 por criança do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação foram unificados em R\$ 15,00 por criança até o máximo de três crianças por família. Dessa forma, o valor máximo do programa passou a ser R\$ 95,00 e o mínimo, R\$ 50,00.

O objetivo foi constituir um grande programa de transferência de renda que abarcasse todas as famílias pobres, com um considerável orçamento garantido ano a ano, que chegaria a R\$ 11 bilhões por ano ao final.

A dificuldade principal de associar um programa de renda mínima com o direito é o caráter subjetivo do corte da renda: por que uma família que tem renda *per capita* abaixo de R\$ 100,00

tem direito e aquela que ganha R\$ 100,50 não tem? Como atualizar a linha de pobreza ao longo do tempo? Com qual critério? Qual o critério de saída das famílias do programa, se a família continuar em situação de vulnerabilidade social mesmo que aumente um pouco sua renda?

Assim, verifica-se que os principais fatores que podem ser definidores em direção a um programa de transferência de renda voltado para a segurança alimentar e nutricional são:

- vinculação da transferência de renda à política de acesso ao direito humano à alimentação como política de Estado e não de governo;
- estabelecimento de prioridade política, preferencialmente do chefe maior da nação, para o combate à fome por meio da implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- adoção de critérios de seleção do público beneficiário: mais do que a simples verificação de atendimento aos critérios da linha de pobreza e presença no cadastro de beneficiários, é importante verificar outros critérios, como a existência de insegurança alimentar grave ou moderada na família para ingresso no programa. Nesse sentido, portas de entrada por meio de pesquisas qualitativas e por meio de agentes de saúde locais são importantes para garantia do preceito ao direito humano à alimentação;
- valor do benefício: preferencialmente, o valor deve ser suficiente para aquisição de uma cesta de alimentos de qualidade e variável em função do tamanho da família;
- acompanhamento das famílias: visto que a transferência de renda, por si só, não é condição para a superação da condição de vulnerabilidade. O acompanhamento das famílias é necessário para que se conheçam as diversas fontes de vulnerabilidade existentes nos âmbitos familiar, local e regional. Além disso, é necessária uma orientação para aquisição de hábitos alimentares saudáveis com estímulo à produção local de alimentos;
- políticas complementares: são fundamentais para fechar o elo das portas de saída, associadas à promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias. Por meio delas, é possível incentivar a geração de emprego e renda por meio do estímulo à economia local direcionado a ativi-

- dades de produção, processamento e venda de alimentos locais/regionais;
- definição de critérios de saída: devem estar associados à melhoria do padrão alimentar das famílias em função da aquisição de capacidade autônoma de geração de renda.

Exemplos concretos de políticas complementares são a ampliação simultânea de: a) programas de crédito à produção para o pequeno produtor, com condições subsidiadas, como é o caso do Pronaf – um programa de crédito específico para agricultores familiares com várias modalidades de acordo com a renda anual, visando a uma produção mais diversificada e respeitando produtos regionalizados; b) programas de capacitação e assistência técnica para os agricultores familiares que incorpore os princípios de diversificação, conservação e valorização do conhecimento local dos produtores; c) programa de compra local de alimentos da agricultura familiar visando a melhoria das condições de preços ofertados no mercado e sua distribuição para programas institucionais como alimentação escolar, hospitais e casos de emergência; d) implantação de centrais regionais de comercialização associadas e feiras locais de produtores, nos locais de trânsito da população e preferencialmente nos dias de pagamento dos benefícios das transferências de renda; e) programas de microcrédito e de economia solidária, preferencialmente integradas em redes de comércio solidárias.

## PERSPECTIVAS – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

É condição básica para implantação da Política de Segurança Alimentar avançar na institucionalização como política de Estado. Pelo menos três instrumentos são necessários para tal institucionalização: a) uma lei de segurança alimentar, que garanta o direito à alimentação como um dever do Estado, que defina os instrumentos da política e garanta sua continuidade mesmo em caso de mudanças de governos; b) um desenho institucional no Poder Executivo, com estrutura, formas de coordenação intersetorial e fontes de recursos; c) mecanismos de controle e participação social, com instrumentos de monitoramento e avaliação da política e seus programas.

No caso do Brasil, verificam-se as seguintes instituições: o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), como ór-

ção de assessoramento direto do presidente da República e com o papel de articulação da sociedade civil com o governo; a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que objetiva tornar permanente e obrigatória a implantação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), elaborada no âmbito do Consea; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com uma Secretaria Nacional de Segurança Alimentar. O que ainda resta implantar é o mecanismo de coordenação intersetorial, já que as ações de segurança alimentar estão dispersas em vários ministérios e a estabilidade orçamentária tem recursos definidos ano a ano.

Segundo a Losan, o Sisan é integrado por órgãos da União, estados, municípios e instituições privadas afetas à SAN e que manifestem interesse em integrar o Sistema, que tem por objetivos “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no País”.

Fazem parte do Sisan, também: a Conferência Nacional de SAN, que será responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; o Consea, como órgão de assessoramento imediato ao presidente da República; e a Câmara Interministerial de SAN, integrada por ministros e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN, encarregada pela elaboração da Política e do Plano Nacional de SAN e por coordenar a sua execução.

No caso do Poder Executivo, o interlocutor privilegiado dentro do governo tem sido o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Consea optou pelo caráter de aconselhamento e articulação à Presidência e não de caráter deliberativo vinculado a um ministério setorial. Isso porque entende que a Segurança Alimentar é uma política multissetorial e não deve estar vinculada a um setor ou a um ministério, sob o risco de perder a capacidade de articulação. No caso, a proposta é implantar um Comitê Interministerial do governo, como interlocutor privilegiado.

Mas qual será o melhor modelo institucional?

Os países latino-americanos que têm debatido a instituição de uma Política de Segurança Alimentar têm, como ponto de parti-

da, a preocupação com a oferta de alimentos e a proteção de seus agricultores. É o caso do México, que também está debatendo a instituição de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar. Segundo a versão preliminar da *Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional*, da Comisión de Agricultura y Ganadería do Palacio Legislativo, versão de novembro de 2005, “es urgente y prioritario el establecimiento de un marco jurídico que dé certidumbre a las políticas agropecuarias y agroalimentarias de México, como base de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la nación mexicana”.

Os programas de segurança alimentar da Venezuela também têm um forte componente voltado para a oferta de alimentos. Segundo Llambí (2005), “el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 ratificó como objetivo prioritario de la política de seguridad alimentaria la autosuficiencia del país en relación a la oferta de alimentos, y centró su atención en la creación de reservas para una lista de productos definidos como sensibles”.

Assim, verifica-se que a institucionalidade desses países deve estar fortemente centralizada nos respectivos Ministérios da Agricultura e Pecuária. No Brasil, acredita-se que este não é o caso, pois já foi colocado que o problema da oferta de alimentos para segurança alimentar já foi superado nas décadas passadas e hoje o Brasil é um dos principais exportadores de produtos básicos do mundo. Os problemas agropecuários têm-se resolvido no campo setorial do próprio Ministério da Agricultura. Assim, a proposta institucional do país foi distinta.

Avalia-se que os avanços ocorridos na implantação de ações que fortalecem a segurança alimentar foram possíveis, no primeiro ano, devido à existência de um ministério setorial específico, que servia como formulador e executor de políticas antes inexistentes, com orçamento e autonomia que conferiram maior agilidade, apesar da pouca estrutura em termos de pessoal, e que também efetivava a articulação na execução de alguns programas, nos níveis federal, estadual e municipal.

Nos anos seguintes, verifica-se que o modelo inicial adotado manteve suas características. A manutenção das políticas específicas foi possível em grande parte devido ao modelo inicial adotado, com recursos disponíveis de R\$ 1,8 bilhão. Isso representou, em termos de recursos, o que houve de “novo” na área de SAN no governo. Vale lembrar a grande dificuldade que o Consea de 1993 teve para

a inclusão de recursos para SAN no orçamento e para a liberação orçamentária. Como o orçamento tem uma certa rigidez (ou seja, o orçamento do ano seguinte de cada pasta e de cada programa de cada pasta é definido em função daquilo que foi gasto no ano anterior), a criação do Mesa possibilitou que esses recursos permanecessem nos anos seguintes. No caso, a parte do PCA, que significava o maior volume dos recursos do Bolsa Família (R\$ 50,00 a R\$ 63,00, em média, por família), foi incorporada a este e ampliada. No entanto, verificou-se que houve uma limitação em termos de coordenação de outros ministérios.

A existência do Consea, nesse contexto, foi fundamental para manter aceso no governo o compromisso com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, como meta transversal e estratégica, ainda que em segundo plano, e também a cobrança constante em torno da manutenção de formas de controle social nos programas sociais, em especial, no Bolsa Família.

No entanto, são necessárias também instâncias de coordenação e de execução dentro do Poder Executivo, já que o Consea, como órgão de representação e controle social, não substitui o papel do Estado. Nesse caso, avalia-se que há duas alternativas institucionais: a primeira, presente na Losan, é manter como interlocutor e coordenador da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do governo uma instância não setorial e com nível hierárquico superior aos ministérios setoriais executores. No caso, a Casa Civil seria a instância que preenche esses requisitos, já que sua atribuição é exatamente a de coordenar a ação de governo. No caso desse modelo, amplia-se enormemente a necessidade de um compromisso claro de que a segurança alimentar seja uma meta prioritária de governo. Caso contrário, os riscos de maior instabilidade e lentidão nas decisões são bastante grandes. Essa alternativa não elimina a necessidade de órgãos de execução específicos, como dentro do MDS e do Ministério da Saúde, por exemplo.

A questão que essa alternativa não resolve é: como fica a articulação da segurança alimentar com as demais políticas sociais? Ela é subordinada ou subordina as demais? A importância dessa questão reside no fato de que há um sombreamento quando se fala em políticas estruturais de superação da vulnerabilidade, que abrange toda a área social.

A alternativa institucional que resolve conceitualmente essa questão é privilegiar o tema do acesso à alimentação de qualidade

como um setor específico e permanente dentro da política social do governo. A justificativa para isso seria a necessidade de tratar a alimentação como um direito social, ao lado de saúde, educação, trabalho e assistência social, retomando e completando, assim, a noção de seguridade social que foi estabelecida na Constituição de 1988. Isso significa que, assim como o acesso universal à saúde e à educação se dá por meio da oferta de serviços adequados para a população, o setor da alimentação também deve prover os serviços ligados à promoção da alimentação de qualidade. A questão da coordenação seria resolvida no âmbito mais amplo da política de seguridade social do governo, tendo a segurança alimentar como uma de suas metas transversais. No entanto, para essa proposta vingar, é necessário que os titulares das pastas da área da seguridade social tenham entendimento de seu caráter complementar, atuando de forma pactuada e não concorrente, o que é um desafio enorme quando se trata das disputas políticas.

A formulação, implantação e o acompanhamento das ações específicas de segurança alimentar e da política alimentar no sentido mais amplo poderiam ser exercidos por um ministério, por uma companhia, como a Conab, ou um instituto, nos moldes do antigo Inan, sempre permeados e moldados pelos interesses e visões expressos da sociedade civil, no âmbito do Consea.

Para que o governo seja condizente com a prioridade à segurança alimentar e nutricional, são necessários: um posicionamento de que o combate à fome é estrutural e emergencial ao mesmo tempo; uma articulação interministerial em torno da segurança alimentar e nutricional, com a definição clara de quem deve coordená-la; e uma proposta clara para a política social, que é mais ampla do que um programa de transferência de renda. É fundamental, também, recuperar e fortalecer o discurso do direito à alimentação, das políticas estruturantes associadas às ações emergenciais e do controle social efetivo como forma de ampliação da cidadania. Caso contrário, aumenta-se o risco de dar razão às críticas de que as políticas sociais têm objetivos eleitorais.

Com relação à definição de política social, verifica-se uma disputa pela sua concepção nos países da América Latina centrada em dois polos: de um lado, preconiza-se uma política focalizada nas famílias mais pobres, com redução dos gastos nas políticas universais ligadas aos direitos sociais, como previdência social, direitos trabalhistas e saúde universal, e a contraparte na aloca-

ção de recursos orçamentários para programas de transferência de renda condicionada. Nesse caso, as ações ligadas às “portas de saída”, acompanhadas mesmo que de forma frágil, assentam-se nas atividades sob alcance das famílias, como se sair da condição de vulnerabilidade dependesse de suas escolhas individuais: manter os filhos na escola, fazer o acompanhamento em saúde básica, participar de cursos de qualificação profissional, entre outros. O controle social e a gestão participativa não são defendidos como princípios.

Do outro polo, defende-se que todos devem ter acesso primordialmente a uma alimentação suficiente, saudável e balanceada, de forma digna, como um direito humano e dever do Estado. Essa visão defende que, para superação das condições de vulnerabilidade, é primordial um padrão de desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda e diminuição da desigualdade social, associado a políticas de distribuição de renda e políticas universais de garantia de direitos, juntamente com uma recuperação do poder de compra do salário mínimo. Além disso, considera-se importante que as políticas específicas de acesso à alimentação gerem encadeamentos positivos na geração de emprego e renda locais, além de maior cidadania e participação a partir de instâncias de controle social local. No caso brasileiro, avalia-se que o modelo que mais se fortaleceu foi este segundo.

O resultado conjunto dessa política de seguridade social ampla deve ter como metas prioritárias a redução da pobreza e a segurança alimentar e nutricional, além da soberania alimentar. A transferência de renda seria um dos instrumentos para atender de forma imediata às famílias mais pobres, que seriam aquelas priorizadas pelo governo como um todo. Quer dizer, cada política isolada não promoverá os resultados desejados, e a transferência de renda não seria um programa isolado de um setor ou uma área do governo. Nessa proposta, esquematizada na figura abaixo, as portas de saída são parte intrínseca do desenho da política social do governo. Enquanto a transferência de renda atende de forma imediata às necessidades básicas das famílias mais pobres, todas as áreas apontadas confluem para a garantia dos direitos e as formas de superação da vulnerabilidade. Está incluída na proposta a mudança conjunta da estrutura de distribuição de renda do país, de forma articulada com essa proposta.

## Estrutura de Distribuição de Renda do País



## REFERÊNCIAS

BICKEL, G.; ANDREWS, M. A evolução do programa de cupom alimentação e a mensuração da fome nos Estados Unidos. In: *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Balanço do Fome Zero*. Brasília, DF, 2005. (Estudo técnico, n. 20).

\_\_\_\_\_. Governo Federal. *Fome Zero: balanço dos programas e ações*. Brasília, DF, out. 2005.

CONAB. *História do abastecimento alimentar*. (Versão preliminar). Brasília, 2005.

DE HAEN, H. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda.

DEAN, H. The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state. In: CIMADAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. Clacso-Crop Series, 2005.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA)*. Brasília, DF: Ipea, 2005. (Texto para discussão, n. 1145).

DESER. *Compras governamentais: o programa brasileiro de aquisição de alimentos*. Brasília, 2005.

GOMES, A. *Salvem os comitês gestores*, 2003. Mimeografado.

INSTITUTO CIDADANIA. *Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

LLAMBI, L. *Los programas de combate a la desigualdade social, seguridad alimentaria y reforma agrária del gobierno de Venezuela*. Caracas, 2005.

MACINKO, J.; GUANAIS, F. C.; SOUZA, M. F. M. de. Evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *Journal Epidemiol Community Health*, v. 60, p. 13-19, 2005. Disponível em: <<http://jech.bmjournals.com>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas*, 2003. Mimeografado.

\_\_\_\_\_; ONDE, W. L.; KONNO, S. C. *Desnutrição infantil no semi-árido brasileiro: prevalência, distribuição social, tendência secular e impacto dos programas de transferência de renda. Análise do inquérito "Chamada Nutricional 2005" realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Saúde*, 2006.

ORTEGA, A. C. *Relatório de viagem: os Comitês Gestores Locais e as Coordenações Estaduais do Programa Fome Zero em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte*, 2003. Mimeografado.

ROCHA, S. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para discussão, n. 720).

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SEN, Amartya. Food entitlements and economic chains. In: LE MAY, B. W. J. (Ed.). *Science, Ethics and Food*. Washington, DC: Smithsonian Institute Press, p. 58-70, 1988.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 150 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

\_\_\_\_\_; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Texto para discussão, n. 101).



## 8. AGRICULTURA FAMILIAR E OS PROGRAMAS DE GARANTIA DE PREÇOS NO BRASIL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)<sup>1</sup>

*Adoniram Sanches Peraci  
Gilson Alceu Bittencourt*

### INTRODUÇÃO

O crédito rural sempre foi o principal instrumento de política agrícola brasileira. Mesmo na década de 1970 e 1980, quando a garantia de preços mínimos e a assistência técnica contaram com muitos recursos, o crédito foi a base para todo o processo de modernização da agricultura.

O crédito rural sempre foi seletivo e concentrador de renda, pois imperava no governo brasileiro a postura de que a “agricultura e os agricultores” deveriam ser beneficiados com políticas agrícolas, independentemente de seu porte, ou seja, os agricultores eram tratados da mesma forma, sem considerar suas diferenças econômicas e sociais. Com isso, os agricultores de médio e grande porte acabavam sendo os maiores beneficiados, pois detinham melhores condições para acessar os recursos do crédito rural e das políticas de garantias de preços mínimos.

Os agricultores familiares, apesar de estarem em maior número (representarem mais de 80% dos estabelecimentos agropecuários) e serem responsáveis por uma fatia expressiva da produção agropecuária brasileira, em especial de produtos integrantes da cesta básica, em geral, ficavam à margem das políticas agrícolas. Este processo começou a mudar com a criação do Pronaf, em 1995.

### PRONAF – PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O Pronaf foi uma conquista dos agricultores familiares e suas organizações, e pode ser considerada a primeira linha de crédito

1. Resumo de relatório apresentado à FAO, junho de 2010.

destinada especificamente à agricultura familiar no Brasil. Em 1994, depois de muita pressão dos agricultores familiares por meio de inúmeras mobilizações sociais realizadas desde 1992 por diversos movimentos sociais, com destaque para a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e para o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT), foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Entre 1992 e 1996, apesar das pautas de reivindicações incluírem assistência técnica, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia, durante as negociações esses temas acabaram colocados em segundo plano. O ponto central era a demanda por crédito rural diferenciado e os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “não podemos discutir assistência técnica se não tivermos créditos para produzir”; “não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito”; “o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação”. O crédito era, portanto, o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares.

Em 1995, fruto das mobilizações dos agricultores familiares no II Grito da Terra Brasil<sup>2</sup>, o governo federal criou o Pronaf, por meio de uma Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), substituindo o Provap. Nesta safra somente o crédito de custeio foi liberado. Foram beneficiados os agricultores com menos de 4 (quatro) módulos fiscais que utilizavam trabalho direto familiar (admitida a contratação eventual de terceiros), que tinham, no mínimo, 80% da renda familiar originária da exploração agropecuária e que morassem na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

Em 1999 o Pronaf passou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) foram criadas novas categorias de beneficiários. Os agricultores familiares começaram a ser classificados em quatro grupos – A, B, C e D – em função da renda e da mão de obra. Foi criado o crédito coletivo para pessoas jurídicas destinado a associações e cooperativas. Atividades não agrícolas, como o turismo rural e o artesanato, e atividades ligadas ao meio ambiente passaram a ser financiadas.

2. Manifestação nacional coordenada pela Contag e pelo DNTR/CUT. Contava com a participação de diversas outras entidades representativas e de apoio à agricultura familiar. Era organizado anualmente em vários estados e na capital federal, sendo entregue e negociada uma pauta de reivindicações aos governos estaduais e federal.

Em 2003, com a mudança de governo, o Pronaf ganhou mais espaço e orçamento, passando a ser considerado um programa prioritário pelo governo federal. Neste ano foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), visando garantir renda monetária e possibilidade de comercialização da produção pelos agricultores familiares mais descapitalizados, além da possibilidade de criar um instrumento de garantia de preços para parte da produção familiar.

Em 2004 foi incorporado um novo grupo de agricultores familiares no Pronaf (grupo E), formado por agricultores mais estruturados que, apesar de estarem enquadrados nos critérios de área, mão de obra e gestão familiar, possuíam renda bruta anual superior ao então limite adotado pelo Pronaf. Neste mesmo ano foi criado o seguro específico da agricultura familiar, o Proagro Mais. O Proagro Mais, também conhecido como Seaf – Sistema do Seguro da Agricultura Familiar, é um seguro multirrisco com um amplo leque de eventos cobertos, abrangendo chuva excessiva, geada, granizo, seca, variação excessiva de temperatura, ventos fortes, ventos frios e doença fúngica ou praga sem método de controle técnica ou economicamente viável. São seguráveis as culturas contempladas no Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No ano de 2003 eram 8 culturas, atualmente são 35. Também são seguráveis todas as lavouras irrigadas. O Seaf contempla características específicas da Agricultura Familiar, admitindo lavouras consorciadas, cultivares tradicionais, locais ou crioulas (desde que cadastradas no MDA) e insumos de produção do próprio agricultor. Atualmente são segurados cerca de 600 mil contratos de custeio a cada ano, garantindo cerca de R\$ 5 bilhões em financiamentos de custeio exclusivamente de agricultores familiares. O valor segurado corresponde a 100% do valor financiado do custeio agrícola mais uma cobertura de renda equivalente a 65% da Receita Líquida Esperada, limitada a R\$ 2.500 por produtor/ano. O agricultor paga 2% sobre o valor segurado. As subvenções do governo federal correspondem a cerca de 6% do valor segurado.

Em 2006, foi aprovada a Lei n. 11.326, também chamada de Lei da Agricultura Familiar. Ela foi fruto da discussão nos diversos fóruns sociais e do Congresso Nacional, e consolidou o conceito da categoria de agricultura familiar, que antes era denominado de pequena agricultura. A lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas

à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, e define agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Explicitamente também define como beneficiários os silvicultores, quilombolas, aquicultores, extrativistas e pescadores.

Em 2007 foi criado o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), instrumento pelo qual o governo garante um preço mínimo ou de referência ao agricultor familiar, por meio de desconto no valor do financiamento do Pronaf, quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de referência para o produto no período de pagamento do crédito de custeio ou de investimento.

Em 2008 foi criada uma nova linha de crédito de investimento, denominada Pronaf Mais Alimentos, que permite o financiamento de até R\$ 100 mil por agricultor familiar, com taxa de juros de 2% ao ano e até 10 anos para pagar. Neste mesmo ano, foram agrupados os antigos grupos C, D e E do Pronaf em apenas um novo grupo, definido como Agricultor Familiar. O grupo A (assentados da reforma agrária) foi mantido. O crédito para o Grupo B do Pronaf (pobreza rural) passou a ser fornecido observando a metodologia de microcrédito rural (com a atuação de agentes de crédito).

Em 2009, foi aprovada uma nova lei que permitirá ampliar de forma significativa as ações de assistência técnica para os agricultores familiares.

Atualmente, para ser beneficiário do Pronaf, o agricultor deve ser enquadrado nos critérios estabelecidos pela Lei n. 11.326, de 2006, além disso, a renda bruta anual familiar não pode ultrapassar R\$ 110 mil. Uma vez definidos como beneficiários do Pronaf, os agricultores familiares são classificados em três grupos – A, B e Demais Agricultores Familiares. O grupo A é formado por assentados pelo Programa de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Fundo de Terras e

Reforma Agrária. Os dois grupos restantes são divididos em função da renda bruta anual e da participação da mão de obra familiar nos trabalhos do estabelecimento.

### Quadro 1 – Critérios para definição dos beneficiários do Pronaf por grupo 2009/2010

PRONAF CRÉDITO – Classificação dos Agricultores Familiares		
Grupo A	Grupo B	Demais Agricultores Familiares
Assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Fundo de Terras e Reforma Agrária, desde que não tenham contratado operações de investimento ao limite individual permitido pelo Proceara e Pronaf A	Proprietários, posseiros e arrendatários ou parceiros	
	Inclui remanescentes de quilombos e indígenas	Inclui concessionários do PNRA e Fundo de Terras não mais beneficiário do grupo A
	Residam no estabelecimento ou local próximo	
	Não disponham de área superior a 4 módulos fiscais sob qualquer condição	
	Obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento	Obtenham no mínimo 70% da renda familiar da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento
	Trabalho familiar como base para a exploração do estabelecimento	Trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes. É admitida a ajuda eventual de terceiros quando a natureza sazonal da atividade exigir
Obtenham renda bruta familiar de até R\$ 6 mil/ano	Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 6 mil e até R\$ 110 mil/ano	

#### OBSERVAÇÕES GERAIS

No cálculo da Renda Bruta são excluídos os benefícios previdenciários de atividades rurais.

Para enquadramento no Pronaf a renda bruta proveniente de diversas atividades pecuárias de maior valor agregado pode ser rebatida em até 90%.

São considerados serviços, atividades e renda não agropecuária os relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e com a prestação de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão de obra familiar.

Os beneficiários do Pronaf precisam comprovar sua condição de agricultor familiar e que se enquadram em um dos grupos do programa, mediante Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A DAP é preenchida e assinada por agente técnico credenciado<sup>3</sup> pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA) e pela entidade representativa dos beneficiários, além do próprio agricultor. A DAP é fornecida para a unidade familiar de produção como um todo, englobando todos os membros da família que habitam a mesma residência e/ou exploram as mesmas áreas.

Entre 1995 e 2010, os limites de crédito do Pronaf por produtor foram ampliados, as taxas de juros foram reduzidas, os recur-

3. A Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) credencia entidades de assistência técnica como as Emater's, Institutos de Terras, Superintendências Estaduais do Incra, Unidades Estaduais do Crédito Fundiário, Ceplac, entre outros.

so aumentaram (os valores passaram de R\$ 2,4 bilhões na safra 2002/2003 para R\$ 17 bilhões disponibilizados na safra 2009/2010), o número de agricultores assistidos com o crédito cresceu, chegando a cerca de 2,2 milhões de agricultores em 2010. Além disso, foram criadas diversas outras linhas de crédito especiais destinadas a jovens, mulheres, produção orgânica, capital de giro e quotas-partes para cooperativas, agroindústrias e turismo rural, recuperação ambiental, convivência com o semiárido etc.

O Pronaf significou uma grande conquista para os agricultores familiares, pois as políticas agrícolas para este segmento social foram ampliadas, saindo da mera concessão de crédito rural para o apoio à comercialização da produção, seguro de preços, climático e de renda, e para o fornecimento de assistência técnica. Além disso, contribuiu para o reconhecimento social da importância da agricultura familiar na geração de trabalho e renda.

As constantes transformações e melhorias que o programa sofreu desde a sua constituição, fruto da interação social com o público-alvo e suas organizações, contribuíram para ampliar sua atuação e adaptar-se às especificidades e diferenciações no interior da agricultura familiar.

Dentre os avanços do Pronaf e sua diferenciação com outros programas na América Latina destacam-se a separação dos agricultores em grupos de acordo com a situação econômica; o subsídio às taxas de juros nos financiamentos; o estímulo à produção orgânica e agroecológica; o apoio a atividades que agregam mais renda; o incentivo à constituição de pequenas agroindústrias; o apoio à formação de jovens agricultores; o apoio ao desenvolvimento da silvicultura sob os aspectos ambientais e econômicos pelo Pronaf Florestal; a simplificação das garantias para o crédito; a democratização dos recursos de capacitação por meio de seleção e apoio de projetos desenvolvidos pelas próprias organizações de agricultores; o estímulo e apoio à constituição de sistemas cooperativos de crédito; o seguro de preços e de produção e, mais recentemente, a assistência técnica.

## GOVERNO LULA, FOME ZERO E A ORIGEM DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Em 2003, no início do governo Lula, era unânime entre os técnicos do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa) e do MDA a percepção de que os instrumentos de garantia

de preços não eram utilizados adequadamente para a realidade da agricultura familiar. Para eles, a PGPM não estava atendendo os agricultores familiares mais pobres, seja porque estavam distantes dos locais onde normalmente a Conab realizava suas compras, seja porque sua escala de produção era muito pequena, o que dificultava sua atuação pelos instrumentos convencionais de garantia de preços.

Ressalte-se que nas décadas de 1970 e 1980, quando a aquisição direta de pequenos agricultores era realizada com o deslocamento dos funcionários da então Comissão de Financiamento da Produção (CFP) e do Banco do Brasil até os locais de produção, onde eram montados os Postos Volantes de Compra (Povoc), alguns desses problemas vinham sendo superados, mas acabaram resultando em um elevado custo operacional para o governo.

Por outro lado, o Programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo para o combate à fome, propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e geração de renda. A avaliação era de que muitos agricultores familiares, em especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não conseguiam comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. Este processo gerava um círculo vicioso, já que quanto maior era a dificuldade para venda de seus produtos e geração de renda, menor era a produção de alimentos para o seu autoconsumo.

Invariavelmente as regras do livre mercado, em um contexto de elevada concentração da propriedade e mercados imperfeitos ou inexistentes, levam à marginalização de empreendimentos que, muitas vezes, expostos a uma competição não mediada com produtos gerados em larga escala, colocam milhares de agricultores em situação de difícil competitividade.

Este diagnóstico acabou por dar a base para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que tinha por objetivos:

- I – incentivar a produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, contribuindo assim para sua segurança alimentar;
- II – gerar renda entre os agricultores familiares mais pobres com a venda do excedente de sua produção ao governo federal;
- III – incentivar a criação ou o desenvolvimento de canais de comercialização da produção familiar nas comunidades onde estes eram frágeis ou inexistentes;

IV – ampliar os estoques de alimentos para a distribuição pelos programas alimentares, procurando garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;

V – promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

### **A BASE LEGAL DO PAA**

O PAA foi institucionalizado pela Lei n. 10.696, de 2003, por meio da inclusão de um único artigo em um projeto de lei que estava em tramitação no Congresso Nacional, com a seguinte redação:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§ 2º O Programa de que trata o *caput* será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para a operacionalização do Programa de que trata o *caput*.

§ 4º A aquisição de produtos na forma do *caput* somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Este artigo garantiu a base legal para a aquisição dos produtos diretamente dos agricultores familiares, sem necessidade de licitação, além de permitir o pagamento de um preço mais justo e próximo do praticado pelo mercado local para os demais produtores. Assim,

o PAA pode avançar complementarmente às ações das políticas de segurança alimentar e nutricional, consolidando-se como um polo estruturante de demandas institucionais para a produção da agricultura familiar. Com isso, pode contribuir com a garantia de renda para os agricultores familiares e, complementarmente, melhorar as condições de alimentação das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou em situação de insegurança alimentar. A fome e a insegurança alimentar e nutricional ainda estão fortemente presentes no Brasil, e a agricultura familiar tem um papel de destaque nesse contexto, contribuindo para a erradicação desse flagelo.

Em 2009, a Lei n. 11.947, de 16 de junho, estabeleceu que um percentual mínimo de 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados aos municípios pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) devem ser destinados à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, ampliando significativamente o mercado institucional do PAA. Com a aprovação desta lei, o Ministério da Educação passou a integrar o Grupo Gestor do PAA. Para isso, o § 3º do art. 19 da Lei n. 10.696, de 2003, foi alterado, passando a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e da Educação, para a operacionalização do Programa de que trata o *caput* deste artigo.

O PAA foi regulamentado pelo Decreto n. 4.772, de 2 de julho de 2003, revogado em 2006 pelo Decreto n. 5.873, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto n. 6.447, de 2008, o qual foi alterado parcialmente pelo Decreto n. 6.959, de 15 de setembro de 2009.

Para atender prioritariamente os agricultores familiares mais pobres, o decreto de 2003 estabeleceu um valor máximo de aquisição por produtor familiar a cada ano, limitado a R\$ 2.500,00, o que correspondia a cerca de 10 salários mínimos na época, ou seja, mesmo que a produção do agricultor familiar fosse superior, as aquisições por produtor no âmbito do programa eram limitadas a este valor.

Em 2008, por meio do Decreto n. 6.447, os valores máximos permitidos para aquisição pelo PAA de cada agricultor familiar foram ampliados, definindo-se também limites diferenciados para

cada modalidade do programa. Este decreto também incluiu o Ministério da Educação (MEC) entre os integrantes do Grupo Gestor do PAA.

O foco inicial do programa foi a compra direta de produtos como arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, castanha-decaju, castanha-do-Brasil, sorgo e leite em pó integral, destinados à formação de estoques ou doação pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Depois, em parceria com os governos estaduais, o programa passou a comprar leite de agricultores familiares e distribuí-lo para comunidades carentes na Região Nordeste do país, denominado PAA Leite.

No âmbito da administração pública federal, o PAA é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, onde se concentra a maior parte dos recursos. A partir de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou uma ação complementar, que visa facilitar a formação de estoques de alimentos por cooperativas ou associações da agricultura familiar, fortalecendo as estratégias e circuitos locais de segurança alimentar. Para a efetivação do PAA, o MDS convenia recursos com a Conab, governos estaduais e municipais, sendo que os recursos do MDA são repassados exclusivamente à Conab.

## **O GRUPO GESTOR DO PAA E COMPETÊNCIA**

O Grupo Gestor do PAA, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC), é responsável pela implementação do programa, cujas diretrizes são estabelecidas e publicadas em resoluções. O Grupo Gestor é responsável por definir:

I – as modalidades de aquisição de produtos agropecuários destinados à formação de estoques estratégicos e às pessoas em situação de insegurança alimentar, inclusive para o atendimento da alimentação escolar;

II – os preços de referência de aquisição dos produtos agropecuários, os quais deverão levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;

III – as regiões prioritárias para a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos;

IV – as condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis nas situações definidas na Lei Complementar n. 111, de 2001, ou no Programa Nacional de Acesso à Alimentação;

V – as condições de formação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos;

VI – as condições de venda dos produtos adquiridos na forma do Decreto n. 6.447/2008;

VII – as condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações constituídas por agricultores familiares; e

VIII – outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos.

O programa adquire alimentos, com dispensa de licitação<sup>4</sup>, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até os limites anuais estabelecidos pelo Decreto n. 6.447, por agricultor familiar que se enquadre nos critérios da Lei n. 10.696, de 24 de julho de 2006, e, complementarmente, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

Os alimentos adquiridos pelo programa têm como prioridade atender às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, inclusive indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens.

O Grupo Gestor reúne-se ordinariamente a cada quadrimestre, realizando reuniões extraordinárias sempre que necessário.

## AS MODALIDADES DAS OPERAÇÕES DO PAA

### *Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)*

É a aquisição de alimentos pelo governo federal, a preços de referência fixados pelo Grupo Gestor do Programa, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações formais e informais), via compra direta de sua produção. A CDAF é operacionalizada pela Conab e sua execução é feita por meio de convênio dos

4. A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, no seu art. 3º, traz consigo o seguinte teor: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a *selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração* [...]”. Entretanto, referida Lei excepcionaliza algumas situações em que, embora possa haver competição, a realização do procedimento licitatório pode demonstrar-se inconveniente ao interesse público, como é o caso de compras públicas de alimentos da agricultura familiar e a consequente distribuição para a população em insegurança alimentar.

recursos do MDS e MDA. Dentre os produtos adquiridos destacam-se arroz, castanha-de-caju, castanha-do-Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral, farinha de trigo e outros.

Esta modalidade também pode ser utilizada para a recuperação de preços pagos aos produtores, por meio da movimentação de estoques, adequando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo, cumprindo assim um importante papel na regulação de preços. Produtos adquiridos por esta modalidade do PAA também podem compor as cestas de alimentos distribuídas em alguns programas sociais.

Para ser adquirido pelo governo federal, o produto *in natura* deve estar limpo, seco, enquadrado nos padrões de identidade e qualidade estabelecidos pelo Mapa. Se o produto for beneficiado deverá estar acondicionado e nos padrões estabelecidos pelos órgãos competentes e entregue nos polos de compra (Unidades Armazenadoras próprias ou credenciadas, indicadas pela Conab) ou nos polos volantes de compra (nos locais que não dispõem de estrutura de armazenamento).

Dos recursos destinados ao programa em 2009, R\$ 166,2 milhões foram utilizados para a modalidade de Compra Direta, adquirindo produtos da agricultura familiar por intermédio de suas organizações, especialmente cooperativas enquadradas nos critérios do PAA. Nesse ano, por meio desta modalidade de compra, foram adquiridos produtos de 42,837 mil agricultores, espalhados em mais de 302 municípios, representando uma aquisição média de R\$ 4.000 por agricultor familiar. O MDS participou desta modalidade com R\$ 109 milhões e o MDA com mais R\$ 57,2 milhões.

Destaca-se que por meio dessa modalidade do PAA foi possível atuar na garantia de preços recebidos pelos produtores de leite, especialmente na Região Sul, realizando aquisições de leite em pó, em uma ação para controle de preços e formação de estoques públicos. Nesta modalidade, 61,5% dos recursos foram para a Região Sul, beneficiando 58% dos agricultores, com destaque para o Rio Grande do Sul, que ficou com 45,8% do total dos recursos aplicados. Na Região Nordeste foram adquiridos produtos de 12.187 produtores por meio desta modalidade, envolvendo um total de R\$ 46 milhões.

Apesar da importância que o PAA teve na garantia de preços para os produtores familiares de leite, que tiveram muitos problemas recentemente devido ao excedente de produção, observa-se

uma concentração da atuação na Região Sul do país, onde a presença econômica da agricultura familiar é mais forte, necessitando melhor diagnóstico e articulação mais efetiva com as organizações econômicas da agricultura familiar nas demais regiões, principalmente na Região Norte.

*Compra Direta Local da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDL)*

A CDL destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e dos programas sociais localizados, como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Esta modalidade também tem por objetivo o desenvolvimento da economia local, o fortalecimento da agricultura familiar e a geração de trabalho e renda no campo.

O mecanismo utilizado pelo MDS para a execução do Programa CDL é a celebração de convênios com os governos estaduais, os governos municipais ou a Conab, com repasse de recursos aos convenientes, que assumem a responsabilidade pela sua operacionalização, no intuito de viabilizar os resultados fundamentais do programa e garantir sua plena execução.

Os beneficiários intermediários do programa são entidades fornecedoras de refeições cadastradas nos Bancos de Alimentos para atender famílias ou indivíduos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende ainda a programas sociais de acesso à alimentação, como restaurantes populares e cozinhas comunitárias, alunos de escolas públicas, creches, abrigos, albergues e hospitais públicos. A aquisição dos produtos deve priorizar os agricultores familiares na seguinte ordem: quilombolas, indígenas, ribeirinhos e trabalhadores rurais sem-terra acampados e agricultores familiares tradicionais.

Para receber os alimentos, as organizações de agricultores e as entidades devem elaborar uma proposta que alie a necessidade de consumo de alimentos do público atendido pela entidade e a possibilidade de provisão desses produtos pelos agricultores familiares da região. A proposta deve conter a relação de agricultores envolvidos, os preços de venda, o valor da aquisição e o local de entrega de produtos. Todas as propostas de participação devem ser submetidas à

aprovação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional local (Consea local) ou, na falta deste, de um conselho local atuante, que participe diretamente da execução do convênio, desde a sua aprovação até o acompanhamento e o controle social.

A partir da aprovação da proposta de participação, a organização de agricultores passa a entregar seus produtos de acordo com o cronograma pactuado e o pagamento deve ser liberado em sua conta-corrente, mediante a comprovação (Termo de Recebimento e Aceitabilidade) de que os produtos foram entregues com qualidade e na quantidade contratada.

No âmbito da Conab, a formalização da proposta é feita por meio da Cédula de Produto Rural (CPR) Doação, com base na apresentação de proposta de participação pelos agricultores familiares, organizados em grupos formais (cooperativas e associações), que se comprometem a entregar os alimentos a instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de risco alimentar e nutricionais.

Os municípios não incluídos na área de abrangência territorial dos convênios firmados entre o MDS e o governo estadual, bem como aqueles que não sejam atendidos pela Conab, podem celebrar convênio diretamente com o MDS. O MDS publica anualmente editais com vistas na realização de processo seletivo de municípios interessados na implementação da Compra para Doação Simultânea.

A principal inovação desta modalidade é a intermediação pública de diversos gêneros alimentícios, inclusive doces, geleias, bolos, hortigranjeiros, sem estocagem, apenas facilitando a relação entre os produtores familiares e redes de consumidores, ou seja, fortalecendo circuitos locais de alimentos e ampliação das possibilidades de cardápios regionais.

Para a execução dessa modalidade, os recursos são provenientes do MDS, por intermédio de convênios firmados entre este ministério e os três tipos de executores: Conab, municípios e estados. Em 2009, os recursos destinados a aquisição por esta modalidade totalizaram R\$ 202,1 milhões, sendo operacionalizados pela Conab R\$ 150,3 milhões, pelos governos estaduais R\$ 27,1 milhões e pelos governos municipais R\$ 24,6 milhões. Foram aplicados por meio desta modalidade 34,2% dos recursos destinados ao PAA em 2009, permitindo adquirir a produção de 65 mil agricultores familiares. É importante destacar que os repasses destinados aos convênios

celebrados com municípios e estados alcançaram em 2009 um total de 670 municípios, sendo que a Conab operacionalizou o programa em outros 326 municípios.

Considerando que o objetivo desta modalidade é a aproximação articulada da produção de alimentos com o seu consumo local, deve ser destacado o montante de recursos aplicados no Nordeste e no norte de Minas Gerais, que corresponderam a 50% do total dos recursos aplicados nas operações efetuadas pela Conab, estados e municípios.

Esta modalidade, quando propõe a suplementação alimentar, concentrou nas execuções de 2009 o maior número de pessoas beneficiadas pelo programa, alcançando uma população de 9,8 milhões de pessoas com acesso a produtos da agricultura familiar. Aproximadamente 144,6 mil toneladas de alimentos, nas mais diferentes formas de consumo, foram adquiridas e repassadas às entidades que integraram as ações, devidamente acompanhados quanto aos controles de aquisição e distribuição.

Importante destacar que a execução do Programa de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, empreendido pelo MDS, objetivando a destinação de alimentos a comunidades, tais como remanescentes de quilombos, famílias acampadas aguardando a reforma agrária, populações residentes em municípios vítimas de calamidades públicas, impossibilitados de produzir ou adquirir alimentos, teve 50% do seu suprimento alimentar obtido por intermédio das aquisições realizadas pela doação simultânea, conforme informações do MDS.

Esta modalidade, além de demonstrar sua potencialidade de execução no PAA, devidamente identificada pelos números de execução, expressa em si os propósitos mais desafiadores dentre as demais modalidades, pela complexa rede de articulação e capilaridade requerida para sua manifestação, assim como exercita e apresenta, por seus reflexos locais, elementos que permitem integrar conjunto de ações que desafiam a construção de uma proposta de desenvolvimento sustentável.

#### *Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque)*

Esta modalidade tem por objetivo financiar a estocagem de produtos da safra vigente oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais. A estocagem é realizada nas próprias organizações dos produtores, fortalecendo sistemas e circuitos

locais de segurança alimentar, onde os alimentos permanecem nas localidades, além de permitir a comercialização em período em que os preços são mais compensadores aos produtores.

A CPR Estoque foi criada em 2006 e a fonte de recursos, que inicialmente era exclusiva do MDA, passou a contar também com recursos do MDS. É operacionalizada pela Conab por meio de repasse de recursos. É efetivada através de organizações econômicas da agricultura familiar (cooperativas, associações, agroindústrias familiares, consórcios ou condomínios rurais) que sejam formadas por, no mínimo, 70 % dos sócios/filiados agricultores familiares enquadrados no Pronaf. Esta modalidade de apoio à formação de estoques privados disponibiliza recursos financeiros, a partir da emissão da Cédula de Produto Rural (CPR Estoque), para que os grupos adquiram a produção de agricultores familiares e formem estoques para posterior comercialização, em condições mais favoráveis, seja pelo beneficiamento e agregação de valor ao produto, seja por sua disponibilização em momentos mais oportunos em termos de preços. O limite de recursos por organização é de R\$ 1,5 milhão/ano, definido em função do número de agricultores familiares beneficiados com a venda da produção.

A organização de agricultores, juntamente com seus associados, identifica a possibilidade de formação de estoque de um determinado produto e submete uma proposta de participação à Superintendência Regional da Conab mais próxima da região. Esta proposta de participação define qual será o produto a ser estocado, o prazo para a formação do estoque, quais produtos serão adquiridos, seus respectivos preços e quais agricultores familiares serão beneficiados. Deve constar, ainda, como o produto será mantido como garantia.

Aprovada a proposta de participação, a organização emite a CPR Estoque e a Conab disponibiliza recursos financeiros para que a organização inicie o processo de aquisição de alimentos dos agricultores familiares listados na proposta de participação. A CPR Estoque tem um prazo de vencimento que é definido em função do produto proposto, mas que não pode ser superior a 12 meses. Ao final do prazo previsto na Cédula, a organização deverá liquidar financeiramente a CPR Estoque, definida pelo valor recebido, acrescido de encargos de 3 % ao ano, calculados da data da emissão da CPR Estoque até a data de sua liquidação.

A liquidação da CPR em produto poderá ser prevista quando de interesse da administração pública. Neste caso, a possibilidade deverá estar descrita na Cédula.

Esta modalidade operacionalizou em 2009 o valor de R\$ 46 milhões, sendo executado em 16 estados, com concentração na Região Sul (49%), destacando-se as aquisições de trigo e leite em pó. Entretanto, diferentemente da Compra Direta, esta modalidade do PAA foi mais bem distribuída no território nacional, possibilitando fomentar o estoque privado pelos agricultores familiares de uma ampla diversidade de produtos, tais como: castanha-do-Brasil, açúcar, mel de abelha, polpas de frutas, farinha de mandioca, carnes, pescados, café, queijos, arroz, guaraná, açaí, feijão, trigo, milho, leite em pó, entre outros. Com isso, esta modalidade possibilitou compor estoques desses produtos, e permitiu alguma interferência nos preços, principalmente nos períodos de safras nas regiões, conferindo maior autonomia aos agricultores familiares e, ainda, estipulando um referencial de preços, em relação aos espaços comerciais dos atravessadores.

De igual forma à modalidade Compra Direta, na Formação de Estoques evidenciou-se o importante papel das organizações dos agricultores. Para a operacionalização dos recursos em 2009, houve repasse a 192 organizações econômicas, envolvendo 11.135 agricultores familiares. Para esta modalidade do PAA, em 2009 o MDA destinou R\$ 32,4 milhões e o MDS outros R\$ 14 milhões, o que totalizou R\$ 46,4 milhões, permitindo o financiamento de um estoque total de 52 mil toneladas de diversos produtos.

#### *Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (PL)*

Esta modalidade tem por objetivo contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional e, por outro lado, incentivar a produção da agricultura familiar. É operacionalizado por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos estaduais da Região Nordeste – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe – e Minas Gerais. Ressalta-se que o Nordeste brasileiro é a região mais pobre do país.

Portanto, nesta modalidade há dois grupos beneficiados: o produtor familiar, com a venda de sua produção de leite, e a população carente, com o recebimento do produto gratuitamente.

Para ser um beneficiário consumidor, a família precisa ter renda *per capita* de até meio salário mínimo e ter entre os membros da família:

- I – crianças até seis anos de idade;
- II – nutrizes até 6 meses após o parto;

III – gestantes a partir da constatação da gestação pelo Posto de Saúde;

IV – idosos a partir de 60 anos de idade;

V – outros, desde que autorizados pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para o agricultor familiar enquadrar-se no programa e ter a garantia de compra do seu produto a preço fixo, as exigências são:

I – produzir no máximo 100 litros de leite/dia, com prioridade para os que produzam uma média de 30 litros/dia;

II – respeitar o limite financeiro semestral de R\$ 4 mil por produtor beneficiado;

III – possuir a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf;

IV – ter comprovante de vacinação dos animais.

A série histórica de registros deste programa tem evidenciado uma estabilização de aplicação de recursos destinados a aquisição e a distribuição de leite nos últimos anos de execução. Nas operações realizadas de forma conveniada entre o MDS e os governos estaduais foi aplicado no ano de 2009 o valor correspondente a R\$ 175,4 milhões, a esse montante, agrega-se valor correspondente a R\$ 33,3 milhões aplicados na forma de contrapartida pelos estados convenientes. Portanto, o valor final destinado ao programa do leite em 2009 totalizou R\$ 208,7 milhões, aplicados na cadeia da aquisição do produto *in natura*, no seu beneficiamento e na distribuição aos beneficiários finais.

Aproximadamente 59% dos recursos aplicados no PAA Leite destinaram-se às aquisições de agricultores familiares ou suas organizações, cooperativas ou grupos informais. O valor restante foi destinado para o processo de beneficiamento, pasteurização e embalagem do produto. (*Ver Tabelas 1 e 2*)

O número de famílias beneficiadas pelo PAA Leite também é significativo. Pelo lado dos agricultores familiares, participaram em 2009 com venda de sua produção 24 mil produtores, distribuídos em 9 estados. As famílias consumidoras somaram 662 mil, beneficiando assim cerca de 3,3 milhões de pessoas.

### *Compra Antecipada*

Ainda em 2003, quando da criação do PAA, a Conab e o MDA constataram que havia um número significativo de agricultores familiares que não dispunham de recursos para o plantio e, portanto, não conseguiriam produzir. Parte desses produtores, em especial os

**Tabela 1 – Recursos aplicados por UF entre 2003 e 2009 – Em R\$  
PAA Leite – Recursos aplicados pelo MDS – Série histórica**

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AL	6.840.000	2.954.880	16.963.874	18.147.200	15.664.800	15.433.856	17.830.445
BA	6.321.428	4.000.000	13.100.000	18.160.000	14.426.759	10.842.095	13.280.000
CE	6.942.200	5.392.064	9.678.331	20.438.461	14.702.195	18.290.465	22.729.857
MA	6.378.111	0,0	0,0	12.094.320	11.054.177	11.810.754	10.580.312
MG	6.727.500	15.054.250	46.730.443	44.600.600	42.210.541	43.554.477	36.300.300
PB	8.018.222	10.825.658	49.692.400	40.189.213	39.303.893	40.509.318	37.826.355
PE	7.340.587	9.872.470	16.211.332	28.049.060	24.163.320	23.808.406	24.842.060
PI	2.364.000	2.587.200	12.407.733	8.865.457	9.644.100	1.928.820	2.366.167
RN	6.861.222	9.600.108	16.107.394	0,00	0,00	0,00	0,00
SE	4.094.571	1.000.000	9.782.393	11.264.120	7.972.480	9.485.200	9.604.000
<b>TOTAL</b>	<b>61.887.841</b>	<b>61.286.630</b>	<b>190.673.900</b>	<b>201.808.432</b>	<b>179.142.266</b>	<b>175.663.394</b>	<b>175.359.496</b>

Fonte: MDS

**Tabela 2 – Execução do PAA Leite – 2009**

UF	Nº municípios	Valor das aquisições (R\$)	Nº agricultores familiares	Nº famílias atendidas	Quantidade de leite / (L)
AL	101	17.830.445	2.791	53.500	18.718.140,70
BA	25	13.280.000	2.136	104.520	17.093.204,00
CE	148	22.729.857	1.924	56.277	15.878.500,00
MA	85	10.580.312	1.317	46.000	7.663.614,67
MG	202	36.300.300	5.410	151.500	45.341.966,55
PB	224	37.826.355	5.043	120.168	28.501.790,00
PE	158	24.842.060	4.282	92.500	32.455.856,00
PI	100	2.366.167	-	8.000	-
SE	35	9.604.000	1.055	30.000	8.644.774,56
<b>TOTAL</b>	<b>1.078</b>	<b>175.359.496</b>	<b>23.958</b>	<b>662.465</b>	<b>174.297.846,48</b>

Fonte: MDS

mais pobres, nunca havia tido acesso ao crédito rural. Esses agricultores não conheciam o funcionamento do crédito rural, não dispunham de garantias ou, ainda, não tinham histórico bancário que permitisse o acesso ao crédito rural, mesmo que simplificado do Pronaf. Porém, a outra parte dos agricultores familiares que não dispunham de recursos para o plantio era formada principalmente por

assentados da reforma agrária, que já tinham tido acesso ao crédito rural, mas estavam inadimplentes com as instituições financeiras, o que vedava o acesso a novos recursos.

Para tentar apoiar esses produtores, a Conab propôs a criação de uma nova modalidade de aquisição de alimentos, denominada PAA Compra Antecipada, ou Cédula de Produtor Rural do PAA ou CPR Alimento. Este instrumento permitia à Conab antecipar aos produtores os recursos da compra futura de alimentos (R\$ 2.500,00 por produtor/ano), repassados no período de plantio, mediante o compromisso do agricultor de entregar o produto na época da colheita no mesmo valor recebido antecipadamente. O agricultor que não desejasse quitar sua CPR/PAA em produto tinha ainda a opção de liquidar sua dívida financeiramente.

Em pouco tempo, esta modalidade de compra do PAA foi considerada pela Conab e pelos agricultores e suas organizações como a melhor opção entre as existentes, pois permitia o acesso dos agricultores a recursos sem a burocracia bancária, sem taxas de juros, sem a rigidez e o controle dos bancos e, em especial, sem consulta aos cadastros de inadimplentes. Para eles, a expectativa era de que este instrumento acabaria ou, no mínimo, reduziria a necessidade de operar o crédito do Pronaf por meio dos bancos, obtendo assim uma redução dos gastos do governo com taxas bancárias. Portanto, alguns avaliavam que esta modalidade seria a “redenção do crédito rural para a agricultura familiar”, sem a intermediação financeira dos bancos e com uma entidade próxima dos produtores concedendo o crédito.

O total dos recursos financeiros utilizados na contratação da CPR Alimento, em 2003 e 2004, foi de R\$ 92,3 milhões, envolvendo 47.215 famílias. Enquanto os recursos estavam sendo liberados, a avaliação do instrumento era considerada positiva. Entretanto, quando do vencimento das operações em 2004 e 2005, o resultado demonstrou-se um fracasso. A metodologia adotada, associada a alguns problemas climáticos, fizeram com que a inadimplência superasse os 70% dos recursos liberados, patamar muito superior aos até 2% verificados nas demais operações de crédito de custeio do Pronaf realizados com risco bancário. Esta inadimplência levou à suspensão desta modalidade do PAA em 2005.

Uma análise mais precisa das operações executadas por este instrumento demonstra que sua grande maioria foi realizada não com produtores mais pobres que nunca tinham tido acesso ao cré-

dito rural, mas com assentados da reforma agrária que já tinham tomado crédito rural nas instituições financeiras e estavam inadimplentes com o crédito de investimento ou custeio destinado a estes produtores (Pronaf A ou Pronaf A/C). Para esses agricultores, já classificados como “inadimplentes” nos cadastros de crédito, inclusive o Cadin (Cadastro de Inadimplentes com a União), a inclusão de mais uma operação não afetaria sua situação de inadimplente, pois já estava vedada a concessão de crédito pelos bancos públicos federais, principais operadores do Pronaf. Isto é, a maioria dos agricultores familiares que contrataram a CPR Alimentos e ficaram inadimplentes com o programa já estavam inadimplentes com o crédito rural, mas como as operações foram concedidas sem a consulta aos cadastros de inadimplentes, as operações foram efetuadas.

Destaca-se, ainda, que o custo operacional cobrado pela Conab para a realização destas operações foi similar ao custo cobrado pelo Banco do Brasil para a operacionalização do Pronaf custeio, mesmo este último assumindo o risco das operações. No caso da CPR Alimento, como o risco da operação era integral do governo, a inadimplência também foi convertida em custo do programa, elevando ainda mais a ineficiência econômica da operação.

As operações de crédito realizadas por meio do PAA Compra Antecipada aponta para algumas lições a serem aprendidas em relação a sua operacionalização ou, mesmo, em relação à própria concepção deste instrumento de crédito, com destaque para:

- a prioridade equivocada dada pela Conab para a utilização do instrumento de compra antecipada para os agricultores que já se encontravam inadimplentes com o crédito rural, ao invés de priorizar os produtores que nunca tinham tido acesso ao crédito ou que ainda estavam encontrando dificuldade para operar com o Pronaf em função do desconhecimento ou da falta de relação com as instituições financeiras;
- o fato de a Conab não ter consultado os cadastros de inadimplentes com o crédito rural. Nem todos os que estão na lista são “péssimos pagadores”, até porque existem diversos motivos que levam uma pessoa a ficar inadimplente com uma operação de crédito. Não há necessidade de vetar o acesso ao crédito, até porque muitas vezes somente o acesso a um novo crédito dará condições para que o mutuário liquide sua dívida. Entretanto, a análise do histórico da ope-

ração inadimplente e os motivos que levaram o produtor a ficar inadimplente são fundamentais para a liberação do novo crédito.

O crédito deve ser operado por instituição financeira especializada em concessão de crédito, a exemplo de bancos e cooperativas de crédito. Se for uma organização não governamental, organizada na forma de Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, esta também deve ser especializada na concessão de crédito. As instituições especializadas em crédito e identificadas pelo agricultor como instituição financeira (regulada ou não pelo Banco Central) tendem a dar maior seriedade ao processo de concessão do crédito, imputando também no tomador esta responsabilidade. Portanto, o governo deve atuar com o objetivo de trazer os excluídos do sistema financeiro para o seu interior, nunca o contrário. A inclusão pode ocorrer diretamente por meio dos bancos e cooperativas de crédito ou, indiretamente, por meio das entidades de microfinanças ou, ainda, por meio de correspondentes bancários.

A inclusão financeira, e por consequência o acesso ao crédito, tende a ser mais facilmente massificada com a participação efetiva de instituições financeiras reguladas, que podem oferecer, além do crédito, acesso a outros serviços financeiros necessários ao desenvolvimento econômico de um setor ou comunidade, como poupança, seguros, conta-corrente etc. Operações fora deste circuito em geral são efetuadas na forma experimental e em pequena escala.

### **APLICAÇÃO POR MODALIDADE E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2009**

Em 2009, o PAA contou com R\$ 590 milhões e adquiriu produtos de 142,9 mil agricultores familiares, totalizando 458 mil toneladas de produtos, permitindo a distribuição de alimentos para mais de 10,5 milhões de famílias. Além disso, financiou a estocagem de outras 52 mil toneladas por organizações de agricultores familiares, permitindo a obtenção de melhores preços para seus produtos.

Entre as modalidades do programa, em 2009 a Compra com Doação Simultânea ficou com 34,3% dos recursos, adquirindo a

produção de 45,5% dos agricultores beneficiados pelo PAA, o que representou 65 mil produtores. O programa de distribuição de leite adquirido de agricultores familiares ficou com outros 29,7% dos recursos, atendendo 16,8% dos agricultores participantes do programa. A Compra Direta para formação de estoques ou para posterior doação ficou com 28,2% dos recursos e envolveu 30% dos agricultores familiares beneficiados pelo PAA em 2009.

**Tabela 3 – PAA – Recursos aplicados por modalidade de operação – 2009**

UF	Nº municípios	Valor das aquisições (R\$)		Agricultores familiares		Famílias atendidas	Quantidade
		R\$	%	Nº	%	Nº	Toneladas
Compra Direta	302	166.258.653	28,2%	42.837	30,0%		139.183
Compra com Doação	996	202.248.440	34,3%	65.055	45,5%	9.904.170	145.367
Gov. Estaduais	604	27.119.350	4,6%	12.462	8,7%	1.429.889	12.023
Gov. Municipais	66	24.652.802	4,2%	7.962	5,6%	477.435	37.597
Conab	326	150.476.289	25,5%	44.631	31,2%	7.996.846	95.747
Programa do Leite	1.078	175.359.496	29,7%	23.958	16,8%	662.465	174.298
Formação de Estoques	68	46.483.951	7,9%	11.135	7,8%	-	52.065
<b>TOTAL</b>	<b>2.444</b>	<b>590.350.541</b>	<b>100,0%</b>	<b>142.985</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.566.635</b>	<b>510.913</b>

Fonte: MDS e Conab

A distribuição dos recursos do PAA em 2009 por região demonstrou a concentração dos recursos na Região Nordeste, que ficou com 44,9% dos recursos e atendeu 56.574 agricultores. Parte desta concentração de recursos na região é explicada pelo Programa de Distribuição de Leite, que é concentrado nesta região e no norte de Minas Gerais (*ver Tabela 4, na página seguinte*).

A Região Sul ficou com 27,5% dos recursos e atendeu 42.491 agricultores familiares, e concentrou a aplicação dos recursos da modalidade compra direta. Esta região é onde os agricultores familiares estão mais organizados.

Entre as Unidades da Federação, Rio Grande do Sul e Minas Gerais foram as que concentraram a maior parcela dos recursos do PAA em 2009, representando, respectivamente, 16,4% e 13,8% dos recursos aplicados no país.

**Tabela 4 – PAA: Compra Direta, Formação de Estoques, Compra com Doação Simultânea e Programa do Leite: Recursos aplicados por Unidade da Federação e Região – 2009**

UF	Nº municípios	Valor das aquisições (R\$)		Agricultores familiares		Famílias atendidas	Quantidade
		R\$	%	Nº	%	Nº	Toneladas
<b>N</b>	<b>205</b>	<b>23.186.074</b>	<b>3,9%</b>	<b>8.822</b>	<b>6,2%</b>	<b>382.685</b>	<b>14.908</b>
AC	7	2.313.764	0,4%	662	0,5%	12.063	2.133
RO	36	9.542.810	1,6%	3.803	2,7%	12.296	6.538
AM	12	3.171.399	0,5%	933	0,7%	40.716	2.825
AP	7	162.958	0,0%	95	0,1%	8.000	52
RR	6	409.481	0,1%	109	0,1%	54.892	170
PA	9	727.751	0,1%	211	0,1%	152.648	756
TO	128	6.857.911	1,2%	3.009	2,1%	102.070	2.435
<b>NE</b>	<b>1.488</b>	<b>264.875.972</b>	<b>44,9%</b>	<b>56.574</b>	<b>39,6%</b>	<b>3.940.702</b>	<b>214.835</b>
MA	90	11.703.094	2,0%	1.744	1,2%	68.616	8.225
PI	226	8.643.143	1,5%	3.196	2,2%	245.873	7.306
CE	245	50.235.646	8,5%	10.108	7,1%	1.127.034	30.383
RN	159	14.175.859	2,4%	4.872	3,4%	841.093	5.075
PB	235	40.255.192	6,8%	5.910	4,1%	188.987	31.637
PE	203	39.881.804	6,8%	8.941	6,3%	320.732	46.076
AL	148	29.314.528	5,0%	5.162	3,6%	661.502	28.604
BA	121	50.468.063	8,5%	12.651	8,8%	421.051	41.540
SE	61	20.198.643	3,4%	3.990	2,8%	65.814	15.990
<b>SE</b>	<b>341</b>	<b>125.959.891</b>	<b>21,3%</b>	<b>31.097</b>	<b>21,7%</b>	<b>3.622.570</b>	<b>123.800</b>
MG	328	81.418.813	13,8%	19.027	13,3%	1.677.020	76.120
ES	1	1.524.881	0,3%	525	0,4%	50.552	1.586
RJ	-	498.443	0,1%	120	0,1%	37.782	435
SP	12	42.517.754	7,2%	11.425	8,0%	1.857.216	45.659
<b>S</b>	<b>349</b>	<b>162.613.737</b>	<b>27,5%</b>	<b>42.491</b>	<b>29,7%</b>	<b>2.313.821</b>	<b>144.584</b>
PR	247	44.799.130	7,6%	12.896	9,0%	1.665.054	37.781
SC	36	20.873.882	3,5%	6.412	4,5%	616.019	11.022
RS	66	96.940.725	16,4%	23.183	16,2%	32.748	95.781
<b>CO</b>	<b>61</b>	<b>13.714.868</b>	<b>2,3%</b>	<b>4.001</b>	<b>2,8%</b>	<b>306.857</b>	<b>12.786</b>
MS	31	6.646.210	1,1%	1.728	1,2%	173.720	5.717
MT	28	4.587.963	0,8%	1.556	1,1%	66.527	5.829
GO	2	2.480.694	0,4%	717	0,5%	66.610	1.240
DF	-	-	0,0%	-	0,0%	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.444</b>	<b>590.350.541</b>	<b>100,0%</b>	<b>142.985</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.566.635</b>	<b>510.913</b>

Fonte: MDS

## **MODALIDADES E LIMITES FINANCEIROS DO PAA POR AGRICULTOR FAMILIAR**

Os limites individuais por agricultor familiar, por ano civil e por modalidade no PAA, aprovados a partir do final de 2009, são:

I – Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar, com limite de até R\$ 9.000,00 (nove mil reais). Este valor orienta as compras realizadas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do Ministério da Educação.

II – Compra Direta da Agricultura Familiar (CD) para distribuição de alimentos ou Formação de Estoque Público, com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

III – Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FE), com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

IV – Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CDL), com limite de até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), ou Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, com limite de até R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

V – Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (PL), com limite de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por semestre.

Para efeitos de cálculo do limite de valor, as aquisições realizadas nas diferentes modalidades do PAA e pelos diversos agentes são cumulativas, exceto o disposto no item IV. Na aquisição realizada de cooperativas, associações ou grupos informais, o valor limite será considerado por agricultor familiar contemplado pela aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos.

## **OS NOVOS MECANISMOS DE GARANTIA DE PREÇOS PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES**

### **PGPAF – PROGRAMA DE GARANTIA DE PREÇOS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Com a crescente ampliação das contratações do crédito rural do Pronaf, e por ter a agricultura familiar um seguro de risco climático (Seaf), em 2006 o governo federal criou o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), cujo objetivo é:

- a) Garantir a sustentação de preços dos produtos da agricultura familiar.
- b) Garantir a manutenção das atividades produtivas da agricultura familiar.

- c) Estimular a diversificação da produção agropecuária da agricultura familiar.
- d) Articular as diversas políticas de crédito e de comercialização agrícola.

Para que o agricultor tenha acesso ao PGPAF faz-se necessário que a cultura financiada possua um preço de garantia para a agricultura familiar, que se baseia no custo de produção específico da agricultura familiar, sendo que para o ano agrícola 2009/2010 são contemplados 35 produtos que, juntos, cobrem 90% dos financiamentos do Pronaf.

Uma vez estabelecido o preço de garantia anual, a cada mês estando o preço de comercialização abaixo do preço garantidor vigente concede-se um bônus de desconto – representativo da diferença entre os preços –, podendo o valor máximo por agricultor em cada ano atingir até R\$ 5.000,00. Como exemplo cita-se o feijão, largamente consumido pela sociedade brasileira, que apresenta forte variação de preços na comercialização e que apresentou, ao longo do ano de 2009, um bônus médio de 17%, com picos de 24% no mês de dezembro. Desta forma, um agricultor que possuía financiamento de R\$ 7.400,00 no Pronaf obteve bônus de R\$ 1.776,00.

A gestão do PGPAF fica a cargo de um Comitê Gestor que é composto por quatro ministérios: três da área financeira e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é o executor da política pública.

Uma importante inovação do PGPAF em relação a outras políticas públicas que visam oferecer segurança para a comercialização consiste no fato de que não há a necessidade da aquisição física do produto financiado, o que além de lhe conferir elevada agilidade operacional reduz drasticamente os custos operacionais desta política pública.

Com o PGPAF, a agricultura familiar tem a certeza de que os produtos financiados pelo crédito rural do Pronaf têm o custo de produção garantido. Assim, o agricultor não necessitará desfazer-se de seu patrimônio para pagar o financiamento quando os preços de mercado estiverem abaixo do custo de produção, ao mesmo tempo em que permite a manutenção do dinamismo econômico local, por garantir o fluxo do crédito e da geração de renda.

## **PNAE – PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Com o avanço e a consolidação das políticas públicas para a agricultura familiar, foi possível um amplo diálogo com os setores da

educação, de forma a conectar esses dois importantes atores da política nacional. O Pnae existe há mais de cinquenta anos no Brasil, e foi sendo reformulado e atualizado ao longo destes anos. Possuía como uma de suas características a oferta de produtos alimentares que não eram comprados localmente, e que não tinham relação com os hábitos alimentares locais. Em 2009, com a publicação da Lei n. 11.947, esta realidade começou a ser transformada.

A referida lei determina, em seu artigo 14, a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Ressalta-se que o Pnae repassa anualmente R\$ 3,1 bilhões de reais para os estados e escolas.

A aquisição de gêneros alimentícios deve ser realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando o fornecimento não puder ser feito localmente, as escolas poderão complementar a demanda entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade.

A nova lei foi regulamentada pela Resolução n. 38/2009, do Conselho Deliberativo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que descreve os procedimentos operacionais que devem ser observados para venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras. Entidades Executoras são as secretarias estaduais e municipais de educação e redes federais de educação básica ou suas mantenedoras, que recebem recursos diretamente do FNDE, responsáveis pela compra dos gêneros alimentícios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Porém, para promover essa conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, é preciso observar os princípios e as diretrizes estabelecidos pelo Pnae: (i) alimentação saudável e adequada; (ii) respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis; (iii) controle social; (iv) segurança alimentar e nutricional; (v) desenvolvimento sustentável, que significa adquirir gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente.

Do ponto de vista da produção da agricultura familiar, essa conexão ajuda na: (i) garantia de acesso à venda no mercado institucional, viabilizando o início de processos de aprendizagem de relacionamento com o mercado (desenvolvimento de marcas, noções de qualidade, frequência e outras); (ii) garantia da segurança alimen-

tar com produção regional, fortalecendo a diversificação produtiva; (iii) geração de renda e agregação de valor, fortalecendo as economias municipais; (iv) sustentabilidade do modelo de desenvolvimento com fortalecimento do associativismo e cooperativismo.

Os estudantes de toda a educação básica recebem alimentos do Pnae, durante o período em que frequentam a escola, somando cerca de 53 milhões de crianças, jovens e adultos em todo território nacional. Para o ano de 2010, o orçamento do Pnae destinado, obrigatoriamente, à aquisição de produtos da agricultura familiar soma cerca de R\$ 1 bilhão. Os fornecedores dos gêneros alimentícios poderão ser grupos já organizados de agricultores familiares (caracterizados pela DAP) ou grupos informais, que irão se estabelecer com o fim da comercialização. Aqueles grupos que já comercializam para o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos poderão fornecer também para o Pnae. Na alimentação escolar o limite de fornecimento é de R\$ 9.000,00 por família por ano.

Com a aplicabilidade da lei, os municípios e estados irão comprar os produtos dos agricultores familiares, fazendo com que o recurso permaneça dinamizando a economia local, e ofertando produtos que pertencem ao hábito alimentar local. Ainda, chama a atenção o reduzido custo desta política para o governo federal, pois a referida lei apenas organiza o sistema de compras públicas para alimentação escolar, gerando oportunidades específicas para a agricultura familiar. Novamente o Estado, de maneira criativa, ampliando as capacidades de ação das políticas.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Desde a criação do PAA em 2003, o programa vem crescendo tanto em número de agricultores beneficiados, quanto em recursos e na experiência adquirida na gestão e operacionalização. Nestes sete anos foram aplicados mais de R\$ 3 bilhões, beneficiando a cada ano cerca de 140 famílias de agricultores familiares, como fornecedores, e 15 milhões de pessoas, com a doação dos alimentos.

Esses resultados colocam este programa como um dos exemplos de boas práticas de políticas públicas de apoio à agricultura familiar e de garantia de segurança alimentar promovidas pelo governo brasileiro nos últimos anos. A priorização do atual governo para as questões sociais e especificamente para a órbita da agricultura familiar, com ênfase na segurança alimentar e nutricional, configura uma das tantas inovações.

Considerando-se o PAA como instrumento de comercialização de alimentos, constitui-se em um mecanismo complementar ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pro-naf), de forma eficaz no apoio ao agricultor familiar nos processos de inserção comercial.

O PAA tem garantido a muitos agricultores familiares a remuneração de seus custos de produção, inclusive a remuneração de sua mão de obra, a organização e o planejamento da oferta e das etapas de classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos. Para os beneficiários consumidores, tem ampliado a diversidade e a qualidade dos alimentos, contribuindo para a preservação de hábitos alimentares e de culturas regionais.

As organizações econômicas, associações, cooperativas e entidades da sociedade civil têm assumido destacado papel na operacionalização do programa, de forma a mobilizar e organizar os beneficiários, para superação dos obstáculos ao devido enquadramento condicionante da participação, possibilitando melhorias nas estruturas dos beneficiários e suas entidades.

A transversalidade das ações empreendidas para execução do programa pelo Poder Executivo estabelece-se pelo necessário e bom diálogo institucional entre os diferentes gestores, pois se tem em sua concepção operativa a característica de flexibilização, sem, no entanto, desviar das condições que estruturam o programa.

De igual forma, na extremidade de execução do programa, há um envolvimento de diversos atores, tanto na esfera institucional quanto na de organizações de agricultores familiares e entidades assistenciais. Isso configura, de per si, a condição para o estabelecimento de diretrizes com base em avaliações dos procedimentos e execução, de forma a permitir que esta política seja foco de manutenção, qualificação e expansão, com o propósito exemplar de permitir continuidade na geração de impactos positivos, tanto para a agricultura familiar como para o abastecimento para situações de insegurança alimentar.

Deve-se ressaltar a necessidade de se incrementarem investimentos para a consolidação e ampliação das experiências até o momento desenvolvidas, não apenas em relação ao montante de recursos para continuidade e ampliação dos projetos existentes, mas também, dado o acúmulo de experiências, para propor a realização de novos e complementares projetos.

Seguramente, o Brasil tem desenvolvido um conjunto de estratégias que permite ao país avançar na garantia da segurança alimentar e nutricional e, concomitantemente, na inclusão econômica de milhares

de famílias rurais. Isto, associado a inúmeras iniciativas na criação de políticas públicas, no fortalecimento das instituições públicas e na focalização na agricultura familiar. Entretanto, alguns desafios persistem:

*Aumento da cobertura* – muitos agricultores familiares acessaram pela primeira vez algumas políticas públicas, caso do Pronaf, com mais de 2,2 milhões de beneficiários. Entretanto, o Censo Agropecuário (2006) registra 4,4 milhões de estabelecimentos familiares rurais, mesmo que muitos sejam apenas locais de moradia. Portanto, o esforço contínuo de todas as instituições públicas se justifica por mais tempo.

*Articulação de políticas públicas* – dilemas rurais complexos, como pobreza e meio ambiente, devem ser definitivamente enfrentados pela ação contínua e articulada de diversas políticas públicas. Atualmente estão em discussão novos marcos legais e arranjos institucionais que busquem a superação da execução isolada e fragmentada de diversas políticas públicas em vários ministérios.

*Focalização temática e regional* – a agricultura brasileira é complexa, multifuncional, pluriativa e distribuída em todo o território nacional. Apesar da necessidade de manter e ampliar o acesso às políticas agrícolas clássicas (crédito, extensão rural, seguros e mercados), estas devem organizar-se em função do desenvolvimento dos biomas brasileiros (semiárido, amazônia, cerrado e outros) e, ainda, focalizar-se em temas que atualmente são de responsabilidade da agricultura: segurança alimentar, meio ambiente e agroenergia.

*Estratégias de emancipação* – o desafio consiste em organizar o universo da agricultura familiar em políticas setoriais, buscando escala, inserção de mercado e marcas próprias com os apelos culturais regionais específicos. O cooperativismo e o associativismo da agricultura familiar são instrumentos que devem estar presentes em qualquer política que vise o desenvolvimento rural no Brasil.

O Pronaf evoluiu em sua estabilização das fontes dos recursos, na ampliação e delimitação de públicos específicos dos agricultores familiares, e simplificou seu *modus operandi* dentro do sistema financeiro nacional. Entretanto, há que buscar novos caminhos que assegurem maior cobertura às populações mais empobrecidas, tanto com novos operadores no sistema financeiro, como nos mecanismos de facilitação de acesso (maior envolvimento de governos estaduais, municipais, fundos complementares etc.). Além disso, ainda há necessidade de uma continuada formação e qualificação dos produtores rurais para o desenvolvimento de suas atividades

econômicas, bem como de melhorar o acesso às informações sobre o funcionamento das políticas públicas e as condições para o seu acesso, com destaque para o crédito rural.

A sustentabilidade ao longo do tempo do Pronaf e a baixa inadimplência devem-se, entre outros motivos, aos encargos financeiros favorecidos e à existência de mecanismos de seguros de clima (Seaf) e de preços (PGPAF) vinculados ao crédito, restando para as instituições financeiras a administração do risco moral. Antes de 2004, a ação do governo era mais pontual e atrasada, e em geral efetivada após a ocorrência de eventos fortuitos, com prorrogações de dívidas ou rebates nos financiamentos.

O desenvolvimento do PAA permitiu acúmulos significativos na elaboração de outras políticas com irradiação a partir do mercado como instrumento animador central. Um bom exemplo foi a Lei da Alimentação Escolar (Pnae), que fortalece circuitos locais e regionais de comercialização, aumenta a circulação de riquezas na região, resgata hábitos alimentares regionais e, principalmente, constitui sistemas associativos ou cooperativos que ajudam no processo de organização da produção e protegem a economia dos mais pobres.

Entretanto, passados sete anos de sua criação, o PAA atinge apenas 143 mil famílias a cada ano, em um universo estimado de público de agricultores familiares (produtores de excedentes) de mais de 2 milhões de famílias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília, DF, 2006.

FELTRACO, S. L. *Avaliar e propor aperfeiçoamento às políticas do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar*. Brasília, DF, 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

MULLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*.

2007. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRS, Porto Alegre, 2007.

MARTINS, S. P. *Relatório propositivo para ampliação da Execução do PAA: formação de estoque na Região Nordeste*. Brasília, DF: Cooperação GTZ/MDA, 2009.

## 9. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: INOVAÇÃO NA TRILHA DO FOME ZERO

*Caio Galvão de França  
Joaquim Soriano*

### INTRODUÇÃO

Nos anos recentes consolidou-se no Brasil uma agenda democrática para o desenvolvimento rural. Uma agenda que é ao mesmo tempo impulso e expressão do aprofundamento da democracia no país.

Uma conquista recente diante de um passado, não tão distante, em que a agricultura e o meio rural eram vistos como obstáculos internos do desenvolvimento ou setores apenas subordinados aos ditames da urbanização e da industrialização. O rural era associado ao atraso, à pobreza e de onde se precisaria sair para alcançar os direitos básicos da cidadania. Apenas o setor dominante da grande propriedade era visto como produtivo e legítimo público da política econômica.

Aos poucos o país vai tirando da invisibilidade imposta vários setores sociais e descobrindo a diversidade da agricultura e do meio rural, suas potencialidades para uma ocupação mais equilibrada do território e das regiões e para a própria sustentabilidade e o dinamismo do desenvolvimento nacional.

Hoje, estas potencialidades ganham ainda mais relevância pelo papel que o meio rural pode desempenhar no adequado equacionamento de três temas contemporâneos e definidores das possibilidades de futuro do país– a segurança alimentar, as mudanças climáticas e a nova matriz energética<sup>1</sup>.

Esta agenda do desenvolvimento rural integra o novo modelo de desenvolvimento do país, em consolidação, que combina crescimento econômico com distribuição de renda e acesso a direitos. Algo que decorre da reorientação da política macroeconômica a partir de 2003, que passou a dar importância para o combate à

1. Sobre a agricultura familiar nestas agendas contemporâneas, ver CASSEL, 2010.

pobreza, à redução das desigualdades na distribuição da renda, ao crescimento do emprego e dos salários<sup>2</sup>.

Para além desse marco geral, dois elementos foram centrais na configuração desta agenda e das próprias condições para sua efetivação. O primeiro foi a transformação do paradigma da superação da fome e da pobreza, que tem no Projeto Fome Zero sua expressão mais acabada. O segundo foi a afirmação da identidade social da agricultura familiar e a legitimação de políticas públicas agrícolas diferenciadas.

O Projeto Fome Zero pautou-se por fazer da erradicação da fome e da garantia do direito humano à alimentação um elemento central da agenda nacional, por demonstrar suas causas históricas e estruturais, por valorizar o papel do Estado e da mobilização social e por romper com a falsa dicotomia entre o econômico e o social.

Na contracorrente do projeto neoliberal e das políticas do governo federal de então, o Fome Zero assinalou a necessária conjugação de políticas estruturais e de intervenções de ordem emergencial. Para superar o “círculo vicioso da fome” seria preciso atuar sobre a “insuficiência da demanda”, alterando o modelo econômico; seria preciso, também, ações de inclusão social e para baratear a alimentação para a população de baixa renda. Sua expressão maior seria a construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, com medidas passíveis de serem implementadas de imediato sem deixar de indicar as diretrizes para impulsionar as mudanças estruturais<sup>3</sup>.

Outro elemento fundante desta nova agenda do desenvolvimento rural foi a afirmação da identidade social da agricultura familiar, que abarca um conjunto de formas particulares de relações de produção, de apropriação e uso dos recursos naturais, onde coabitam mulheres e homens pequenos proprietários, posseiros, assentados da reforma agrária, extrativistas, varzeteiros e outras comunidades tradicionais. Este reconhecimento da diferenciação social do meio rural e da agricultura, fruto de uma longa jornada de lutas desses setores e do debate intelectual, encerrou um longo período histórico de exclusividade na representação dos interesses do meio rural<sup>4</sup>. E contribuiu, também, para a percepção da diversi-

2. Ver BARBOSA, 2010.

3. Ver Capítulo 1 deste livro, “Projeto Fome Zero: Documento-síntese”, Instituto Cidadania.

4. Ver MARQUES, DEL GROSSI, FRANÇA, 2010.

dade interna deste setor, em especial, daquela que se expressa nas relações de gênero, na desigualdade imposta às mulheres rurais, inclusive, na agricultura familiar.

O reconhecimento político de novos atores do mundo rural, “quebrando o monopólio dos grandes produtores e do agronegócio, abriu a possibilidade ao desenvolvimento de uma infinidade de projetos inovadores e contribui para demonstrar que o leque das transformações do mundo rural admite múltiplas alternativas e possibilidades” (GARCIA JR. e HEREDIA, 2010). Afirma-se, então, uma pluralidade política fundamental para a democratização do país.

A expressão deste reconhecimento no plano estatal foi a criação e consolidação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas que potencializam o protagonismo econômico da agricultura familiar, que requalificam sua inserção econômica local, regional e nacional<sup>5</sup>. São políticas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de apoio à produção e garantia de renda – crédito, assistência técnica, comercialização, energia elétrica, agroindustrialização, seguros de preços e climático –, de promoção da igualdade e da autonomia econômica das mulheres rurais, de desenvolvimento territorial e de integração regional.

É no marco da convergência destes elementos e das alterações na própria agenda de governo no segundo mandato que se constituiu o Programa Territórios da Cidadania. O objetivo do presente artigo é analisar o Programa Territórios da Cidadania como parte desta nova agenda do desenvolvimento rural. Considera-se que o Programa Territórios da Cidadania amplia e realiza o programa de combate à fome a partir da trilha aberta pelo Fome Zero e pavimentada pelas novas condições políticas e institucionais criadas pelo governo Lula, constituindo-se como uma nova estratégia de superação da pobreza rural, capaz de abrir novos horizontes não só para o acesso a direitos e para a inclusão social e produtiva, como também para o próprio desenvolvimento das regiões.

O artigo está estruturado em cinco partes, além desta pequena introdução. No tópico seguinte abordamos alguns dos aspectos do Projeto Fome Zero e seus desdobramentos em políticas públicas setoriais que contribuem para a criação do Programa Territórios da Cidadania. O tópico três contém uma apresentação do processo de

5. Del Grossi e Marques (2010), ao tratarem da evolução do marco legal relacionado à agricultura familiar, destacam alguns dos principais momentos da trajetória de seu reconhecimento pelo Estado brasileiro.

formulação do programa e de sua entrada na agenda do governo. O tópico quatro apresenta o programa, com destaque para seu arranjo institucional, o ciclo de gestão e alguns elementos preliminares de balanço. No último tópico são apresentadas considerações finais que retomam elementos do programa e sua contribuição para a nova agenda do desenvolvimento rural.

## O FOME ZERO E O DESENVOLVIMENTO RURAL

O Projeto Fome Zero foi gestado no âmbito da crítica à supremacia do mercado e à desresponsabilização do Estado na garantia do acesso aos direitos e, mais especificamente, às políticas focalizadas de combate à fome. Constituiu-se como uma iniciativa proativa da sociedade civil, determinada a disputar o rumo das políticas públicas e das ações governamentais, no âmbito da contestação à hegemonia neoliberal.

O Projeto foi objeto de questionamentos públicos, tanto por aqueles que insistiam na tese da focalização das políticas sociais, como por aqueles que absolutizavam a garantia da renda mínima como a melhor forma de combater a fome e a pobreza. Sem contar com as críticas que acusavam o projeto de ser inexequível e inviável do ponto de vista orçamentário e financeiro<sup>6</sup>.

O projeto foi assumido pelo Partido dos Trabalhadores e incorporado ao programa de governo da candidatura Lula às eleições presidenciais de 2002. Com o início do governo Lula, em 2003, o Projeto Fome Zero transformou-se em estratégia para diversas ações e políticas setoriais conectadas com mudanças na política econômica e no papel do Estado, que passaram a se orientar para a promoção do crescimento com distribuição de renda e para a ampliação do acesso aos direitos sociais. Foi, ainda, referência fundamental para as iniciativas do presidente da República para que o tema ganhasse destaque na agenda internacional, como foi o caso da Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza.

Superar a situação das pessoas em insegurança alimentar significava retomar o papel do Estado para alterar as condições de vida no meio rural, onde o problema era proporcionalmente mais grave, e aumentar a produção de alimentos. A opção adotada pelo novo governo foi enfrentar este desafio com a criação de uma rede

6. Ver capítulo deste livro "Para os críticos do Fome Zero".

de proteção social e de uma política nacional de segurança alimentar associada a políticas setoriais diferenciadas para a agricultura familiar e a retomada com qualidade da reforma agrária. Estas em grande parte sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Como assinala Graziano (2009), para que os programas do Fome Zero pudessem começar a mostrar resultados foi necessário fortalecer, construir e reconstruir instituições e instrumentos de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar, depois de anos de desmonte da capacidade do Estado.

Estes temas compunham a pauta histórica de reivindicações dos movimentos sociais no campo e correspondiam a prioridades da própria plataforma do candidato Lula, contida no documento setorial intitulado “Vida Digna no Campo”.

Na dinâmica inicial do governo federal os espaços para as políticas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar decorreram mais da condição de dimensões importantes do Fome Zero, que já ocupava um lugar central na agenda do governo, do que do reconhecimento específico da importância dessas políticas setoriais. No decorrer do governo esses temas foram ganhando autonomia, estatura e mais reconhecimento, adquirindo também a condição de prioridades de governo. Isso se expressou no montante de recursos aplicados e no alcance das políticas diferenciadas, na importância adquirida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e na própria valorização de um rural ressignificado na agenda nacional.

A agricultura familiar e a reforma agrária constavam como temas das políticas estruturais do Fome Zero, voltadas para “a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição das desigualdades sociais”. O “incentivo à agricultura familiar” passaria por uma política agrícola voltada para o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda, abarcando crédito, assistência técnica, seguro agrícola, comercialização, pesquisa e infraestrutura<sup>7</sup>.

Muito do que foi previsto foi feito e todas essas políticas estão operativas. Os pilares da estratégia do Fome Zero resultaram em

7. Ver capítulo 1 deste livro, “Projeto Fome Zero: documento-síntese”, Instituto Cidadania.

uma ampla rede de proteção social com políticas de caráter universal de transferência de renda condicionada e em políticas públicas de desenvolvimento rural articuladas à política nacional de segurança alimentar e nutricional voltadas para fortalecer o protagonismo econômico e social das populações rurais<sup>8</sup>.

Mas a experiência foi mais além. Primeiro com a estruturação de um conjunto de políticas de promoção da autonomia e igualdade das mulheres rurais, setor bastante afetado pela pobreza. Uma combinação de políticas afirmativas e ações transversais construída no diálogo com as organizações e movimentos de mulheres rurais. E, segundo, com a estruturação de uma política de desenvolvimento territorial, como expressão de uma visão ampliada sobre o rural e como uma nova referência para o planejamento e a gestão, com participação social, do desenvolvimento das regiões.

A mudança gradual na política econômica, num ambiente ainda de baixo dinamismo econômico, possibilitou a expressiva ampliação das políticas sociais e dos instrumentos de apoio à agricultura familiar. Aos poucos foram se concretizando as premissas associadas à mudança no modelo econômico necessária para a efetiva superação da fome e à garantia da segurança alimentar.

Neste cenário mais favorável inicia-se, em 2007, o segundo mandato do presidente Lula, com o anúncio de um ambicioso plano de investimentos públicos e privados em infraestrutura, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e uma extensa agenda social voltada para a universalização do acesso aos direitos fundamentais. Uma combinação que simboliza o encontro da economia com o social, como dimensões inseparáveis de um novo padrão de desenvolvimento nacional.

No âmbito do desenvolvimento rural, a partir de uma etapa de criação e implementação das políticas setoriais de fortalecimento da agricultura familiar, de reforma agrária, de promoção da igualdade das mulheres, de desenvolvimento territorial e integração regional, o desafio passava a ser coordená-las e integrá-las com um sentido estratégico comum – impulsionar o desenvolvimento rural sustentável.

A partir do acúmulo político e institucional, as ações interseoriais e intergovernamentais não só ganharam mais importância,

8. Para uma análise dos avanços nas políticas setoriais de desenvolvimento rural, ver FRANÇA, DEL GROSSI e MARQUES, 2010.

como as condições para se efetivarem e tornaram-se mais favoráveis. É na confluência do novo padrão de desenvolvimento nacional, das políticas setoriais de desenvolvimento rural e de amadurecimento da agenda federativa e intersetorial que se atualiza a estratégia de combate à pobreza rural com a constituição do Programa Territórios da Cidadania.

## A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E SUA ENTRADA NA AGENDA

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi lançado em fevereiro de 2008 após quase um ano da apresentação de seu desenho inicial pelo MDA. O processo de formulação e de entrada na agenda do governo foi rico e complexo, com gradual envolvimento de outros ministérios, e resultou na sua inclusão como parte da Agenda Social e uma das prioridades do governo para o segundo mandato.

A aprovação e o entusiasmo do presidente da República, associado à atuação persistente da Casa Civil, órgão de coordenação das prioridades do governo federal, resultou na adesão de vários ministérios, que reconheciam as potencialidades do PTC para superar as dificuldades que encontravam para que suas ações e políticas setoriais chegassem às populações rurais. Dificuldades decorrentes das limitações das próprias políticas públicas e dos arranjos existentes e do peso institucionalizado dos mecanismos de dominação política e econômica vigentes na área rural, associadas à dispersão espacial da população rural e à fragilidade da presença institucional de várias estruturas do Estado.

Um argumento reiterado nas reuniões com outros órgãos federais era a possibilidade de transbordamento dos resultados das políticas setoriais, um efeito tanto cumulativo como potencializador das ações setoriais que fariam a mudança nas condições de vida do público-alvo do programa<sup>9</sup>.

A experiência do MDA para chegar às populações rurais, evidenciada pela rápida expansão do alcance de suas políticas, e a permanência de níveis de desigualdades e de pobreza na área rural, apesar da consistente e lenta trajetória de redução observada desde o final da década de 1990, também era percebida como

9. Observação assinalada por Márcia Carvalho Ribeiro, que integrou a equipe responsável pela formulação do programa.

uma boa e útil referência para o esforço interministerial de produzir novas estratégias e novas modalidades de ação pública no meio rural.

A contribuição da Casa Civil, que tem autoridade delegada pela Presidência da República para a convocação dos demais ministérios e experiência na coordenação de ações e programas intersetoriais, foi fundamental em todo o processo de detalhamento e ajuste da proposta inicial. Nas junções e reelaborações no espaço intragovernamental o programa foi ampliado e alterado e, principalmente, foram criadas as condições internas para sua implementação.

A formulação do programa e sua entrada na agenda do governo decorreram, portanto, das condições institucionais e políticas acumuladas, do novo contexto dado pela vitória nas eleições presidenciais e do novo horizonte definido para o segundo mandato do presidente Lula.

Como anunciava o programa de governo, o objetivo central seria a promoção de um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, a partir das novas condições criadas pela “transição” iniciada em 2003, e reconhecendo um papel destacado para a ampliação dos programas sociais e a universalização do acesso aos direitos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006).

No processo eleitoral as políticas sociais foram alvo de críticas, que questionavam a capacidade das ações assistenciais para criar as condições de emancipação das pessoas beneficiadas. Reconhecia-se sua importância, mas enfatizava-se a necessidade da consolidação das “portas de saída da pobreza”, das alternativas de geração de trabalho, emprego e renda, de promoção da autonomia econômica. Esta preocupação também estava presente no programa de governo, que estabelecia que a expansão da rede de serviços básicos para os beneficiários do “Bolsa Família” deveria vir acompanhada de ações “no campo do trabalho e da renda, através de programa interministerial que promova a autossuficiência das famílias atendidas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006).

Logo no início do segundo mandato o presidente anunciou sua intenção de produzir inovações nas políticas sociais. Partindo de um balanço positivo, propunha “um novo patamar” nas políticas e indicava que um dos avanços almejados era o da “intersectorialidade, a integração dessas políticas para que possamos criar

sinergias, maximizar os recursos, potencializar as ações”. Nesse momento, o governo federal, além de “ações intersetoriais integradas com transversalidade”, estabelecia um nexo com a convergência de esforços nas ações territoriais como condição para alcançar a superação da exclusão e da pobreza (BRASIL, 2007c).

No bojo do processo de elaboração do Programa de Aceleração do Crescimento, e de forma mais intensa após seu lançamento em janeiro de 2007, o governo federal discutia, sob a coordenação da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a criação de uma Agenda Social, com a definição de diretrizes e mecanismos de articulação e aperfeiçoamento das políticas e programas sociais e de um conjunto de medidas voltadas para consolidar direitos e reduzir as desigualdades sociais.

A continuidade renovada do governo desenhava um contexto institucional mais favorável para inovações no campo das políticas sociais, um ambiente mais propício à articulação e coordenação de ações setoriais. E a existência de um “feixe simultâneo e permanente de políticas públicas” – expressão utilizada por Ignacy Sachs –, com seus graus diferenciados de abrangência e consolidação, abria possibilidades para um novo ciclo do desenvolvimento rural.

Em sintonia com essa orientação, o MDA, no âmbito de suas competências, destacava a necessidade de uma criativa e eficaz integração entre as políticas, em particular das políticas de assistência, seguridade social e transferência de renda com as políticas de apoio à produção, geração de trabalho e renda e de desenvolvimento regional. Estabelecia, ainda, como prioridade o aperfeiçoamento interno de cada uma das políticas diferenciadas e o esforço para dar-lhes um sentido estratégico comum, aproximando-as, articulando-as espacial e temporalmente junto do público-alvo. Uma nova agenda setorial que buscava dialogar com a reiterada demanda do presidente para que as políticas públicas chegassem juntas e ao mesmo tempo às populações beneficiárias.

No ambiente institucional da estruturação da agenda social do governo federal, o MDA, que discutia uma ação coordenada dirigida à qualidade de vida e da produção dos assentamentos da reforma agrária, formula uma proposta mais ampla de articulação de políticas e ações nos territórios rurais mais pobres. Os territórios rurais, constituídos por uma política recente, ganham a condição de referência para a coordenação intersetorial e intergovernamen-

tal, abrangendo outras políticas setoriais, as principais políticas sociais e os vários públicos beneficiários.

O detalhamento deste programa de superação da pobreza no meio rural, por intermédio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, incorporou a experiência acumulada em diferentes áreas de atuação do MDA, e, também, aportes de iniciativas recentes de articulação de políticas, como, por exemplo, o projeto piloto de integração de ações do Programa Bolsa Família e Pronaf B (microcrédito rural) em municípios do Ceará, uma iniciativa conjunta do MDA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Banco do Nordeste, com a participação de outros órgãos federais, estaduais e municipais, além de associações comunitárias.

Vale registrar as conexões entre o novo programa e elementos importantes do que vinha sendo construído no âmbito da política de desenvolvimento territorial e no padrão de ação mais geral do MDA. Entre outras, a visão ampliada sobre o rural, a valorização da participação social, a utilização dos territórios rurais de identidade previamente constituídos, a incorporação da abordagem territorial, a articulação dos órgãos públicos e entes federados e a valorização das institucionalidades territoriais como espaços de gestão e controle social de políticas públicas.

A formulação do PTC ocorreu, portanto, informada pela alteração na agenda do governo, pelas dinâmicas de outras políticas sociais e de mudanças na própria inserção do MDA, que teriam permitido redefinir e ampliar os horizontes das políticas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural. Neste novo contexto institucional, mais propício a uma política interministerial e federativa e a formas de participação social, o PTC resultou em uma arquitetura nova, qualitativamente superior<sup>10</sup>.

O caráter inovador do programa foi destacado por Ignacy Sachs, que o considerou uma virada nas políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade, pela decisão de “pôr em marcha a economia dos territórios mais atrasados, onde se concentram os bolsões de miséria mais recalcitrantes”, despertando “todas as forças vivas da sociedade local”, e por partir da premissa de que o desenvolvimento territorial deve ser pactuado entre todos os seus protagonistas (SACHS, 2008).

10. Ver evolução do desenho do programa em BRASIL, MDA, 2007a e 2007b, e BRASIL, MDA, 2008.

A reação conservadora ao programa foi imediata, chegando ao ponto de contestar a constitucionalidade do decreto presidencial<sup>11</sup>. Isso acabou contribuindo para ampliar a visibilidade do programa e estimular manifestações de aprovação que valorizavam os ganhos de eficiência e eficácia com a “integração na ponta” das políticas e seus efeitos positivos, inclusive para a democratização da sociedade brasileira e para o desmonte de mecanismos tradicionais de dominação política<sup>12</sup>.

## O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

No lançamento do programa já ficava evidenciada a importância adquirida na Agenda Social do governo federal por esta nova política de integração de ações dirigidas à superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inseridas em uma estratégia de garantia de direitos e de desenvolvimento territorial sustentável.

Para se ter uma ideia da dimensão do programa, para o primeiro ano foram selecionados 60 territórios e em 2009 sua abrangência foi ampliada para 120 territórios, que representavam: 33% do total dos municípios; 23% da população total e 42% do total da população rural; 46% da agricultura familiar; 67% dos assentados.

São 180 ações orçamentárias, de 22 ministérios, agrupadas em três eixos estruturantes – i) apoio a atividades produtivas; ii) cidadania e direitos; iii) infraestrutura – e em sete temas – i) organização sustentável da produção; ii) ações fundiárias; iii) educação e cultura; iv) direitos e desenvolvimento social; v) saúde, saneamento e acesso a água; vi) apoio à gestão territorial; vii) infraestrutura.

O novo programa assenta-se em quatro diretrizes, relacionadas com a estratégia do Fome Zero: planejamento e integração de políticas públicas; ampliação da participação social; busca da universalização de programas básicos de cidadania; inclusão produtiva das populações pobres dos territórios<sup>13</sup>.

11. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n. 4.032, de 26 de fevereiro de 2008, subscrita pelos democratas e pelo Partido da Social Democracia Brasileira. Outros dois questionamentos foram apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Ministério Público Federal.

12. Estes e outros aspectos foram abordados nos artigos: “Política vai parar de ganhar com a miséria” (*Valor Econômico*, 28 fev. 2008), de Maria Inês Nassif; “Cidadania e política” (*Correio Braziliense*, 27 fev. 2008), de Marcos Coimbra; “Oposição a quê?” e “Pode-se ou não fazer políticas para os pobres?” (*Gazeta Mercantil*, 13 mar. 2008 e 22 abr. 2008), de Ladislau Dowbor.

13. *Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento com inclusão social no Brasil rural*. Apresentação em slides para discussão com Casa Civil, mar. 2007.

## OS 120 TERRITÓRIOS DA CIDADANIA



O foco do programa são os territórios rurais, conjuntos de municípios que compartilham aspectos econômicos, sociais e culturais comuns. Estes territórios rurais de identidade preexistentes contavam com colegiados constituídos por representantes dos governos locais e da sociedade civil. Foram selecionados territórios com menores IDHs, baixo dinamismo econômico, maior concentração de agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária e comunidades rurais tradicionais e maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família.

A matriz com todos os investimentos previstos em cada um dos 120 territórios resultou da experiência acumulada em cada órgão e da interlocução interministerial, ajustada a partir de demandas oriundas dos colegiados territoriais. Todas as ações da matriz

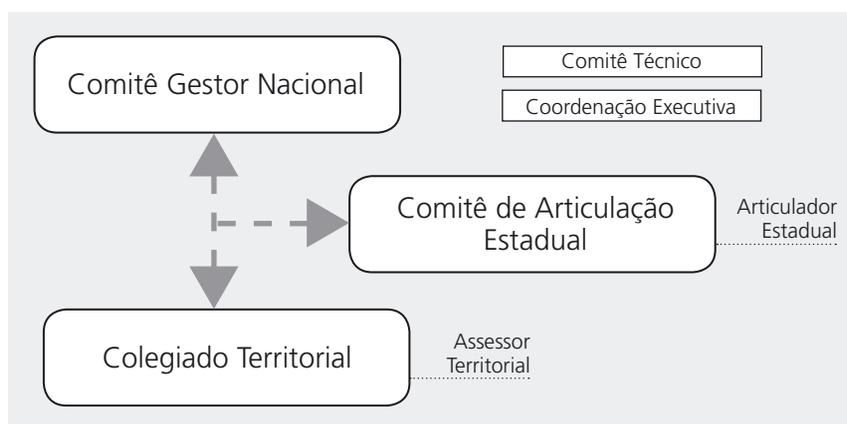
foram incorporadas ao Plano Plurianual 2008-2011 e, no caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário, isso significou um acréscimo de um bilhão de reais no seu orçamento. À matriz federal poderiam ser acrescentadas ações dos governos estaduais e municipais, como parte dos esforços para uma pactuação federativa na implantação do programa<sup>14</sup>.

Estes investimentos são submetidos a consultas públicas nos territórios, como uma etapa de pactuação e participação social. O retorno corresponde à indicação de ações prioritárias, ou de prioridades de público e de comunidades beneficiadas, constituindo o plano territorial de ações integradas, que prevê a execução física e financeira das ações e metas setoriais. Esta agenda pactuada é amplamente divulgada e é disponibilizada em um espaço virtual especialmente criado para possibilitar o monitoramento do programa, o Portal dos Territórios da Cidadania<sup>15</sup>.

## A ESTRUTURA DE GESTÃO

O programa conta uma nova estrutura de gestão que integra as esferas nacional, estadual e territorial, composto pelo Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Acompanhamento Estadual (CAE) e o Colegiado Territorial.

**Figura 1 – Estrutura de gestão do programa**



14. Em cada estado foi subscrito pela União (Presidente da República), Estado (Governador/a) e Municípios (Prefeito/a) um Protocolo de Cooperação Federativa para a execução de ações cooperadas e solidárias para implementação do Programa Territórios da Cidadania.

15. Disponível em: <[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)>.

O Comitê Gestor Nacional é a instância superior responsável pela definição das diretrizes e pelas decisões de ajustes, composto por secretários executivos dos 22 ministérios e órgãos federais que participam do Programa<sup>16</sup>.

Há uma coordenação executiva formada pela Casa Civil da Presidência da República, que tem por atribuição a coordenação das ações prioritárias do governo federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, responsável pela interlocução com governos estaduais e municipais. Conta, ainda, com uma estrutura de apoio, o Comitê Técnico, que se dedica ao acompanhamento da sua operacionalização.

Em cada estado há o CAE, uma instância não deliberativa de articulação, consulta, mobilização e monitoramento das ações, composta por representantes dos órgãos federais presentes nos estados, secretarias e órgãos públicos estaduais e representantes dos municípios abrangidos pelo programa. A coordenação do Comitê é, em geral, feita pela Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário, instância descentralizada do MDA.

Os Colegiados Territoriais são estruturas de participação social preexistentes que, em geral, foram ampliadas com o início do programa. São espaços paritários, constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público, voltados para o exercício do controle social das políticas públicas, para a qualificação e integração das ações buscando integrá-las a um plano de desenvolvimento territorial. Seu funcionamento conta com o apoio de recursos públicos e de profissionais contratados.

## O CICLO DE GESTÃO<sup>17</sup>

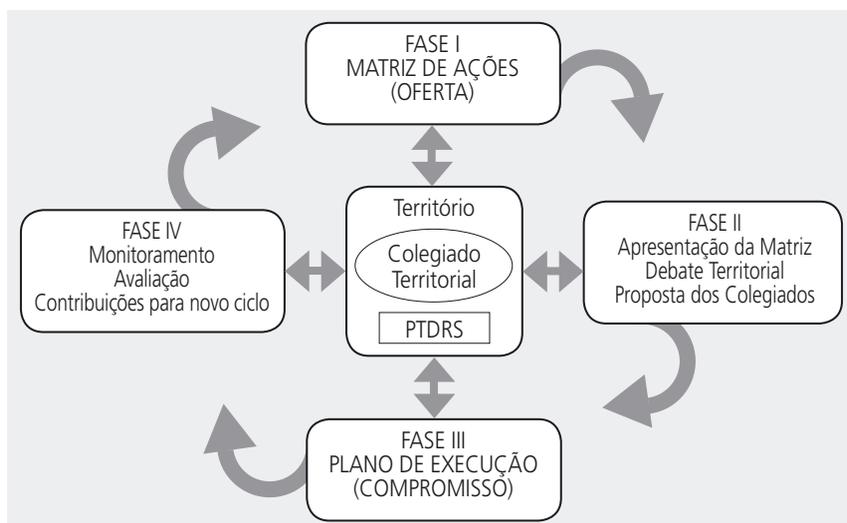
O Ciclo de Gestão estabelece um fluxo de programação, execução, monitoramento e avaliação apoiado em instrumentos específicos, que dão suporte a cada etapa.

16. São eles: Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministérios da Fazenda, Minas e Energia, Saúde, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Educação, Cultura, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Meio Ambiente, Cidades, Desenvolvimento Social, Comunicações, Ciência e Tecnologia e Pesca e Aquicultura, Funasa, Incra, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Social, de Políticas para Mulheres, Funai, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

17. Tópico elaborado a partir de documento preliminar do Comitê Gestor Nacional intitulado "Programa Territórios da Cidadania 2008-2010 – Relatório da Avaliação".

O ponto de partida é a programação dos ministérios e órgãos federais contendo as ações orçamentárias e extraorçamentárias previstas para cada ano em cada território. Reflete o olhar setorial sobre os territórios e se expressa como um cardápio de ações federais disponibilizadas. Há, portanto, uma matriz nacional, com os dados agregados do programa por ação orçamentária e uma matriz específica por território.

**Figura 2 – Ciclo de planejamento e gestão do programa**



Esta “proposta” de ações do governo federal é submetida ao Colegiado Territorial que coordena um processo de consulta pública, denominado debate territorial. A manifestação sobre a matriz é diferenciada em função das possibilidades autorizadas para cada ação. A matriz classifica quatro tipos de ações: deliberativas, consultivas, de articulação e de controle social. Há, portanto, ações que são submetidas à deliberação do debate territorial, coordenado pelo Colegiado; outras, apenas a um processo de consulta, que pode resultar na indicação de prioridades na alocação do recurso em relação, por exemplo, a determinados públicos ou localidades.

A manifestação do Colegiado contém, ainda, a identificação de seis ações prioritárias entre as disponibilizadas pela matriz e outras três, também consideradas prioritárias, mas que não foram ofertadas. Estas poderão ser incorporadas na matriz do ano seguinte e, ainda, contribuir com ajustes no desenho das próprias políticas públicas.

Após esta etapa a matriz territorial é ajustada, seja incorporando a manifestação do colegiado, seja motivada por imperativos técnicos ou orçamentários identificados pelos gestores das ações. O resultado é o Plano de Execução, o compromisso do governo federal com as ações que serão implementadas em cada território.

O monitoramento e a avaliação são feitos direta e exclusivamente em âmbito setorial pelos órgãos federais, que informam ao Comitê Gestor Nacional, a quem cabe sistematizar as informações em um balanço anual de execução, que subsidiará a elaboração na matriz do ano seguinte.

### ELEMENTOS INICIAIS DE BALANÇO

Nestes primeiros anos de existência o programa tem conseguido manter um bom padrão de execução, bem como estabilidade no número de ações e ampliação no montante de recursos investidos. Em 2008 foram 180 ações e previstos R\$ 12,9 bilhões de investimentos, com uma execução de 77,8%. Em 2009 foram 203 ações, com recursos previstos de R\$ 19,3 bilhões e uma execução de 78,6%. Em 2010, são 183 ações com R\$ 27 bilhões previstos para os investimentos, que deverão resultar em mais de 5.200 obras.

Em dois anos foram investidos mais de R\$ 29 bilhões nos territórios rurais pobres do país. Isso significa que as regiões mais empobrecidas que não conseguiam ter acesso às políticas públicas passaram a ser priorizadas. As políticas sociais estão chegando aonde antes não chegavam, pois o programa implicou a priorização desses territórios, a convergência das políticas criou uma dinâmica virtuosa, houve aumento da participação e do controle social e melhoria na articulação federativa que favorece a efetividade na implementação das políticas. Além disso, ampliaram-se as ações de inclusão produtiva complementares ao Bolsa Família (BRASIL, 2010).

A ênfase no planejamento e integração de políticas implicou a constituição de uma agenda federativa no programa, com a constituição e o funcionamento – ainda desigual – de 26 Comitês de Acompanhamento Estaduais. Repercutiu também sobre os governos estaduais com alterações no planejamento estadual com base no território: dez estados já adotaram a estratégia do PTC na elaboração das matrizes de ações estaduais (BA, MG, MS, PR, GO, SE, RO, MT, CE e RJ); dez estados dividiram suas áreas geográficas em territórios rurais (AC, AP, PA, GO, PI, CE, RN, BA, SE e ES) (BRASIL, 2010).

Observa-se a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios pela combinação de diversas ações, em particular, crédito, assistência técnica e comercialização. Na busca da universalização de programas básicos da cidadania a implementação do programa já resultou em alteração nas políticas setoriais, a partir de demandas advindas dos territórios. Como, por exemplo, as alterações de critérios para o acesso às Farmácias Populares, às ações de Inclusão Digital e Pontos de Cultura, ao Programa Minha Casa, Minha Vida e à política de saneamento rural.

Um destaque deve ser dado a diversos casos bem-sucedidos de integração de políticas, como no tema do fortalecimento de cadeias produtivas nos Territórios do Sisal (BA), Alto Sertão (SE), Nordeste Paraense (PA) e Grande Dourados (MS). No Território da Serra da Capivara (PI), a integração das políticas envolveu investimentos combinados na educação, inclusão digital e assistência técnica; ampliação do acesso ao crédito combinado com a criação de associações e cooperativas e ações de organização produtiva; acesso a documentação, à seguridade social e a energia elétrica. Outro caso interessante é o do Território Madeira-Mamoré (RO), onde há um esforço para integrar os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento em obras de infraestrutura (estradas, hidrovias, geração de energia) com as ações de regularização fundiária, assistência técnica voltada para a organização sustentável da produção e de acesso a direitos e às ações de desenvolvimento social (BRASIL, 2010).

Alguns problemas já aparecem bem delineados. Um primeiro é o descompasso entre o tamanho do programa e sua capacidade institucional, que restringe as possibilidades de monitoramento e de acompanhamento mais adequado. Discutem-se alternativas, entre elas, o fortalecimento da estrutura de gestão e de sua institucionalidade e a ampliação do envolvimento dos órgãos governamentais. Algo que deverá resultar, entre outras coisas, em um sistema específico e comum de monitoramento da execução e de avaliação do programa, inclusive mensurando o impacto das políticas ao longo do tempo.

Um segundo problema é a limitada capacidade técnica dos pequenos municípios na elaboração e execução de projetos. Para superar este problema promoveu-se uma mudança legal, estabelecendo a transferência obrigatória de recursos financeiros de ações do programa executadas por municípios com menos de 50 mil habi-

tantes e, ainda, a oferta de assessoria técnica e a implementação de um programa de capacitação na elaboração e execução de projetos, com a participação do Banco do Nordeste, do Sebrae e da Caixa Econômica Federal. Outras medidas em discussão envolvem a destinação de recursos para elaboração de projetos em processo licitatórios e medidas de simplificação de procedimento e a diminuição de contrapartidas (BRASIL, 2010).

Diante da dimensão dos investimentos do PAC e de seu impacto sobre a dinâmica econômica e social dos territórios, abre-se um conjunto de possibilidades que, para serem devidamente aproveitadas, demandam melhor articulação entre as obras e as ações do PTC.

Há outro desafio que se refere à ampliação dos recursos alocados no programa. De forma clara e incisiva Sachs (2010) propõe, para além da mobilização dos recursos endógenos do Territórios da Cidadania, a criação de um Fundo Nacional de Solidariedade, financiado com percentual do orçamento nacional explicitamente atribuído à redução das disparidades territoriais e sociais e/ou com uma participação nos *royalties* do petróleo do pré-sal. Algo necessário diante da dimensão das tarefas civilizatórias assumidas e mais especificamente dos objetivos de emancipação gradual dos Territórios da Cidadania, em relação ao Bolsa Família, mediante criação de oportunidades de trabalho remunerado (empregos, autoempregos e todas as formas de associativismo) e de redução das disparidades no nível de vida entre as diferentes regiões, *pari passu* com a redução das disparidades na distribuição social da renda.

Outros três pontos devem ser também mencionados, pois integram a agenda de futuro do programa. O primeiro refere-se aos ajustes nas lógicas das políticas setoriais a partir da experiência de sua implementação na dinâmica dos Territórios da Cidadania, na relação com as demais políticas e com as manifestações oriundas do controle social. O segundo refere-se à discussão sobre as possibilidades de ampliação e qualificação da participação social. E o terceiro refere-se à ampliação da participação dos governos estaduais e das prefeituras, com a inclusão de algumas de suas ações na matriz territorial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa constitui um bom exemplo de política pública de gestão inovadora dirigida à articulação intersetorial no âmbito do governo federal e intergovernamental, na implementação de

uma estratégia de superação da pobreza rural e de desenvolvimento territorial sustentável com inclusão e participação social em regiões prioritárias, os Territórios da Cidadania.

Inserir-se no campo da nova gestão pública e da agenda de aprofundamento da governança democrática do país, tanto pela dimensão democratizante do objetivo de universalizar o acesso a direitos e ampliar o protagonismo econômico e social das populações rurais, quanto por dialogar com aspectos específicos do debate contemporâneo sobre a administração pública.

O programa insere-se, também, no debate recente sobre desenvolvimento territorial rural, com um caráter inovador como política para a gestão pública, como experiência de gestão territorial de políticas setoriais preexistentes. Isso não significa, entretanto, conferir-lhe uma dimensão inaugural, pois várias das inovações incorporadas correspondem a valores já presentes no desenho de outras políticas públicas, como é o caso, por exemplo, do Programa Bolsa Família, do padrão de gerenciamento do Programa de Aceleração do Crescimento, e em especial na estratégia do Fome Zero, e de outras políticas de desenvolvimento territorial.

As características apresentadas da estrutura de planejamento e gestão do programa correspondem a aspectos institucionais importantes da atuação da esfera federal num contexto de governança (PACHECO, 2004). Há um lócus institucional claramente identificado dentro do aparelho do Estado e um fórum intragovernamental – o Comitê Gestor Nacional; uma autoridade política que possa ser responsabilizada pelas decisões – o Comitê Executivo; um canal institucional de divulgação sistemática das ações – o portal Territórios da Cidadania; e um fórum intergovernamental com esferas subnacionais de governo – Comitê de Acompanhamento Estadual.

Outras características também situam o PTC na agenda contemporânea de políticas públicas, entre elas: a definição do desenvolvimento rural como objetivo de longo prazo; a gestão pactuada com vários atores; a participação social nas indicações das ações; a coordenação de políticas setoriais com objetivos territoriais; a busca pelo monitoramento integrado das ações; e o aprendizado com experiências anteriores e a abertura para correção de rotas<sup>18</sup>.

18 Cabinet Office, UK (1999). "Professional Policy Making for the Twenty First Century", Report by Strategic Making Team, apud PACHECO, 2004.

O PTC seguiu um caminho frequente nas políticas públicas ao ser gerado em uma agenda de governo e posteriormente transferido para a arena pública, num processo inverso ao que percorreu o Projeto Fome Zero. Sua constituição decorreu de um longo processo de amaciamento, desde a apresentação inicial da proposta pelo MDA, passando pela aprovação presidencial, pelo envolvimento da Casa Civil, pela discussão na Câmara de Política Social, e por uma reformulação na interlocução com outros ministérios. Longo, porém essencial, pois ao ser exposto em fóruns competitivos e ao aproveitar as oportunidades para se aprimorar criaram-se as condições para legitimar e viabilizar esta inovação nas políticas públicas.

Pesou nesse percurso a capacidade do MDA em agregar iniciativas, dar novo tratamento a temas recorrentes e dialogar com prioridades da gestão pública, entre elas, o diálogo e o controle social, a universalização do acesso a direitos, a agenda federativa, a coordenação de políticas públicas, o planejamento territorial. Capacidade necessária para colocar suas preocupações e sua visão sobre combate à pobreza e promoção do desenvolvimento rural no centro da agenda do governo, para promover suas alternativas na interlocução social e interna ao governo, e, ainda, para aproveitar as “janelas de oportunidade” que se abriram. Isso combinado com uma atenção ao tempo do governo e à pertinência da proposta resultaram no espaço conquistado.

O Programa Territórios da Cidadania aproveitou janelas de oportunidade abertas no contexto do início do segundo mandato do governo federal e de construção da Agenda Social, contando para isso com um importante acúmulo anterior do MDA na estruturação de políticas setoriais de desenvolvimento rural.

E não se trata de mera inclusão de um tema na agenda do governo, mas de um deslocamento importante do desenvolvimento rural para o centro das preocupações, abrindo novas possibilidades para ocupar um novo lugar no próprio projeto de desenvolvimento nacional. Possibilidades para o aprofundamento da democracia, pois a lógica do programa contribui para desmontar mecanismos tradicionais de dominação, de clientelismo e de mediação parlamentar no acesso a recursos federais, e para ampliar a pluralidade política, bem como para a própria sustentabilidade do desenvolvimento.

Mais recentemente, o programa despertou o interesse de outros países, como Paraguai, Peru, Equador e El Salvador, e passou a integrar a agenda de cooperação técnica do Brasil na América Latina.

Neste texto buscamos situá-lo na trilha aberta pelo Fome Zero, destacando aspectos comuns e alguns contrapontos que o situam como uma atualização na estratégia do combate à pobreza rural, elemento fundante da agenda democrática do desenvolvimento rural.

O cenário é promissor para a erradicação da miséria e a redução das desigualdades sociais e regionais. Os indicadores oficiais mostram uma consistente e rápida redução da pobreza e da desigualdade no meio rural. Redução mais intensa que nas áreas urbanas, e decorrente, principalmente, do aumento das rendas do trabalho.

Assim, a expansão qualitativa do Programa Territórios estará ancorada na combinação virtuosa de crescimento econômico, distribuição de renda, maior sincronia das políticas públicas, fortalecimento da capacidade estatal, maior protagonismo da agricultura familiar, mais participação social e mais democracia. A safra promete.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma. *Cadernos ENAP*, Edição Especial 20 anos, 2006.

BARBOSA, N. Uma nova política macroeconômica e uma nova política social. In: *A nova política econômica: a sustentabilidade ambiental*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. (Coleção 2003-2010 O Brasil em transformação, 1).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Programa Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com inclusão social para o Brasil Rural*. [Documento para discussão]. Brasília: MDA, 2007b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e divulgação. *Patrus Ananias*. Entrevista coletiva concedida pelo ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 22 mar. 2007. 2007c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Territórios da Cidadania: políticas integradas para reduzir desigualdades*. Brasília: MDA, jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *Documento para Reunião de Avaliação do Programa Territórios da Cidadania*. Brasília, fev. 2010.

CASSEL, G. *Desenvolvimento Agrário* [Ciclo de palestras]. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010.

DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. P. M. *A agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação*. [submetido para publicação na Revista Estudos Sociedade e Agricultura do CPDA/UFRRJ].

FRANÇA, C. G. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Ilape/Cepeg, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_; DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. P. M. *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*. Brasília: NEAD/MDA, 2010. (Texto para discussão). No prelo.

PACHECO, R. S. Public management as a non-policy field in Lula's administration. In: [Conferência] GENERATION REFORM IN BRAZIL AND OTHER NATIONS, Rio de Janeiro, 17 a 19 de novembro de 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Lula Presidente: Programa de Governo 2007-2010*. Brasília, 2006.

SACHS, Ignacy. Da Bolsa Família aos Territórios Rurais. *O Globo*, 13 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. *Planejamento do desenvolvimento territorial incluyente e sustentável no Brasil*. Brasília: IICA, NEAD/MDA, set. 2010.

SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Setor Público*, Edição Especial, p. 7-18, 2007.

SILVA, J. G. Zero Hunger and Territories of Citizenship: promoting food security in Brazil's Rural. In: VON BRAUN, J.; VARGAS, R.; PANDYA-CORCH, R. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and actions: an IFPRI 2020 book*. 2009.



# 10. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO FOME ZERO A EXPERIÊNCIA DO CONSEA

*Francisco Menezes*

## ANTECEDENTES

A chegada do presidente Lula à Presidência da República, em 2003, da mesma forma que o processo anterior de construção e consolidação de uma proposta de governo democrático popular, não se deu pelo mero acaso. Foi fruto da mobilização e organização da sociedade brasileira na direção de transformações indispensáveis para um Brasil mais justo e soberano. Da mesma forma, a elaboração e a aplicação da proposta do Projeto Fome Zero representaram a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais.

Cabe, aqui, recuperar alguns desses principais momentos para que se possa dimensionar a importância da participação social em tudo o que se acumulou nesse processo. Evidentemente, deve-se começar falando do notável e precursor papel de Josué de Castro, ainda nos idos dos anos 1940 e 1950. Ele compreendeu a tragédia da fome pelo próprio meio que vivia e, também, a partir da atenta observação sobre essa realidade. Deixou claro que o fenômeno da fome não é um fenômeno natural, nem uma maldição que se abate sobre determinados povos. É um fenômeno social que só pode ser resolvido pela ação humana. Ainda segundo Josué de Castro, a luta contra a fome exige não somente o aumento da produtividade agrícola, mas, também, melhor distribuição dos alimentos. Ele asseverou ser necessário considerar a concentração da propriedade das terras e a degradação dos solos, ao mesmo tempo em que se pensa sobre a questão da repartição igualitária das riquezas. Em suas diversas obras, com particular destaque para *Geografia da Fome*, o médico, sociólogo e geógrafo Josué de

Castro deixou extraordinária contribuição para discussão e atuação sobre as questões que naquelas décadas desafiavam todos os que não aceitavam a fome como uma fatalidade à qual brasileiros e povos de todo o mundo teriam que se submeter. Trouxe, também, contribuições relevantes para as reflexões posteriores, em uma visão que articulava os diferentes campos da ciência para a compreensão do problema.

Os tempos do regime militar no país, iniciados em 1964 e que se prolongaram por 21 anos, exilaram Josué de Castro até a sua morte e buscaram calar 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 aquela situação, a partir do Movimento contra a Carestia que, no final da década de 1970, mobilizou donas de casa e trabalhadores contra a alta dos preços e o baixo poder aquisitivo dos mais pobres para adquirirem os bens e serviços básicos de que necessitavam, em especial alimentos. Cerca de 1,3 milhão de assinaturas foram colhidas e foram realizadas grandes manifestações de protesto contra a indiferença do governo militar perante a alta dos preços. Se não conseguiram lograr uma vitória concreta, semearam as bases para avanços futuros que iriam ocorrer.

Em 1985, já no primeiro governo civil após a ditadura militar, fez-se uso pela primeira vez, em âmbito oficial, da expressão *segurança alimentar*, em documento do Ministério da Agricultura, intitulado *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome*. Registre-se, também, que um ano depois – 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 sob o tema alimentar e nutricional.

A Constituição de 1988 foi o grande marco da democratização brasileira ao institucionalizar a participação da sociedade na vida do Estado por meio de formas diretas como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular ou reforçando os chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal. Quanto a estes, já existiam experiências anteriores, como o Conselho Nacional de Saúde, fruto do grau avançado de atuação do movimento da reforma sanitária. Com o estímulo dado pela nova Constituição e com a disposição de forças da sociedade civil de exercer o controle social somada à vontade política de alguns governantes, foram criados muitos outros conselhos de políticas públicas.

Com o tema segurança alimentar não foi diferente. Em 1991, como fruto do trabalho realizado pelo chamado “governo paralelo”, então liderado por Luís Inácio Lula da Silva, como alternativa ao governo de Collor de Melo, foi elaborada a 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.

A criação do Consea foi favorecida por toda uma movimentação que se iniciou na sociedade, na fase imediatamente após o *impeachment*, de mobilização contra a fome. Iniciou-se, então, a chamada Campanha contra a Fome, liderada pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Esse 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 a impaciência diante de 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 dessa última, e fosse definido como consultivo, chamava a 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 com a Defesa Civil na distribuição de cestas de alimentos a populações flageladas pela seca, no Nordeste do país. Essa primeira experiência do Consea mostrou as possibilidades existentes para um conselho, de natureza intersetorial, mas revelou também fortes constrangimentos para sua atuação, dada a prioridade concedida ao enfrentamento da crise econômica (marcada pelo contexto inflacionário que o país vivia), em uma perspectiva restritiva dos gastos públicos.

Como desdobramento da ação do Consea, foi realizada, em julho de 2004, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Já nessa ocasião, a conferência significou forte mobilização dos estados, principalmente pelos comitês da Ação da Cidadania, e 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, 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 aplicadas, pois um ano depois o governo que sucedeu o de Itamar Franco redefiniu a orientação da política social, não mais reconhecendo o combate à fome como uma prioridade e encerrando com a experiência do Consea através de um decreto presidencial. Despolitiza-se a participação social que passa a adquirir um mero significado de “participação solidária”.

Diante desse novo contexto, os comitês da Campanha contra a Fome procuraram manter sua disposição de atuação, mas pouco a pouco o movimento foi-se enfraquecendo. No entanto, mantiveram-se atuantes as organizações que a partir da conferência fizeram uma aposta mais firme na incidência sobre as políticas públicas, mesmo com a retirada de interesse por parte do governo federal. Prova disso foi a forte pressão dessas organizações em favor de uma participação social na Cúpula Mundial da Alimentação, que se realizou 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 visitantes. Foi um período de maior formulação conceitual e alargamento da compreensão sobre a abrangência da segurança alimentar. Incorporou-se ao conceito da segurança alimentar a segurança nutricional, frisando-se sua interdependência.

Em 1998, na cidade de São Paulo, foi fundado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), incorporando aproximadamente 100 organizações, entre ONGs, movimentos sociais, pastorais da criança e da terra, instituições acadêmicas e outras. Visava-se, naquele momento, uma participação mais articulada entre essas organizações e, imediatamente, o Fórum se deparou com uma oportunidade e um desafio. Não encontrando acolhida a 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.

## CONSTRUINDO O PROJETO FOME ZERO

O Projeto Fome Zero, que foi elaborado pelo Instituto da Cidadania a partir de 2001, visando oferecer ao presidente da República

que seria 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 de formulação e ação incidente sobre as políticas públicas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional. Representantes de ONGs, acadêmicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais, entre outros, empenharam-se desde 2001 em um rigoroso esforço de pesquisa, debates e construção de propostas para o enfrentamento da fome e o estabelecimento de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Sob a égide do direito humano à alimentação como princípio norteador de toda a formulação que se seguia, amadureceu-se o conceito da segurança alimentar e nutricional, tipificou-se a fome existente no país e seus elementos causadores, reconheceram-se os programas de políticas públicas já existentes e os graus de efetividade que possuíam, bem como suas possibilidades de aperfeiçoamento. Identificaram-se as lacunas que precisavam ser preenchidas 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.

Ficou claro na proposta então engendrada que a preocupação com a participação social constituiu-se em elemento importante em sua formação. Assinale-se que, no documento que apresentava a proposta, a recriação do Consea está mencionada, o que soa natural na medida em que vários integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar participavam do grupo que elaborou o Projeto Fome Zero.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO LULA

Eleito presidente, Luís Inácio Lula da Silva não apenas assumiu a disposição de aplicar aquilo que estava proposto no Programa Fome Zero como declarou o combate à fome como uma grande prioridade de seu governo. No primeiro ato expedido após sua posse, junto com 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 – 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil<sup>1</sup>.

1. Na gestão seguinte, iniciada em 2007, após a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição do conselho ficou assim definida: 57 conselheiros, sendo 38 da sociedade civil e 19 ministros de Estado.

Manteve-se a proporção de no mínimo dois terços da composição oriunda da sociedade, tal como já houvera 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, em um programa de importância já referida.

Observe-se que isso refletiu a disposição do novo governo em executar 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 de conferências nacionais correspondentes a diferentes temas e setores.

No caso do Consea, vale examinar e discutir sua trajetória nos oito anos do governo Lula. Um aspecto preliminar a ser considerado é sua própria definição como instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para ações na área da alimentação e nutrição. A compreensão dessa 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. Isso 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 diversos setores, dizendo respeito a diferentes ministérios e secretarias e, também, sendo muitas 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 razão 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, ele 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 deliberativo é que, sendo consultivo, seu poder político fica muito diminuído. O contra-argumento é de que aquilo que define realmente sua capacidade de fazer valer suas resoluções é a for-

ça política que respalda seus posicionamentos e a consistência de suas propostas, como foi demonstrado na trajetória do Consea. Para outros conselhos, que são deliberativos, por diversas vezes suas posições não são aplicadas, se não estão respaldadas por uma mobilização maior da sociedade.

Esclarecido esse ponto, cabe 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 e outros que desencadearam. Nada mais próprio do que iniciar este exame com o resgate do processo que gerou o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) pelo governo federal. Na primeira reunião do Consea, logo após a posse dos conselheiros e quando o Programa Fome Zero também era iniciado, 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 e que não têm capacidade de assegurar mercado para sua produção. Ou seja, a oferta adicional a ser gerada, diante do aumento da demanda provocada pelo Fome Zero, deveria vir da agricultura familiar, apoiada por políticas públicas que visassem enfrentar 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 o 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 que o estudam o melhor exemplo de política pública que exercita a intersetorialidade, tão recomendada na segurança alimentar, pois vai da ponta da produção até a ponta do consumo daquelas populações mais carentes. O Consea não foi apenas a instância onde foi gerado o programa, mas permanente espaço de acompanhamento e formulação de propostas para seu aperfeiçoamento.

Outro programa sobre o qual o Consea teve um papel protagonista nos avanços conquistados foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Em 2004, após debate em plenária do conse-

lho 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 não sofria qualquer reajuste há dez anos. 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 melhora desse programa, por parte do Consea, não ficou apenas na recuperação do *per capita*. Considerando a necessidade de medidas para que fossem efetuadas outras melhorias, foi criado grupo de trabalho, no interior do conselho, com conselheiros governamentais e da sociedade, que ao final de um ano de trabalho apresentaram a proposta de projeto de lei para a alimentação escolar, propondo entre 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 em face da reação de alguns deputados e senadores diante das 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 obteria. Se a participação social foi destacada, a partir do engajamento do Consea nacional, o mesmo ainda não se pode dizer do plano local, onde os conselhos de alimentação escolar, existentes nos municípios, encontram muitas dificuldades para cumprirem suas atribuições de controle social sobre as prefeituras.

Também importante foi a contribuição do Consea ao Programa Bolsa Família. Diversas propostas foram encaminhadas, sempre no sentido do seu aprimoramento. Destaquem-se aquelas concernentes ao programa junto a indígenas e quilombolas. No entanto, foi justamente na parte referente ao controle social do programa que se revelou uma das maiores fragilidades. Para o entendimento dessa 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, esses comitês atuaram diretamente na implantação do Cartão Alimentação, que foi 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 retirada dessa atribuição dos comitês 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, por meio do Consea, e de participação social precária e frágil no nível local, demonstra o grau de dificuldades ainda encontradas neste último nível, sobretudo quando se distanciam dos grandes centros metropolitanos.

Mais uma iniciativa que demonstra a integração experimental entre o governo federal e as organizações da sociedade civil está no forte impulsionamento do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), a partir do Fome Zero. Esse 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 dessa parceria, entre governo e ASA, demonstrando sua capacidade de fortalecer iniciativas dessa modalidade.

Entretanto, não foi apenas por meio da construção, fortalecimento ou aperfeiçoamento de programas que o Consea demonstrou sua efetividade no estabelecimento de um novo patamar para a participação social. Foi também no desenvolvimento de ações estratégicas fundamentais para a própria constituição do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, um processo que já foi aqui mencionado e que deve anteceder as demais análises diz respeito à realização da segunda e terceira conferências nacionais. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ocorreu em março de 2004, em Olinda, antes de tudo, teve o significado de resgate de um processo que foi interrompido por dez anos, após a realização da I Conferência. Nesse período de interrupção frustrou-se a disposição da participação social, da avalanche de ideias e de propostas, desde o local até o nacional. Frustrou-se a sensação de milhares de pessoas que se percebiam como atores importantes para as transformações desejadas no campo da segurança alimentar. Nesses dez anos, 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 expressou-se, 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. Essa proposta surgiu no processo de conferências estaduais e tomou 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 na II Conferência, serviram de base para 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 dissintonia entre os temas planejados e demandados, a III Conferência notabilizou-se

pela força de participação que ela desencadeou nos estados. Realizaram-se conferências estaduais de grande significado. Estados que estavam no limiar de sua mobilização, como Roraima, se surpreenderam 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.

Outro processo que demonstra a presença da participação social como elemento decisivo para sua realização foi aquele que gerou a Losan. Já se registrou, anteriormente, que a ideia da prioridade que deveria ser dada à consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional como 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. Esse trabalho demorou quase um ano e, uma vez apresentado e aprovado em plenário de reunião do Consea, foi remetido 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. Enviado o projeto de lei para o Congresso Nacional, a tramitação foi rápida e bem-sucedida, 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, das assessorias parlamentares e dos próprios congressistas. Foi a primeira experiência do Consea na geração, negociação e aprovação de um projeto de lei. Também neste caso, a participação da sociedade civil foi decisiva e realizada das mais diversas formas, como por abaixo-assinados, teleconferências, eventos no Congresso Nacional e audiências públicas.

Três anos depois, no segundo semestre de 2009 e início de 2010, ocorreu outro importante processo para o Consea, de aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da alimentação como direito humano. A partir da iniciativa do deputado que lidera a frente parlamentar de segurança alimentar e nutricional no Congresso Nacional, foi retomada a Proposta de Emenda Constitucio-

nal, 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, evidentemente, não encontrou resistência. Novamente, ocorreu uma série de iniciativas no 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. Essa 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 foi implantada uma comissão, composta pelos presidentes dos Conseas estaduais, que se reúne a cada dois meses e discute 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.

Também devem ser mencionadas situações em que as posições majoritárias do conselho não conseguiram prevalecer nas decisões tomadas em âmbito governamental. As indicações do Consea quanto aos cuidados que julgou necessários em relação à produção e ao consumo de alimentos transgênicos, ao uso de agrotóxicos na agricultura e às restrições ao uso de agrotóxicos ou, ainda, contrárias 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?

Se a experiência do Consea está no centro do que aqui é analisado, deve-se ter claro que diversas outras formas de participação social foram impulsionadas pelo Fome Zero. Ele recolocou, como prioridade, o combate à fome e, com isso, projetou a discussão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional para dimensões bem

maiores. Claro está que aqueles que trabalhavam e se organizavam em torno desses temas viram as possibilidades de realização de seus objetivos bastante ampliadas.

Com a implantação do Fome Zero, foi experimentada a retomada de uma campanha, a exemplo daquela impetrada na década passada, de mobilização da sociedade, em suas diferentes matizes, 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 antes mencionado. Nos anos 1990, na Campanha contra a Fome, por trás da disposição de participação da sociedade em contribuir para atenuar o problema da fome, por sua própria iniciativa, estava o ceticismo dessa mesma sociedade de que o Estado tomaria para si essa responsabilidade. Embora a campanha tenha sido exitosa na sua capacidade de mobilização, os problemas da fome e da pobreza extrema não foram superados. Isso fez com que diversas organizações sociais retomassem a convicção de que somente com políticas públicas apropriadas o direito à alimentação poderia ser garantido. Fez, também, com que as iniciativas no campo da filantropia e a crença na efetividade da ação direta da sociedade fossem se esvaziando. Na vigência do Fome Zero, quando começou a ficar claro que, pela primeira vez, o país passava a contar com um conjunto de políticas públicas capazes de enfrentar 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 –, o chamado à mobilização para a filantropia começou a perder força<sup>2</sup>.

Ao mesmo tempo, as ações desencadeadas pelo Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes, além daqueles do Consea e das conferências. Um primeiro exemplo é o estímulo provocado pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) para a formação e for-

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 propõe a identificar famílias que não recebem o Bolsa Família e que ainda se encontram em uma situação de miséria.

talecimento 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 esse 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.

Foi também com a implantação do Fome Zero que se organizou a Rede de Educação Cidadã (Recid), como 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 na agenda dessa rede, que atua com frequência de forma articulada com o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)<sup>3</sup>

## LIMITES E DESAFIOS

A demanda da sociedade por maior participação na formulação, controle e presença nos processos decisórios das políticas públicas deverá prosseguir. 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 essa mobilização não aconteça, diante de 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.

3. Em 2009, em encontro nacional realizado em Salvador, Bahia, foi incorporado o termo “soberania” no nome do Fórum.

Assinale-se, também, que países como o Brasil, que consolidaram sua democracia representativa depois de um longo período marcado por instabilidades ou total fechamento do exercício democrático, vislumbram agora a possibilidade de novos avanços ante os limites que essa mesma democracia representativa apresenta e o acúmulo já alcançado pela sociedade nas formas participativas experimentadas.

É nesse sentido que o processo que 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 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 seus limites e desafios, aqui vistos também como possibilidades para novos avanços.

A participação social, nas formas que encontra para se expressar, sofre sempre pesadas críticas daqueles que se veem ameaçados pelo poder transformador que ela pode desencadear. 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, não sofreu críticas dessa 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 por ela. 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 carências nas políticas sociais, sobretudo as insuficiências orçamentárias para seus programas e ações, geram continuamente uma sensação de insatisfação nas organizações sociais representadas no Consea, que se pode 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 entre o conselho. 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 foco sobre a segurança alimentar.

Aqui entra outro assunto no qual o Consea já avançou bastante, mas que ainda revela a necessidade de avanços mais profundos. 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 entre eles. 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 fazer com que todos compreendam e sejam convencidos da importância dessa 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.

A atuação em conselhos dessa natureza 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 também ocorre no governo e na sociedade. Para o primeiro, a sensação mais imediata pode ser a de que os conselhos se apresentam como um obstáculo a mais a ser superado na implementação da política, obrigando governos genuinamente eleitos a negociarem. Para a sociedade, que no largo período que antecedeu o Fome Zero pouco conheceu da oportuni-

dade de participação em instâncias de formulação e controle social e concentrou suas práticas nas denúncias e nos protestos, há agora a dificuldade em conseguir formular com consistência e viabilidade suas propostas. E mais, vê-se obrigada a ter capacidade de negociação, para a conquista de ganhos para aqueles que ela representa. É mais um processo longo e inovador, que desafia os participantes a renovarem suas antigas práticas e a experimentarem o que realmente significa o exercício da democracia participativa.

Por fim, 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. Nesse 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 melhor caminho para a correção dessas disparidades. Mas sendo o Sistema da 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.

Não há quem possa afirmar que se trata de uma construção simples a participação social nas políticas públicas. 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

BEGHIN, N. et al. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Ipea: Brasília, 2005.

CASTRO, J. *Geografia da fome*. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M. et al. *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago, Chile: LOM, Programa Mercosur Social y Solidario, 2006.

MALUF, R.; NASCIMENTO, R. C. *Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: Consea; FAO; IICA, 2009.

SILVA, E. R. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para discussão, n. 1378).

SILVA, J. G. et al. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

\_\_\_\_\_; TAKAGI, M. Fome zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, M. (Org.). *Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, M. O. S. Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional. *Revista de Políticas Públicas*, São Paulo, v. 9, n. 2, 2005.

ZIMMERMANN, C. *Um primeiro olhar sobre o programa fome zero: reflexões sobre primeiro ano de implementação*. Disponível em: [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br). Acesso em: 10 jul. 2010.

# 11. O CONSEA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA E DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

*Renato S. Maluf*

Encontra-se em pleno curso no Brasil a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Dado que o Sistema e a Política têm a participação social como um importante elemento constitutivo desse processo, sendo sua principal expressão o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o conteúdo aqui desenvolvido reflete uma construção conjunta entre os representantes do governo federal e da sociedade civil presentes no Conselho.

A experiência de democracia participativa na segurança alimentar e nutricional, assim como em outras áreas das políticas públicas, constitui característica distintiva do processo brasileiro, com as limitações, tensões e contradições próprias dessa participação. Os espaços onde ela se materializa cumprem, entre outros, o papel de dar visibilidade às distintas posições e aos conflitos presentes no seio da sociedade e do governo, buscando construir acordos, mesmo que pontuais, e proposições relativas às políticas públicas, bem como preservando, nesse processo, a autonomia das organizações da sociedade civil e as atribuições próprias dos governos.

O compromisso do governo Lula com a questão alimentar expressou-se no Programa Fome Zero. O espaço aberto pelo governo, com a recriação do Consea já em seu início, foi reconhecido e ocupado, de maneira competente, pelo amplo e diversificado movimento social que há mais de 20 anos se organiza no Brasil em torno da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação, envolvendo organizações, redes e movimentos sociais, gestores públicos e pesquisadores. Ao longo dos dois mandatos presidenciais, o Conselho aperfeiçoou seu funcionamento em termos de representatividade social e capacidade de construir uma agenda

pública abrangente com proposições de programas e ações. Visibilidade, incorporação de competência técnica e busca permanente de interação com os órgãos de governo e as organizações sociais foram essenciais para tanto.

A instituição do Sistema e da Política Nacional de SAN, intersectorial e com participação da sociedade civil na formulação e no monitoramento dos programas e ações que a compõem, reflete a conceituação da segurança alimentar e nutricional desenvolvida no Brasil, que a coloca como objetivo estratégico e permanente de políticas públicas subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Dessa conceituação resultaram, além do Consea, a instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), ambas instâncias consagradas na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan – Lei n. 11.346/2006). A construção do sistema e da política, abordada nesse capítulo, resulta da ação conjunta de ambas as instâncias.

O texto a seguir encontra-se organizado em quatro partes. A primeira parte introduz os antecedentes e referências conceituais da construção em curso do Sistema e da Política Nacional de SAN no Brasil. A segunda parte apresenta as características e diretrizes do Sistema e da Política Nacional em construção. A terceira parte aborda alguns aspectos da experiência de atuação conjunta estado e sociedade na promoção da SAN. Na última parte, são apontados os principais desafios relativos à implementação do Sistema e da Política Nacional de SAN.

## ANTECEDENTES E REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

A construção da segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil tem mobilizado, há mais de duas décadas, organizações e movimentos sociais, gestores públicos e pesquisadores, entre outros atores sociais. A mobilização recente herdou, naturalmente, elementos das ações implementadas desde a primeira metade do século XX voltadas para a condição alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias e grupos sociais no Brasil. Destaque deve ser dado à contribuição, naquele período, do médico, sociólogo, geógrafo e político pernambucano Josué de Castro (1908-1973).

A concepção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, hoje sendo implementada, teve início em dois eventos ocorridos em meados da década de 1980, um mais

técnico e outro envolvendo mobilização. O primeiro deles consistiu na elaboração de um documento intitulado *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome* no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1985, no qual a ênfase maior era nas dimensões social e econômica. Já o segundo evento foi produto da mobilização social que levou à realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, dando origem, entre outras, à agregação do qualificativo nutricional à noção convencional de segurança alimentar (MALUF, 2007).

Em ambos se encontrava a proposta de constituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) abarcando as múltiplas dimensões da SAN, bem como propiciando a necessária participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Em plena redemocratização do país, ganhavam força as críticas às concepções tecnocráticas e autoritárias de política pública, ampliando a noção de espaço público para além do estritamente governamental. As propostas referidas propugnavam também por um órgão de governo capaz de coordenar a formulação e implementação de ações e programas nos vários setores englobados pela SAN (agricultura, abastecimento, desenvolvimento agrário, saúde, alimentação e nutrição, educação, entre outros). A CNAN antecipou a proposição de instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com desdobramentos nas esferas estadual e municipal, que veio a se materializar duas décadas depois.

A primeira experiência de Consea teve a duração de dois anos, em 1993 e 1994, com limitada capacidade de incidir nas políticas públicas, sendo interrompida em 1995 até sua retomada em 2003. Como se sabe, no Brasil, como em muitas partes do mundo, a década de 1990 foi marcada pela hegemonia neoliberal que provocou retrocessos nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição. Não obstante, registram-se, naquela década, eventos como a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a aprovação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição. A mobilização social como indutora do enfrentamento da fome e da promoção do direito à alimentação se fez manifestar, também, na grande campanha nacional “contra a fome e a miséria e pela vida”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, e na realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em Brasília, em 1994. Alguns governos municipais e estaduais passaram a incor-

porar a referência de SAN em suas ações. De modo geral, porém, as iniciativas no campo social tinham um horizonte muito limitado.

O enfoque de segurança alimentar e nutricional desenvolvido no Brasil atribui à SAN o estatuto de um objetivo de política pública, estratégico e permanente, característica que a coloca entre as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país. Como já mencionado, ela reúne as dimensões alimentar e nutricional, bem como associa os aspectos inseparáveis da disponibilidade de bens (*food security*) e da qualidade desses bens (*food safety*). As políticas de SAN devem estar subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Isso significa que tais princípios devem orientar a definição das estratégias de desenvolvimento do país, bem como a formulação das políticas públicas no tocante aos seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social (MALUF, 2007).

O direito à alimentação engloba duas dimensões indivisíveis que são: (a) o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e (b) o direito à alimentação adequada, em que é dever do poder público respeitar, proteger, promover e prover, além de monitorar e avaliar, a realização desse direito, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (VALENTE, 2002). Já a soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Essa referência vem sendo utilizada na promoção de modelos sustentáveis que promovam a produção de base familiar, na aproximação da produção e do consumo de alimentos e na valorização da diversidade de hábitos alimentares (MENEZES, 2001).

A vinculação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, assim como a intersectorialidade das ações e programas públicos e a participação social, são características que diferenciam esse enfoque dos usos correntes da “segurança alimentar” por muitos governos, organismos internacionais e representações empresariais.

O esforço por colocar o direito à alimentação como eixo norteador da segurança alimentar e nutricional confluiu para a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, previsto na Lei Orgânica da SAN (Lei n. 11.346/2006). A Losan criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e determinou a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional (PNSAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Esta é a principal lei nacional que versa sobre o tema, tendo sido elaborada no âmbito do Consea, com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil.

Embora haja várias menções ao direito à alimentação na Constituição Federal de 1988 – direito à vida, não tolerância à discriminação em qualquer de suas formas de manifestação, direito a um salário mínimo, reforma agrária, saúde, assistência social e alimentação escolar –, a Constituição não continha referência explícita a esse direito fundamental. Nesse sentido, o Consea liderou ampla e vitoriosa campanha nacional sob o lema *Alimentação: um direito de todos*, com significativa participação de organizações da sociedade civil, setores de governos nas três esferas, personalidades etc. Ela levou à promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n. 64/2010, que inclui a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Magna, ao lado da educação, saúde e habitação, entre outros. Essa inclusão visa tornar a garantia de uma alimentação adequada uma obrigação de Estado, por meio de políticas permanentes envolvendo os governos em todas as três esferas da federação, ao mesmo tempo em que demanda comprometimento da sociedade com a realização desse direito.

## SISTEMA E POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Nessa parte, apresentam-se os elementos principais da construção em curso do Sistema Nacional de SAN (Sisan) e da política nacional correspondente, nos termos previstos na Losan. Essa construção se vale da abordagem sistêmica da SAN que vem se desenvolvendo no Brasil com o objetivo de dar conta da complexidade que o tema alimentar suscita, inclusive no aspecto da implementação de ações integradas. A utilização dessa abordagem se nutre, também, da experiência acumulada com a construção de sistemas de políticas públicas em outras áreas (saúde, assistência social etc.). Por se tratar de um objetivo de política pública, o desenvolvimento conceitual da abordagem sistêmica da SAN se faz simultaneamente a sua adoção como princípio organizacional da ação pública. Essa abordagem permite identificar as relações de interdependência e mútua determinação entre os fatores que atuam sobre a condição alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias, grupos sociais, regiões ou paí-

ses. Ela busca, ao mesmo tempo, potencializar os ganhos sinérgicos gerados pelas relações sistêmicas entre os componentes do sistema, por intermédio da institucionalização e do aprofundamento das relações entre eles. Alerta-se, porém, que o sistema é um conjunto que evolui com contradições, isto é, as relações sistêmicas presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas contêm elementos de conflito (BURLANDY et al., 2006).

Os dois elementos que caracterizam um sistema – fluxos de interdependência de seus componentes e mecanismos de coordenação – ajustam-se, plenamente, à análise e promoção da SAN. A interdependência sistêmica dos fatores que condicionam a SAN está contemplada no enfoque intersetorial dos programas e ações, levando à implementação de ações integradas. Como consequência, em termos operacionais, as ações e programas de SAN dão origem a fluxos de interdependência que vão desde as decisões integradas, envolvendo mais de um setor de governo e as organizações sociais, até a operação conjunta dessas ações e programas. Isto é, a intersetorialidade propugnada pode assumir a forma de ações conjuntas desenvolvidas por diferentes setores de governo, indicando esforços de aproximação entre eles, ou num nível mais avançado no desenvolvimento de ações integradoras, como, por exemplo, ações que articulam produção e consumo (BURLANDY et al., 2006).

Com relação aos mecanismos de coordenação, interessamos aqueles que resultam do propósito de explorar as possibilidades sinérgicas e outros efeitos propiciados pela interação entre os componentes do sistema respectivo. Esta visão de coordenação está associada à recuperação da capacidade de regulação pública do sistema alimentar por parte das instâncias de Estado, na contramão da ampliação da regulação exercida pelos agentes privados promovida pelas políticas de corte neoliberal. Os mecanismos de coordenação do Sisan assumiram a forma do Conselho Nacional de SAN (Consea), órgão de assessoramento imediato ao presidente da República que constitui um espaço de participação e controle social de políticas públicas, e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), órgão intersetorial de governo vinculado ao gabinete do ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Consea e a Caisan têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como

pela avaliação do sistema. Num processo que envolve milhares de pessoas em todo o país, as conferências nacionais ocorrem a cada quatro anos, sendo precedidas de conferências estaduais, distritais e municipais que escolhem os delegados à conferência nacional, além de abordarem temas que são específicos às suas esferas. Até o momento, foram realizadas três conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional (1994, 2004 e 2007), mobilizando, cada uma delas, cerca de duas mil pessoas oriundas de todo o país, entre representantes da sociedade civil e do poder público.

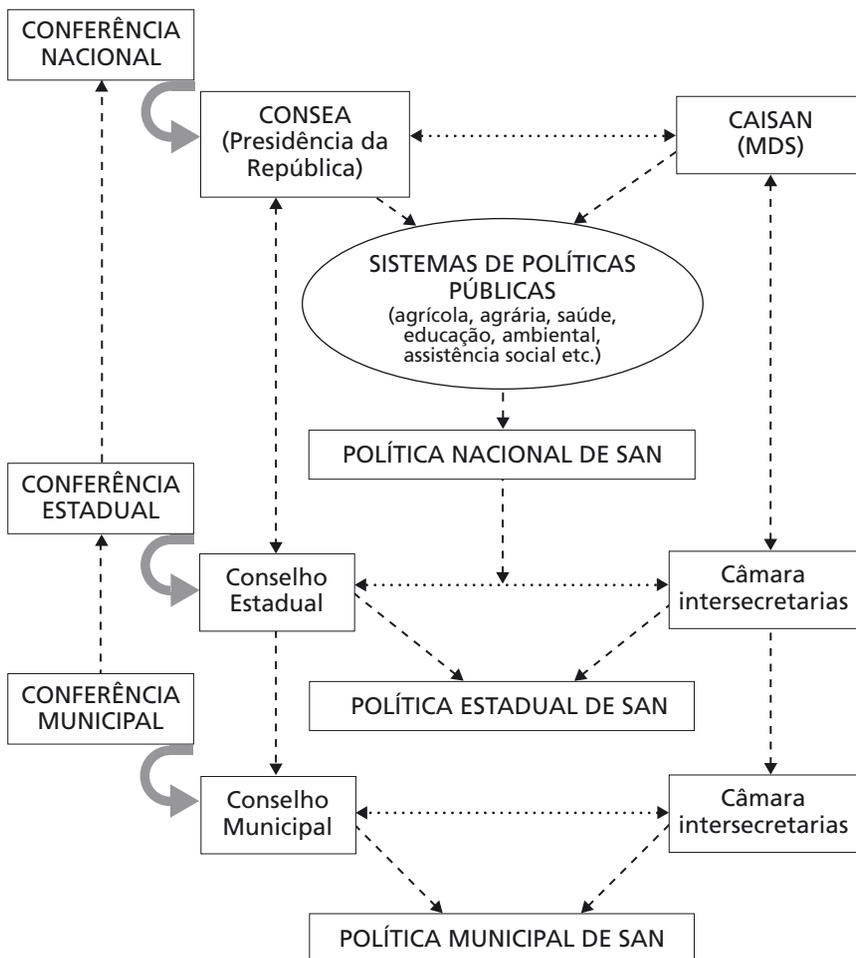
O Consea, por seu turno, tem a atribuição de transformar as deliberações das conferências nacionais em propostas relativas ao sistema e à política nacional, encaminhadas à Caisan. Um terço dos membros do Conselho são representantes governamentais, compreendendo 19 ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional: Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (que exerce a Secretaria Executiva do Conselho); Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Aquicultura e Pesca; Casa Civil; Cidades; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento Agrário; Direitos Humanos; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Meio Ambiente; Planejamento; Políticas para Mulheres; Promoção da Igualdade Racial; Relações Exteriores; Saúde; Secretaria-Geral da Presidência da República; Trabalho e Emprego.

Os dois terços dos membros que representam a sociedade civil no Consea são escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, correspondendo a 38 organizações da sociedade civil, entre ONGs, redes, movimentos sociais, instituições religiosas e associações profissionais. O conselho conta também com observadores representando conselhos afins de âmbito federal, organismos internacionais, entidades da cooperação internacional e o Ministério Público Federal. O presidente do conselho é indicado pelo plenário do colegiado entre os representantes da sociedade civil e designado pelo presidente da República, sendo que os dois últimos presidentes do conselho integram o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

O segundo mecanismo de coordenação nacional do sistema, porém, no âmbito estritamente governamental, é a já referida Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), cuja missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do Consea. Integram a Caisan todos os 19 ministérios

que participam do Consea, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A institucionalidade e a dinâmica do Sisan estão representadas no Diagrama 1.

**Diagrama 1 – Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**



O Sisan pode ser caracterizado como um sistema aberto em função do seu propósito de organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-as numa política nacional de SAN. Entendida como uma “política de políticas”, a política de SAN tem a pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo parti-

cipantes de outros sistemas ou processos decisórios. Isto faz com que o Sisan tenha reduzido grau de autonomia (autossuficiência) em relação ao contexto em que se insere, diferentemente dos sistemas que organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios (mesmo que interajam com outros setores de governo). Essa característica torna mais complexa a dinâmica de funcionamento do Sisan, em especial de seus mecanismos de coordenação, em comparação com os sistemas setoriais que gerem programas próprios.

Assim, a primeira das duas diretrizes fundamentais do Sisan é a *intersectorialidade das ações, políticas e programas*. As múltiplas dimensões que condicionam a segurança alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias, grupos sociais e também dos países requerem a formulação de programas integrados e a coordenação das ações dos vários setores de governo, assim como demandam a superação da atuação setorializada das organizações da sociedade civil. Isso implica que a construção do Sistema Nacional é igualmente intersectorial, em diálogo com os vários sistemas de políticas públicas existentes no Brasil, como saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário e agrícola, meio ambiente.

A segunda diretriz corresponde à *participação social*, que se expressa em ações conjuntas entre Estado e sociedade civil para superar concepções tecnocráticas e centralizadas de políticas públicas. Essa diretriz reflete também a já extensa experiência de democracia participativa na formulação de políticas em diversos campos no Brasil, abordada mais adiante. Há que mencionar o conjunto de organizações, redes e movimentos sociais que conduzem expressivo número de iniciativas próprias e em interação com programas de governo.

Como mencionado antes, a formulação da política nacional de SAN é de responsabilidade da Caisan – a quem cabe encaminhar uma proposta à consideração do presidente da República. Essa proposta vem sendo elaborada juntamente com o Consea, com base nas deliberações da III Conferência Nacional realizada em 2007. Essas mesmas deliberações serviram de referência para um recente balanço das ações implementadas pelo governo federal na direção da construção da política e do sistema que resultaram em documento de prestação de contas elaborado pela Caisan (CAISAN, 2009).

Os documentos referidos propõem que a política nacional de SAN em elaboração seja orientada pelas sete diretrizes e respectivas ações principais que constam do quadro a seguir.

**Quadro 1 – Diretrizes de SAN e ações do governo federal**

<b>Diretrizes da Política Nacional de SAN</b>	<b>Programas e ações do governo federal</b>
I. Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos.
II. Promover o abastecimento e estruturar sistemas justos e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.	Apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.
III. Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa, produção de conhecimentos e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada e saudável.	Educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais.	Acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	Vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no Programa Bolsa Família; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios.
VI. Promover o acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar.	Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.
VII. Apoiar iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável em âmbito internacional.	Negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.

A condição de o Brasil ser uma República Federativa, na qual estados e municípios têm participação ativa nas políticas públicas, tanto na execução como no financiamento, torna indispensável a reprodução, nas esferas estaduais e municipais, de instâncias análogas às existentes no plano federal. Já há conselhos constituídos em todos os 26 estados e no Distrito Federal, sendo ainda incipiente a instituição pelos governos estaduais de órgãos de coordenação intersecretarias. No plano municipal, encontra-se em estágio inicial a construção de conselhos, que existem em cerca de 600 dos 5.564 municípios existentes no país. A proposta de política nacional de SAN prevê o envolvimento das esferas estaduais e municipais com base em agendas pactuadas em âmbito nacional, formalizando a participação e adesão de estados e municípios ao sistema e à política nacional de SAN<sup>1</sup>.

No que se refere ao financiamento do Sistema e da Política Nacional de SAN, ele deve estar associado com os objetivos e diretrizes dessa política, de modo a assegurar o máximo de recursos para os programas que a compõem. A construção do orçamento da SAN engloba duas categorias de despesa. A primeira diz respeito à manutenção e gestão das instâncias do sistema (conferências, conselhos, órgãos intersetoriais) e atividades correlacionadas, em todas as esferas de governo. A segunda categoria engloba o financiamento dos programas públicos sob responsabilidade dos órgãos responsáveis por eles. Com respeito a esta última, o Consea já desenvolve uma metodologia que lhe permite apresentar proposições e monitorar a execução dos programas que considera integrantes de um orçamento típico de SAN, apresentada a seguir.

O monitoramento e a apresentação de propostas ao Orçamento da União focalizam os programas e ações do Plano Plurianual (PPA), constituindo o que seria um “orçamento de SAN”. A metodologia adotada identificou, inicialmente, 149 ações, distribuídas em 43 programas do PPA 2008-2011, agrupadas em 18 blocos de temas correspondentes ao escopo da SAN. Daí resultou um conjunto prioritário de 65 ações, distribuídas em 17 programas e englobando 15 temas: Abastecimento agroalimentar; Acesso à alimentação; Transferência de renda; Ações estruturantes; Agricultura familiar – Plano

1. A título de ilustração, podem-se vislumbrar três campos de atuação em SAN próprios da esfera estadual de governo: implementar programas próprios, além de participar de programas federais; desenvolver atividades de capacitação em SAN; dar suporte às ações e políticas municipais, incluindo iniciativas de articulação entre os municípios. Vale ressaltar a possibilidade e importância dos programas e ações municipais em todas as dimensões relevantes da SAN.

Safra e Aquisição de alimentos; Alimentação escolar; Alimentação saudável; Biodiversidade e populações tradicionais; Gestão de políticas (Sisan); Pesca e aquicultura; Reforma agrária, regularização fundiária e unidades de conservação; SAN das populações negras; SAN dos povos indígenas; SAN no semiárido; Vigilância sanitária. Para dar uma ordem de grandeza, os montantes totais de recursos do chamado “Orçamento da SAN”, nas Leis Orçamentárias Anuais de 2005 a 2009, foram os seguintes: R\$ 14 bilhões (2005); R\$ 14,6 bilhões (2006); R\$ 15,6 bilhões (2007); R\$ 18,9 bilhões (2008); R\$ 20,3 bilhões (2009).

O Conselho desenvolveu também uma metodologia relativa aos indicadores para o monitoramento da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, orientada pelos seguintes princípios: permitir ampla participação social; adotar enfoque da universalização e indivisibilidade dos direitos; contribuir com a não regressão dos resultados positivos obtidos e para o uso máximo dos recursos disponíveis; promover a responsabilização dos setores que integram o Sisan. O monitoramento baseado em direitos coloca ênfase nos grupos populacionais mais vulneráveis à SAN, ao mesmo tempo em que se vale de dados que evidenciem desigualdades entre populações e nas várias dimensões. A matriz daí resultante compreende sete dimensões de monitoramento, selecionando-se para cada uma delas os indicadores e as políticas relacionadas: a) produção de alimentos; b) disponibilidade de alimentos; c) renda/ acesso e gasto com alimentos; d) acesso à alimentação adequada; e) saúde e acesso a serviços de saúde; f) educação; g) políticas públicas.

Pode-se aventar a possibilidade de articular ambos os focos (indicadores e orçamento) e os dispositivos produtores de informação existentes em várias áreas de governo e instituições de pesquisa, no que seria um *Subsistema de indicadores, orçamento e monitoramento* do Sisan. Este seria um instrumento, ao mesmo tempo, de gestão pública e de controle social, dois objetivos que, em princípio, comportam tensões entre si, mas não se excluem mutuamente. Tanto os gestores públicos devem enxergar nele um instrumento útil, quanto a sociedade civil deve ter a possibilidade de demandar indicadores que respondam ao propósito de controle social. De todo modo, o subsistema proposto faria parte do monitoramento do Sisan, pois a função de monitoramento do direito humano à alimentação é entendida como uma função de Estado, colocada em prática de maneira transparente, propiciando o acesso às informações geradas a

todos os integrantes do sistema, aí incluídos os segmentos mais vulnerabilizados, bem como respeitando os tratados, as leis e normas que protegem e regulamentam os direitos humanos.

## ESTADO E SOCIEDADE NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas no Brasil ganha força a partir da nova Constituição Federal, de 1988. No campo da SAN, assinalou-se a criação do Consea, em 1993, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, um ano depois, e iniciativas nos estados e municípios, com a criação de alguns Conseas estaduais e municipais. A partir de 2003 é retomada, com ênfase, essa modalidade de prática na política, com a recriação do Consea na esfera federal e a criação de vários outros conselhos de participação social compostos por representações do governo e da sociedade. Ao lado disso, vêm se realizando um grande número de processos democráticos que se iniciam no nível local e culminam em grandes conferências nacionais.

O exercício da democracia participativa, ainda experimentando seus primeiros passos, não substitui a chamada democracia representativa, mas soma-se a ela na construção das políticas públicas no país. Trata-se, no presente momento, de importante processo de aprendizagem para os que dela participam. Exige o aprimoramento da capacidade propositiva da representação da sociedade que participa de conselhos e conferências. Exige, também, dos representantes de governos a disposição para que seus atos e iniciativas sejam expostos, discutidos e criticados. Nestes espaços, tanto as representações da sociedade como do governo, pela diversidade de interesses a que estão vinculadas, veem expostas suas divergências, polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também no interior delas mesmas.

A forma conselho não é, como se sabe, peculiar à área de SAN, uma vez que o próprio surgimento da ideia de Consea ocorreu e foi influenciado pelo contexto de difusão da perspectiva mais geral de constituir conselhos de políticas públicas nas diversas áreas e mesmo programas governamentais no Brasil. Não obstante, o Consea tem especificidades na sua constituição e atuação. O enfoque intersetorial da SAN requer uma localização institucional do Conselho que ofereça a possibilidade de interlocução entre os diversos se-

tores de governo, bem como uma representação igualmente diversa dos setores sociais. Essa compreensão fundamentou sua localização supraministerial na Presidência da República e, em termos mais gerais, a proposição de que os Conseas estaduais e municipais se situem junto ao gabinete do chefe do Executivo da esfera de governo respectiva (governador de estado ou prefeito municipal).

Além disso, por um critério de representação que busca compensar a desigual relação entre o estado e as organizações da sociedade, o Consea Nacional é composto por uma maioria de dois terços de seus membros representando a sociedade civil e um terço, os diversos setores de governo. A proporção em que se expressa a maioria foi consagrada pela experiência anterior, sem uma razão clara, é preciso admitir. Igualmente significativo e peculiar é o fato de o presidente do Conselho ser escolhido entre os representantes da sociedade civil – procedimento que se difundiu a outros conselhos – enquanto a secretaria-geral fica a cargo do ministério que concentra o maior número de ações relacionadas com a SAN, a saber, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Consea tem o estatuto de conselho de assessoramento do presidente da República, de modo que suas deliberações têm caráter propositivo, isto é, elas não são mandatórias ao Executivo. É fácil imaginar as intensas controvérsias a propósito dessa delicada questão, razão pela qual é indispensável enfrentá-la. Meu argumento é que o estatuto de conselho consultivo expressa “o custo da intersetorialidade” no estágio atual da institucionalidade da SAN no Brasil. Uma alteração na direção de conferir caráter mandatório às deliberações de um conselho com as características apontadas depende de avanços no referido marco institucional, começando com uma reorganização da estrutura de governo que acolha objetivos intersetoriais. Uma tal reorganização implicaria, entre outras, estabelecer mecanismos de coordenação entre os diferentes espaços de deliberação dos programas e ações correspondentes e revisar o critério de composição e procedimentos de escolha dos integrantes do Consea.

Vejam melhor essa importante questão. A perspectiva intersetorial resultou na incorporação, no Consea, de parcela significativa dos setores de governo representados por seus respectivos Ministérios. Mais do que o número de Ministérios, uma política nacional de SAN englobaria parte considerável dos programas e ações de um governo, as quais, por sua vez, possuem seus próprios espaços

de deliberação, quase sempre com participação social na forma de conselhos setoriais de políticas públicas. Torná-las mandatórias implicaria atribuir às deliberações do Consea precedência questionável sobre outros espaços de deliberação igualmente legítimos, inclusive, alguns deles, com maior experiência e maturidade institucional. Já no aspecto dos procedimentos de consulta e indicação dos representantes da sociedade civil no Consea, eles vêm sendo aprimorados visando conferir maior legitimidade social e diversidade em termos das várias dimensões da SAN, dos setores sociais e regiões do país. Entretanto, persiste um grau de arbitrariedade inevitável em procedimentos que carecem de institucionalidade e fluidez, bem como de uma melhor delimitação do campo específico da SAN, se é que se pode colocar nesses termos.

Se não bastassem esses elementos de tipo conceitual, um grau de realismo ajudaria a entender que governo algum se submeteria às deliberações de um Conselho constituído com maioria de dois terços da sociedade civil e presidido por um representante dela, englobando parcela considerável dos setores de governo. Contra as deliberações que desaprove, o governo poderia, legitimamente, argumentar que dispõe de um programa submetido ao crivo das urnas. Assim, avanços na delimitação e nos dispositivos de funcionamento de um sistema intersetorial de SAN terão que ser construídos num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias dos distintos setores de governo envolvidos, vale dizer, construídos pela política mais do que por soluções formais ilusórias e, a meu ver, equivocadas para o contexto atual.

Não obstante, a capacidade do Consea em incidir sobre as políticas públicas não é exclusivamente determinada por essa condição de decisão. De fato, o conteúdo, base social e força política de suas resoluções é que definem se estas se imporão ou não. Para tanto, as posições defendidas pelo conselho devem ter respaldo significativo na sociedade, pois a existência de conselhos não exclui a mobilização social. Ao contrário, a experiência mostra que a eficácia dos Conseas é maior quando há organização autônoma da sociedade civil que deles participa e capacidade de pressão das redes e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, o conselho deve possuir capacidade apurada de negociação, de forma a chegar a propostas possíveis de serem aprovadas e aplicadas.

O Consea, depois de sua recriação, logrou uma série de êxitos, tendo sido o espaço onde foi construído o Programa de Aquisição

de Alimentos da Agricultura Familiar e lançada a proposta de elaboração de um Plano de Safra específico para a agricultura familiar. O conselho instituiu um grupo de trabalho englobando sociedade civil e governo que elaborou a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, negociou com o presidente da República a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar e participou da elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação sobre esse programa. Foram, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, algumas delas implementadas. Ao mesmo tempo, houve propostas que não se efetivaram, como as que recomendavam maiores precauções com a produção e comercialização de alimentos transgênicos, ou a implementação de uma política nacional de abastecimento consistente com as premissas da SAN.

Em suma, a segurança alimentar e nutricional encontrou uma plataforma política no governo Lula que possibilitou à sociedade civil e ao governo federal espaços de diálogo e concertação que dão visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas. Coube ao Consea liderar a retomada da mobilização e a construção de uma agenda pública da SAN no Brasil, tarefa favorecida pela visibilidade conferida ao tema pelo governo federal com os correspondentes programas adotados nessa área, cuja formulação e implementação constituem o centro da agenda de trabalho do conselho.

Os espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do Consea, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes implicam tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis, ainda que pontuais. O conselho se ressentia, também, da baixa participação da iniciativa privada e, inclusive, de alguns movimentos sociais, mas nem por isso deixa de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país.

Como já antecipado, os avanços na participação social em políticas públicas articula-se com a retomada do papel do Estado como o responsável maior na garantia do direito humano à alimentação. A Estratégia Fome Zero revela essa disposição, revertendo a postura que então predominava, não sem a oposição de porta-vozes dos interesses das elites. Durante o período mais agudo da crise alimentar no Brasil, no primeiro semestre de 2008, a opção por um Estado presente foi, novamente, colocada à prova, oportunidade em que o

governo federal compareceu com várias iniciativas. Porém, é ainda insuficiente o enfrentamento das causas estruturais da crise, vinculadas à mercantilização do alimento, como se verá adiante.

## OBSERVAÇÕES FINAIS: DESAFIOS

Apesar dos indiscutíveis avanços logrados no campo social em geral, e no alimentar e nutricional em particular, o Brasil permanece com uma dívida social incompatível com seu nível de desenvolvimento. O país ainda possui um contingente significativo de pobres, apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação cotidiana de seu direito humano à alimentação adequada. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social, o que contribui para fragilizar a democracia brasileira.

Nesta parte final serão abordados alguns dos desafios colocados à promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação no Brasil.

### MANUTENÇÃO DA PRIORIDADE COM AMPLIAÇÃO DO FOCO

Vimos que o enfrentamento da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional estiveram entre as principais marcas do governo Lula, inclusive com repercussão internacional. A decisão do presidente de conferir prioridade máxima a esses objetivos, recriando o Consea já no primeiro ato normativo, em 2003, localizando-o na Presidência da República, conferiu visibilidade, capacidade de mobilização e amplitude de atuação intersetorial. No estágio atual dessa construção, destaca-se a proposta para que o presidente Lula edite, antes do final de seu governo, um decreto instituindo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No que se refere à instituição do Sistema Nacional de SAN, resta avançar no efetivo comprometimento dos governos estaduais e municipais, respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n. 64/2010, incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal. Essa significativa conquista deve ser seguida pela criação, fortalecimento e garantia de mecanismos de exigibilidade do direito humano à ali-

mentação adequada em coordenação com o sistema de políticas públicas dos direitos humanos, propiciando uma cultura desses direitos no Brasil.

O país dispõe, hoje, de um arsenal de instrumentos de políticas sociais capaz de promover o acesso regular à alimentação pelos segmentos mais pobres de sua população. Muito se avançou na promoção da capacidade de produção da agricultura familiar. A alimentação escolar apresenta saltos evidentes. No entanto, é preciso que estes e outros êxitos não levem, sob pressão de outras agendas, à retirada de prioridade de um tema que não apenas exige vigilância permanente pelo comprovado risco de reincidência, como também apresenta várias áreas ainda por atuar, como se verá a seguir.

O Consea, apoiado em diversas redes e organizações sociais, vem trabalhando a proposta de colocar o *direito à alimentação adequada e saudável* como referência mobilizadora da sociedade e orientadora de programas e ações públicas, para ir além do enfrentamento da fome, que se faz preservando os instrumentos existentes. Essa referência contempla os modos sustentáveis de produzir e consumir os alimentos, a valorização da diversidade tanto cultural quanto de recursos naturais, e o direito a uma vida digna e saudável. Uma tal perspectiva de ação requer capacidade de mobilizar e articular os mais diversos setores de governo e da sociedade com o respaldo conferido pela Presidência da República, dificilmente atingível por um conselho setorial.

Daí ser imprescindível preservar a condição atingida pelo Consea em termos de reconhecimento e legitimidade como espaço de acolhimento e mediação de demandas oriundas da sociedade e dos próprios setores de governo, não raro extrapolando o campo específico da segurança alimentar. Assegurar as atribuições legais e institucionais do Consea e da Caisan nos próximos governos, mantendo a visibilidade da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública brasileira coloca-se como uma exigência de continuidade.

## **ENFRENTAMENTO SISTÊMICO DAS CRISES ALIMENTAR E ECONÔMICA**

Como se sabe, o mundo passou e segue passando, em alguma medida, por um momento crítico que compromete a realização do direito humano à alimentação adequada de grandes parcelas da

população, tanto pelas repercussões que ainda se fazem sentir da recente alta dos preços internacionais de alimentos, quanto pela crise econômico-financeira que a ela se sobrepôs e terminou por ofuscar o debate a respeito. O número de famintos no mundo voltou a apresentar uma elevação, revelando a fragilidade dos compromissos internacionais para uma significativa redução.

Em diagnóstico realizado pelo Consea, apontou-se que a alta dos preços expressa mais do que um desajuste entre a oferta e a demanda mundiais, sendo uma crise do modelo global de produção e consumo de alimentos, que coloca em questão a soberania e a segurança alimentar e nutricional dos povos e compromete o direito à alimentação e as iniciativas de inclusão social de parcelas significativas das populações carentes. Além disso, a natureza sistêmica da crise alimentar revela-se nas interfaces que mantém com as crises econômica, ambiental e energética, particularmente pela interconexão das respostas a elas.

Dentre os componentes do sistema alimentar, questiona-se a organização da produção mundial, os termos dos acordos internacionais e o poder crescente das grandes corporações na determinação dos padrões de produção e consumo. A mercantilização dos alimentos tem favorecido o avanço do capital especulativo sobre os mercados de produtos agrícolas, acentuando a instabilidade de preços e desestruturando os sistemas de produção e abastecimento nesses mercados. A opção pela liberalização comercial e desregulamentação dos mercados reduziu o poder regulatório do Estado na maioria dos países, privando-os de instrumentos de política capazes de lidar com os impactos da crise.

Os impactos das crises 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. Hoje se sabe que a dinamização do mercado interno esteve entre as razões que atenuaram os impactos da crise econômica no país. Resta por superar a situação em que ainda se encontram grupos sociais em pobreza extrema privados de direitos essenciais, inclusive o direito à alimentação, como é o caso de parte considerável dos povos indígenas e da população de rua.

Por se tratar de um grande exportador e fornecedor global de alimentos, o Brasil se coloca como possível beneficiário da conjuntura internacional. Contudo, as responsabilidades internas e internacionais derivadas da notoriedade adquirida nesse campo requerem do país mais do que uma resposta mercantil que visa beneficiar-se dos ganhos comerciais oferecidos pela conjuntura econômica. O Consea tem proposto a necessidade de debater as repercussões socioambientais do padrão de produção agropecuária que sustenta a posição exportadora, pois ele é intensivo em agroquímicos, de larga escala, utiliza pouca mão de obra e concentra terra e riqueza.

As proposições do conselho têm sido na direção de: (a) promover novas bases para o modelo de produção e consumo; (b) apoiar a agricultura familiar de base agroecológica; (c) assegurar a ampliação da produção diversificada de alimentos com valorização da agrobiodiversidade; (d) fortalecer a cultura e os hábitos alimentares regionais; e (e) democratizar o acesso à terra (intensificando a política nacional de reforma agrária), à água e aos demais recursos naturais. Parte essencial dessas proposições supõe a recuperação da capacidade reguladora do Estado e a implantação de uma política nacional de abastecimento que amplie o acesso a alimentos de qualidade com base em sistemas descentralizados, articulando as várias ações da produção ao consumo e incluindo o enfrentamento dos males de saúde derivados da má alimentação.

## **BIOCOMBUSTÍVEIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

A questão da sustentabilidade dos biocombustíveis – em seus pilares econômico, social e ambiental – é chave, tanto no plano interno quanto no externo. O Consea tem proposto que a atuação internacional do país leve em conta as necessidades globais de segurança alimentar e nutricional, segurança energética e desenvolvimento sustentável. O governo brasileiro entende ser possível evitar contradições entre segurança alimentar e produção de biocombustíveis, contudo a opção pelos últimos deve ser feita de modo criterioso, respeitando a realidade de cada nação, garantindo equilíbrio entre as dimensões social, econômica e ambiental, e não constituindo ameaça à produção de alimentos.

No caso brasileiro, a não concorrência entre as culturas destinadas à produção de alimentos e energia baseia-se no controle da área destinada ao cultivo da cana-de-açúcar para a produção

de etanol; essa atividade demanda igualmente a regulação das relações de trabalho nela vigentes. Chama-se a atenção, também, para os impactos sociais e ambientais da monocultura em grandes extensões, bem como para a necessidade de ir além dos números agregados da área agricultável disponível no país – que sugerem haver espaço suficiente para abrigar todas as atividades – em face dos conflitos, em âmbito territorial, do cultivo da cana-de-açúcar com a produção de alimentos.

É preciso dizer que no Brasil existem conflitos na área ambiental, notadamente aqueles que expressam a tensão entre os dois modelos de agricultura mencionados anteriormente, que, embora com interfaces entre si, representam concepções distintas de organização econômica e de relação com a natureza: a agricultura familiar e o agronegócio. Essa tensão também se expressa nas diferentes propostas que emanam da sociedade brasileira para enfrentar a questão das mudanças do clima, tanto no que se refere às medidas de mitigação quanto de adaptação no contexto de sociedades bastante desiguais como a brasileira. O governo brasileiro lançou, em dezembro de 2008, a Política e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O Consea tem produzido documentos analisando essa política e outras questões à luz da soberania e da segurança alimentar e nutricional. Pode-se afirmar que são grandes os desafios nesse campo, pois a discussão dos impactos do aquecimento global sobre a soberania e a segurança alimentar e nutricional ainda não faz parte da agenda pública do país.

## **O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

Por fim, cabe mencionar que na esteira da notoriedade internacional do presidente Lula e seu governo, em especial nas áreas aqui mencionadas, os programas relacionados com a SAN e a própria experiência do Consea ganharam muita visibilidade e têm sido demandadas no campo da cooperação com outros países e junto dos organismos internacionais. Essa notoriedade deve ser utilizada com vistas em estabelecer instrumentos de cooperação que garantam o direito humano à alimentação adequada, à soberania e segurança alimentar e nutricional dos povos. Mesmo as ações de assistência humanitária internacional devem aperfeiçoar uma dinâmica multidisciplinar e participativa de coordenação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil. Em simultâneo, a atuação internacional

deve apoiar a construção de uma governança global de segurança alimentar e nutricional que se pautе nos princípios do direito humano à alimentação adequada, na participação social, na responsabilidade comum, porém diferenciada, na precaução e no respeito ao multilateralismo.

Embora contribuindo para várias iniciativas em curso, o engajamento da política externa brasileira com os temas do enfrentamento da fome e da garantia da segurança alimentar e nutricional em nível mundial tem se pautado pela defesa de as iniciativas se desenvolverem no âmbito dos organismos multilaterais, com destaque para a FAO. Em que pese o reconhecimento da importância dessa organização, o governo brasileiro, além de várias organizações sociais e o próprio Consea, entendem necessária e oportuna a reforma desse organismo internacional, como já vem se verificando com a reformulação do Comitê de Segurança Alimentar Global sediado na FAO. Para que ele se credencie como o principal *locus* da ONU para o debate e as proposições relativas à SAN deve ter um funcionamento participativo que inclua a sociedade civil, à semelhança do que faz o Consea, bem como ampliar seu escopo temático incluindo temas estruturais, como o direito ao acesso à terra e aos recursos da agrobiodiversidade, e o fortalecimento de mecanismos multilaterais de governança global para enfrentar os componentes sistêmicos da crise de alimentos. Inclui-se, aí, a promoção do seguimento da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR-FAO), ocorrida em Porto Alegre, em 2006.

Com respeito às negociações comerciais agrícolas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), nas quais o Brasil ocupa posição de destaque, o Consea tem apresentado proposições que levam em conta considerações relativas à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação, apesar dos limites colocados pelo formato e pelas orientações adotadas nas negociações promovidas pela OMC. Propôs o conselho que as necessidades dos países em desenvolvimento, em especial a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, sejam parte integrante de todos os elementos das negociações, e que se busque designar um apropriado número de “produtos especiais” a partir de critérios de segurança alimentar e necessidades de desenvolvimento rural, bem como requeira o desenvolvimento dos mecanismos de salvaguarda especial.

Destaque especial deve ser conferido à integração regional, com ênfase no Mercosul Ampliado. A recente crise internacional

dos alimentos revelou um significativo grau de exposição dos países da região, apesar de nela se encontrarem grandes exportadores agrícolas. Nesse sentido, a adoção de uma estratégia regional de SAN já tem merecido atenção dos governos, gestores e organizações de agricultores e redes sociais em diferentes áreas relacionadas com a SAN. Busca-se a mobilização social pelo direito humano à alimentação adequada, pela soberania e segurança alimentar e nutricional em cada país e no conjunto do bloco. Para tanto, requer-se a criação ou o fortalecimento de instâncias nacionais e também regional de participação social na formulação, implementação e monitoramento de políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional, incluindo a instituição de um fórum regional para dar suporte à referida participação social.

## REFERÊNCIAS

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. (Coord.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRJ, 2006. (Relatório Técnico, 3).

BURLANDY, L.; MALUF, R.; MENEZES, F. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Consea, 2004. (Série).

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Subsídios para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília, DF: MDS, 2009.

MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MENEZES, F. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, v. 44, n. 4, Dec. 2001.

VALENTE, F. (Org.). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.



# 12. NOVOS E VELHOS DESAFIOS PARA ALCANÇAR A SEGURANÇA ALIMENTAR NO SÉCULO XXI<sup>1</sup>

*Maya Takagi*  
*José Graziano da Silva*

## RESUMO

As estatísticas da fome da FAO demonstram que o fim da fome não está próximo, e se distancia da meta anunciada há 13 anos. Em 1996, foi estabelecida a meta de diminuição da fome, pela metade, até 2015. Esta meta, definida na Cúpula Mundial de Alimentação, foi reafirmada na definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas em 2000. Em 2009, este compromisso precisou ser reforçado na III Cúpula Mundial, realizada em Roma, que finalizou sem grandes avanços em relação à Cúpula anterior.

A produção agrícola aumentou sem precedentes, os países liberaram seus fluxos de comércio, o conhecimento e a tecnologia evoluíram, as políticas sociais ficaram mais abrangentes e complexas, a expectativa de vida aumentou, consequência natural das melhores condições de vida.

A origem do problema, já apontada no século passado, é a elevada desigualdade no acesso aos alimentos e na distribuição de renda entre os países, e dentro de cada país.

Isto significa que, mesmo que crescente o aumento da produção de alimentos, o mundo ainda está longe de se livrar de seu flagelo mais elementar: a falta de acesso a alimentos para sustentar a vida digna de todos os seus habitantes.

Neste sentido, cabe o questionamento: há desafios novos ou os desafios continuam os mesmos do século passado? Esta é a questão à qual o artigo procura responder. Este artigo está organizado em quatro capítulos: no primeiro, abordamos os dados mais recentes sobre a situação da fome no mundo; no segundo, uma revisão dos desafios antigos apontados até a entrada do século XXI e o surgi-

1. Texto apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, 2010.

mento dos novos desafios. No terceiro, as políticas mais recentes adotadas no Brasil para atacar o problema da fome. Por fim, um capítulo de consideração final que aborda questões emergentes diante das políticas já adotadas.

## OS NÚMEROS: ONDE ESTÁ A FOME

O aumento da fome no período recente não está associado unicamente à crise econômica que assolou o mundo em 2008/2009, pois a fome estava em ascensão mesmo antes desse período. As causas apontadas no relatório estão relacionadas a elevados preços domésticos dos alimentos, baixa renda e desemprego crescente.

A elevação de preços teve uma forte expansão com a crise alimentar de 2006-2008 e estes não retornaram aos níveis anteriores. A forte crise internacional de 2008/2009 se sobrepôs, assim, a esta crise alimentar, piorando a situação de desemprego e falta de renda.

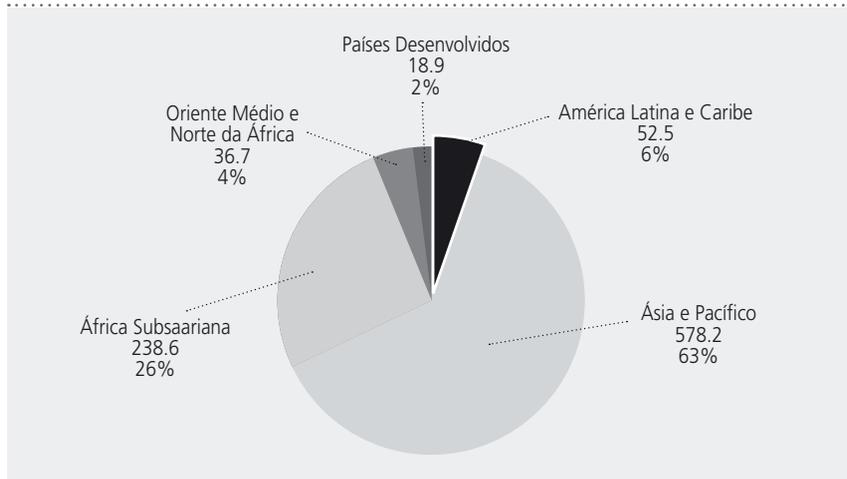
Em termos regionais, os relatórios recentes apontam um crescimento da insegurança alimentar em todas as regiões do mundo, com exceção da América Latina (entre 1995-1997 e 2004-2006). E uma forte concentração na Ásia e no Pacífico, com 642 milhões de famintos do mundo, e na África. Só a região subsaariana tem 265 milhões de famintos. Isso indica que 90% dos famintos hoje estão concentrados nesses dois continentes.

Em termos quantitativos, os países com maior número de famintos dentro dessas regiões são: Índia, China e Indonésia (na Ásia), e República Democrática do Congo, Etiópia, Tanzânia, Nigéria e Quênia (África subsaariana).

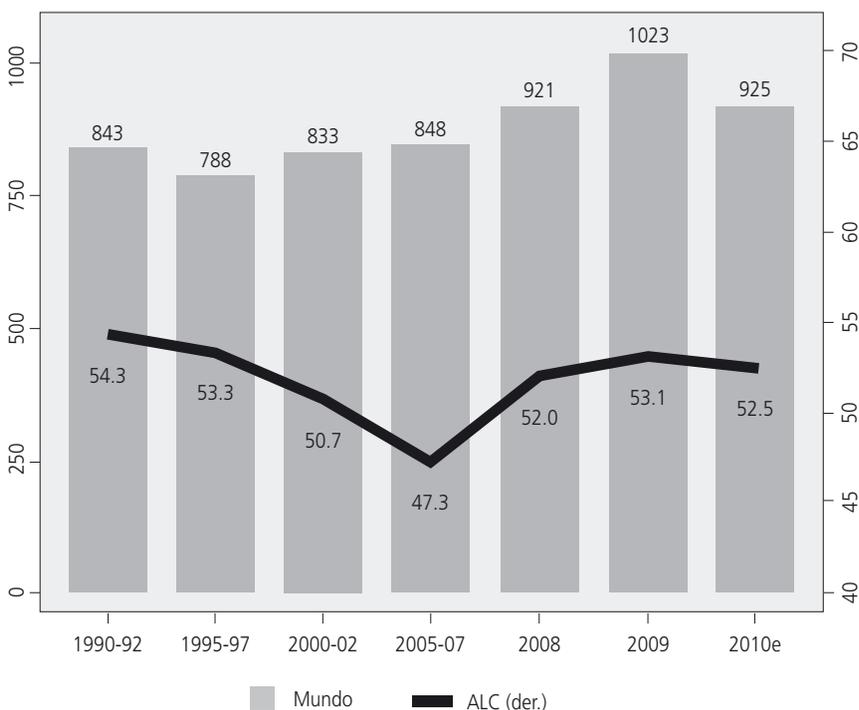
A FAO estima que em 2010 o número de pessoas subnutridas no mundo caiu de 1,02 bilhões, em 2009, para 925 milhões. A nova estimativa indica uma reversão na tendência de aumento da fome verificada nos últimos 15 anos. No entanto, não podemos nos esquecer que, em 1990-1992, a população subnutrida no mundo era de 843 milhões, ou seja, 82 milhões a menos que o estimado para 2010 (ver *Gráficos 1 e 2*).

Essa situação causa-nos frustração, por isso estamos trabalhando no projeto “1billionhungry” (um bilhão de pessoas com fome), que busca reunir um milhão de assinaturas em uma petição aos líderes nacionais e internacionais para que coloquem a erradicação da fome no topo de suas agendas políticas.

**Gráfico 1 – Fome no mundo, por região, em 2010 (milhões de pessoas subnutridas)**



**Gráfico 2 – Evolução da fome no mundo e na América Latina e Caribe (ALC) entre 1990-1992 e 2010 (milhões de pessoas subnutridas)**



## QUAIS OS DESAFIOS?

No fórum de especialistas preparatório para a III Cúpula Mundial de Alimentação, organizado pela FAO em outubro de 2009, foram levantados os desafios a serem superados para garantir segurança alimentar para o planeta em 2050.

Um primeiro desafio levantado é se haverá disponibilidade de recursos (terra, água, genéticos) para toda a população, que deverá ser de 9,1 bilhões de pessoas.

O segundo diz respeito aos desafios colocados para a agricultura, com a mudança do clima e novas demandas dos biocombustíveis.

O terceiro desafio está relacionado com os investimentos em tecnologia – voltados para aumento da produtividade e proteção do meio ambiente – e em infraestrutura para escoamento da produção.

Um quarto desafio está relacionado com a implementação de políticas públicas inovadoras de segurança alimentar e combate à fome.

Um quinto desafio a ser colocado é o dos continentes Ásia e África, como aqueles que concentram o grosso do foco de erradicação da fome no mundo.

Com relação ao primeiro desafio, os indicadores e cenários do evento de especialistas reunidos pela FAO apontam que o mundo tem todos os recursos necessários para alimentar a população em 2050: terra, água e potencial de crescimento da produtividade. Há 4,2 bilhões de hectares disponíveis para produção de alimentos. Hoje, há 1,6 bilhão de hectares em uso, mas é necessário ampliar a infraestrutura de estradas, escoamento, armazenamento e educação.

Assim, concluímos que o problema é de distribuição dos recursos, que não estão igualitariamente alocados nos países, regiões e entre grupos sociais. Isto reforça a conclusão de que o problema de segurança alimentar é de acesso (falta de renda das famílias), predominantemente.

Com relação ao segundo desafio, os indicadores apontam que a mudança do clima proporcionará o aumento da variabilidade da produção entre as regiões e aumento de eventos climáticos extremos. Especialmente a África subsaariana será afetada com queda na produção. A questão é se os países estão preparados para a mudança do clima e se as culturas agrícolas estão preparadas. Para os países estarem mais preparados é preciso garantir a diversidade de culturas. Isto se faz organizando mais bancos genéticos e tendo

mais fontes para eles. Hoje eles são incompletos e contam com poucos recursos. A lição principal é que nenhum país ou agricultor pode enfrentar sozinho a mudança do clima.

O terceiro desafio é a necessidade de tecnologia. A falta de tecnologia afeta a segurança alimentar na medida em que 90% do aumento da produção de alimentos para suprir o mundo em 2050 virá do aumento da produtividade. Uma vez que a geração de conhecimento e de tecnologia está desigualmente distribuída ao redor do mundo, esta é também uma forte fonte de iniquidades, em prejuízo dos países mais pobres, em especial a África.

A esse respeito, projetos de transferência de tecnologia para os países africanos, como os desenvolvidos pelo governo brasileiro, por meio da Embrapa, são de grande importância para diminuir essa distância.

O quarto desafio é a necessidade de novas políticas públicas. Nesse ponto, o Brasil aparece como um importante formulador de políticas inovadoras para segurança alimentar. Mas o que há de novo?

As soluções de políticas apontadas há 10 anos estavam relacionadas ao caráter territorial da fome. A existência de maior profundidade no flagelo da fome em países com conflitos étnicos apontava a necessidade de soluções de paz para esses conflitos. Um segundo rol de soluções estava relacionado à solução macroeconômica da fome, por meio de crescimento econômico de longo prazo e, por fim, a políticas focalizadas de transferência de renda.

As políticas de proteção social apontadas pela FAO, no relatório de 2009, são organizadas em três grupos: políticas de emprego e seguro trabalhista (aposentadorias contributivas, seguro-desemprego, seguros de saúde); redes de proteção social (transferência de renda e subsídios alimentares) e políticas setoriais (saúde, educação, agricultura).

O relatório da FAO, de 2009, avança no rol de políticas de proteção social que podem e devem ser aplicadas de imediato para ajudar aqueles que já sofrem com a fome. Defende políticas que formem redes de segurança e proteção social, incluindo programas de segurança alimentar de caráter nacional, em especial para os mais necessitados. Alguns exemplos citados são a transferência de renda e a alimentação escolar vinculada ao estímulo à produção local de alimentos. Outras políticas apontadas são aquelas que incrementem a produção e a produtividade da agricultura de pequena escala, por

meio de mais insumos modernos, recursos e tecnologias (sementes modernas, fertilizantes, equipamentos e rações). O aumento da produtividade ajudaria a ampliar a renda dos agricultores e também a reduzir os preços aos consumidores.

Nos exemplos de sucesso, o Brasil é apontado com destaque. Recentemente, em junho de 2010, o presidente Lula recebeu o prêmio inédito de Campeão Mundial no Combate à Fome, pelo Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, como reconhecimento pelas políticas implementadas no Brasil e pela iniciativa internacional de fortalecer e alavancar a luta internacional contra a fome.

## RECOMENDAÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME

Mesmo com todos os avanços, em termos de novas políticas permanecem questões importantes quando se fala na erradicação da fome.

A primeira é por que a fome está aumentando no mundo? Falta de recursos? Falta de conhecimento ou falta de vontade política para combater a fome? No painel final do fórum de especialistas preparatório para a III Cúpula Mundial de Alimentação, em outubro de 2009, o Brasil foi utilizado com um dos casos de sucesso no combate à fome, ao lado da China. A partir destes países, foram levantadas três condições de sucesso: estabilidade política – boa governança; crescimento econômico; e implantação de políticas com dupla abordagem – investimentos para aumentar a produtividade associados com rede de proteção social, incluindo aí a transferência de renda.

Outra questão muito debatida foi qual o papel do setor agropecuário para a redução da fome. Setenta e cinco por cento da pobreza mundial é rural. Na América Latina é menor (são 40%). Portanto, a agricultura tem o papel não apenas na produção em si de alimentos, mas na geração de renda e manutenção das condições de vida no campo. A agenda de desenvolvimento do passado não incluía este papel com destaques. O foco era no ajuste macroeconômico, mas não no ajuste das políticas setoriais; na industrialização por meio da abertura da economia e não da industrialização da agricultura; na redução da pobreza rural por meio de transferências de renda e não por meio da busca do crescimento autônomo da renda; e no desencorajamento do investimento da agricultura devido aos baixos preços internacionais.

No entanto, as crises e demandas recentes (crise alimentar e financeira global, estagnação da produtividade) colocam um novo papel para a agricultura. No momento atual, o desenvolvimento não deve se basear apenas na industrialização, mas deve ser multidimensional. A agricultura tem um papel destacado no cenário atual em função dos preços dos alimentos e de energia, das mudanças climáticas e da demanda por biocombustíveis.

Além disso, tem importante papel no desenvolvimento dos países mais pobres e na redução da pobreza, podendo fortalecer o papel dos pequenos produtores, e não focar nos grandes somente.

No entanto, a relação entre aumento da produção agrícola e aumento da renda não é direta. Estudo de Graziano da Silva, Gómez e Castañeda (2009), que analisou a evolução da agricultura e da pobreza rural nos países da América Latina, concluiu que a agricultura na América Latina cresceu a uma média de 4,8% ao ano, de 2003 a 2007. A pobreza rural diminuiu, mas continua bastante elevada. Em 2007, 52% das pessoas que residiam nas áreas rurais da América Latina eram pobres, contra 29% nas áreas urbanas. Em termos absolutos, 63 milhões de pessoas nas áreas rurais (34 milhões são indigentes) e 121 milhões de pessoas nas áreas urbanas (63 milhões são indigentes).

O crescimento da produção agropecuária concentrou-se em poucas regiões, determinados produtos e vinculados a produtores com acesso a mercados externos. Por isso não é possível estabelecer uma relação direta entre produção agrícola e diminuição da pobreza rural.

Os autores concluem que “a agricultura como saída da pobreza necessita de um Estado forte com mecanismos que regulem as imperfeições do mercado de trabalho” (GRAZIANO DA SILVA; GÓMEZ; CASTAÑEDA, 2009, p. 334).

Neste sentido, a busca é por ampliar a renda dos pequenos agricultores. A saída estaria no investimento na agricultura de alto rendimento, na diminuição da dependência de fertilizantes, na garantia de preço e produção, associados ou não a programas governamentais de transferência de renda ou de financiamento subsidiado.

Um problema estrutural associado aos preços dos alimentos e dos insumos é o da volatilidade dos preços do petróleo, que são de difícil sustentabilidade. Para diminuí-la, é necessária capacidade ociosa, e poucos países a têm.

Uma última questão que fica é a dos desafios dos continentes África e Ásia. Nestes países, a grande maioria da produção agrícola

vem de pequenos agricultores. Os grandes desafios são conciliar o necessário desenvolvimento da agricultura empresarial com o dos pequenos produtores, de forma a não aumentar ainda mais a desigualdade social existente. Transferências de tecnologia e apoio maciço ao desenvolvimento tecnológico dos países do continente na área agrícola são chaves para este desenvolvimento.

Mas, fundamentalmente, a experiência atual demonstra que, mais do que políticas setoriais ou específicas, para erradicar a fome no mundo é necessário desenvolver grandes estratégias de redução da desigualdade nos países, pois é isto que gera resultados consistentes e de longo prazo.

As catástrofes econômicas e bélicas que transbordaram em fome e genocídios na primeira metade do século XX, encadeadas à crise de 1929 e à II Guerra Mundial, pavimentaram o caminho para que políticas de Estado de natureza anticíclica, na área fiscal e monetária, ganhassem legitimidade crescente, incorporando-se à teoria econômica e ao instrumental de governo.

Uma das principais novidades desse avanço reside no fato de que as ações contra a fome e a desnutrição assumiram contornos de uma salvaguarda permanente da sociedade. Não mais um recurso emergencial. Além de prevenir e atenuar os efeitos das crises, elas deram sua importância da capacidade de qualificar os períodos de alta do ciclo econômico, permitindo que parte dos ganhos do crescimento sejam investidos em políticas para equacionar as causas da pobreza e da fome. Entre elas, o fortalecimento da agricultura familiar.

As perdas e danos causados pela crise mundial de 2009 na América Latina e no Caribe alertaram para a necessidade de aprofundar essas diretrizes nas economias locais. Embora a região tenha resistido melhor à turbulência recente, comparativamente a outros períodos críticos, como foi o colapso da dívida externa nos anos 1980, persistem sinais de vulnerabilidade preocupantes. Eles demonstram o quanto ainda são débeis, mas sobretudo irregulares, os laços locais que conectam o desenvolvimento ao conjunto de avanços do pós-guerra, associados à redução sustentável dos índices de fome e pobreza.

A Cepal prevê um crescimento de 5,2% para a região este ano, sinalizando um ritmo de recuperação superior ao verificado em crises anteriores (1994-1995; 2001-2004). Todavia, essa velocidade encerra uma assimetria preocupante. Enquanto o PIB da América do Sul caminha para uma alta média de 6%, as economias da América Central ficarão no meio do caminho (3,1%). Pior é a situação

dos países do Caribe, onde se concentram algumas das maiores taxas de pobreza e sete prognósticos de PIB negativo. Esse conjunto terá uma expansão inferior a 1 %.

O tênue divisor entre fragilidade e robustez – que se reproduz no interior de cada país, com graus variados de perversidade – ajuda a entender outro paradoxo regional. Bastaram três anos críticos, de 2006 a 2009, para que conquistas sedimentadas nos 15 anos anteriores de luta contra a fome fossem varridas do mapa, revelando a debilidade das dinâmicas de inclusão nas sociedades latino-americana e caribenha. A expectativa de um resgate modesto de 600 mil pessoas em 2010 coloca a América Latina e o Caribe como a única região do mundo onde não se verá uma redução expressiva dos níveis de fome e de subnutrição este ano (FAO, 2010).

Esse revês, bem como a heterogeneidade do crescimento, guarda sintonia com a acanhada munição fiscal da maioria dos países mais pobres da região, incapazes de acionar medidas anticíclicas para enfrentar os impactos da crise. Hoje, a carga tributária média na América Latina e Caribe é de 18 % do PIB regional. A da União Europeia alcança quase 40 %. Pior que isso, mais da metade dessa receita baseia-se em impostos indiretos, com efeitos regressivos numa estrutura de renda já perversa.

Sem um novo pacto fiscal, o acanhamento orçamentário tende a reproduzir a desigualdade e agravar a exclusão. A Guatemala é um caso-síntese desse torniquete: o país tem o pior índice de desnutrição da AL e o menor gasto social *per capita* da região (US\$ 350/ano). Na crise, deu-se o inevitável. A exemplo do que ocorreu também em El Salvador, Honduras e Nicarágua, a Guatemala aumentou o endividamento público em 2009.

Finalmente, com base na experiência brasileira da estratégia do Fome Zero, seguem algumas recomendações que podem ser úteis para a elaboração de políticas e programas de segurança alimentar na América Latina e em outras regiões:

- Insegurança alimentar, fome e pobreza são conceitos distintos que requerem diferentes tipos de ações do setor público. Uma referência mais explícita para o conceito de insegurança alimentar e a noção do direito humano à alimentação permite-nos enxergar melhor a necessidade por políticas, estruturas e leis específicas. Os programas de combate à fome devem ser baseados no conceito de segurança alimentar e direito à alimentação; e deverão ser abrangentes, incluindo a

produção e o acesso aos alimentos; também deverão promover a dieta saudável, de forma a combater a subnutrição e outras formas de má nutrição, tais como as evidenciadas pelo índice crescente de sobrepeso, obesidade e diabetes, e outras doenças associadas com hábitos alimentares inadequados.

- A experiência do Fome Zero mostra que, com vontade política suficiente, é possível obter uma redução rápida e significativa dos níveis de pobreza e fome. A erradicação da fome deveria ser o objetivo do governo como um todo, e é o Presidente quem tem que lhe dar prioridade. O orçamento governamental precisa ser subordinado a esse objetivo, e não o contrário. Ao mesmo tempo, a participação da sociedade civil e de atores privados, bem como uma estrutura institucional adequada, são essenciais, visto que a fome não é tão somente um fenômeno estatístico ou biológico; é também político. É a consequência de um modelo de desenvolvimento perverso que gera privilégios e privações e que tende a acentuar as desigualdades. Portanto, a participação comunitária na elaboração, no monitoramento e na supervisão desses programas propicia inclusão social, verdadeira cidadania e possibilidade de controle social futuro.
- É financeiramente viável reduzir a fome no curto prazo: o Bolsa Família beneficia 12 milhões de famílias, um quarto da população do Brasil, mas exige investimentos de pouco mais de 2% do orçamento federal e somente 0,4% do PIB. Ao mesmo tempo, a redução da fome também parece gerar benefícios econômicos para o desenvolvimento local, especialmente em áreas rurais economicamente deprimidas.
- No caso da América Latina, onde não existe uma tradição consolidada de organização e participação civil, é vital que essas políticas sejam participativas e empoderem os participantes. O fortalecimento dos laços com a comunidade local, promovendo mecanismos de gestão compartilhada entre autoridades públicas e sociedade civil, é primordial, como já dito anteriormente.
- As políticas de segurança alimentar devem ter uma abordagem multissetorial e não se concentrar somente no setor de agricultura ou na assistência social. Elas devem incluir mecanismos de transferência de renda e outros mecanismos de ajuda emergencial, como meio de assegurar o acesso aos

alimentos pelas famílias mais pobres, bem como apoiar programas de agricultura familiar, sistemas de monitoramento de saúde e nutrição e esquemas de fornecimento local de alimentos. No enfoque de duas vias à segurança alimentar, uma via apoia a outra e assegura que grande parte da maior demanda por alimentos, criada pela transferência de renda e outros programas, seja atendida pelos pequenos agricultores. Essa solução em que todos saem ganhando não foi implementada por muitos países, que concentraram suas iniciativas de segurança alimentar somente no lado da equação de intensificação agrícola.

- É importante destacar, principalmente no caso da América Latina, que as políticas de segurança alimentar, se pretenderem obter resultados duradouros, devem necessariamente estar implementadas em conjunto com políticas de distribuição de renda de grande porte. A fome estrutural e a insegurança alimentar estão enraizadas na estrutura desigual de renda e na sua perpetuação e exacerbação. Portanto, as políticas estruturais e as opções de desenvolvimento abertas para o governo, não obstante a escassez de recursos, devem ser mutuamente reforçadas, caso contrário não serão capazes de enfrentar a origem do problema.
- Finalmente, vem sendo cada vez mais reconhecido que o Programa Fome Zero e os esforços do governo brasileiro na promoção de um desenvolvimento econômico mais inclusivo têm contribuído de forma muito significativa para a excepcional resiliência do Brasil diante dos preços de alimentos globais e da crise econômica. O consumo aumentado manteve a demanda por alimentos e por outros bens e serviços. Apesar do aperto do crédito global em 2008 e 2009, o aumento do crédito público para a produção e para financiar aquisições ajudou a segurar a atividade econômica.
- Os programas de transferência de renda e alimentação escolar também permitiram que as famílias mais pobres do país mantivessem uma dieta adequada, mesmo quando houve uma queda temporária do PIB, enquanto financiamentos adicionais para pequenos agricultores permitiram-lhes continuar a expandir suas produções para o mercado nacional. Uma lição muito importante é a de que, quando o governo possui instituições eficientes para enfrentar a fome crônica e

a desnutrição, é relativamente fácil utilizá-las para assegurar uma resposta adequada e oportuna diante da maioria dos tipos de crise. Isso garante que o pobre – que é geralmente o mais vulnerável – seja protegido de muitos riscos potenciais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Destaques: ações e programas do governo federal*. Brasília. Diversas edições.

FAO. *Como alimentar o mundo em 2050*. FAO, out. 2009. Textos de referência para o Fórum de Especialistas. Disponível em: < <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/en/> > . Acesso em: 10 out. 2010.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Caribe*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2010.

FAO, WFP. *The state of food insecurity in the world 2009: economic crises – impacts and lessons learned*. Rome, 2009. Disponível em: < <http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm> > . Acesso em: 20 out. 2010.

GRAZIANO DA SILVA, J.; GÓMEZ, S. E.; CASTAÑEDA, R. S. (Ed.). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: Escritório Regional da FAO para América Latina, 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

SOARES, F. V.; SOARES S.; MEDEIROS M.; OSÓRIO, R. O. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília, DF: Ipea, 2006. (Texto para discussão, n. 1.228).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília, DF: Ipea, 2009. (Texto para discussão, n. 1.424).

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 150 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

## 13. A REDUÇÃO DA POBREZA: DE 44 MILHÕES PARA 29,6 MILHÕES DE PESSOAS

*Mauro Eduardo Del Grossi*

Este capítulo apresenta a evolução da pobreza segundo o conceito de pobreza adotado pelo Fome Zero, com destaque para a agricultura familiar.

Nos capítulos anteriores foram apresentadas as várias ações e políticas públicas que integram o Fome Zero, detalhando a sua evolução desde sua implementação em 2003. É evidente que os níveis de pobreza não estão associados apenas às políticas relacionadas diretamente com o Fome Zero, mas também às condições macroeconômicas brasileiras. Entretanto, desde sua concepção, o programa previa políticas estruturais, de caráter macroeconômico, como geração de emprego e renda, previdência social universal, renda mínima, reforma agrária e incentivo da agricultura familiar.

Um dos principais méritos do programa foi a articulação de várias políticas públicas, o que impossibilita a realização de avaliação de impacto de uma ação específica ou de um conjunto delas. Desta forma, este capítulo não apresenta uma avaliação do impacto do Fome Zero, mas a aferição da evolução da pobreza da população brasileira segundo a metodologia adotada no Fome Zero. Tal como apontado na fase de diagnóstico e elaboração da proposta do Fome Zero, as taxas de pobreza no Brasil são um forte indicador das condições da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

### A DELIMITAÇÃO DA POPULAÇÃO EM CONDIÇÕES DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

Para estimar seu público beneficiário, o Fome Zero desenvolveu uma metodologia tendo como ponto de partida a linha de pobreza (LP) do Banco Mundial, de US\$ 1,00 por dia, adaptada às condições brasileiras. Para considerar o efeito dos diferentes custos de vida nas distintas regiões brasileiras, adotou-se uma regionalização da linha de pobreza, tendo a área rural do Nordeste como base,

acrescentando-se, para as demais regiões, os diferenciais dos custos de vida distintos para as áreas metropolitana, urbana não metropolitana e rural. A linha de pobreza média ponderada para a população de cada região era de R\$ 68,48, em valores de 1999, época de formulação desta metodologia.

Além da regionalização, foi feita uma correção na renda das famílias que declararam obter parte da alimentação da produção agrícola. No total, a proporção do autoconsumo representava apenas 1,2 % da renda declarada de todas as famílias, embora represente uma proporção de 17,3 % nas famílias “conta-própria” agrícolas. Também foram deduzidos da renda total das famílias alguns itens que representam “custos fixos”, como é o caso do aluguel e pagamento de casa própria<sup>1</sup>.

Até 2004 as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads), do IBGE, não abrangiam as áreas rurais do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima e Rondônia. Em 1999 o projeto fez uma estimativa do número de pobres, proporcionalmente ao Censo Demográfico 2000. A partir de 2004 as Pnads passaram a abranger as áreas desses estados, e neste trabalho se utilizou a proporção de pobres verificada em 2004 para estimar o número de pobres de 2001 a 2003, mantendo assim a comparabilidade com a metodologia original.

Outro detalhe da metodologia do Projeto Fome Zero é que foram excluídos dentre os pobres todas as famílias de empregadores, ou seja, considerou-se que as poucas famílias de empregadores com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza – cerca de 70 mil famílias em 1999 – deveriam ter problemas de subdeclaração, razão pela qual elas foram incluídas entre as famílias não pobres.

Os resultados desta metodologia identificavam 44 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar:

Os dados indicam um público potencial beneficiário de 44,043 milhões de pessoas, pertencentes a 9,324 milhões de famílias (1999). Esta população pobre representa 21,9 % das famílias e 27,8 % da população total do país, sendo 19,1 % da população das regiões metropolitanas, 25,5 % das áreas urbanas não metropolitanas e 46,1 % da população rural. Em termos absolutos, representam, respectivamente: 9,003 milhões, 20,027 milhões e 15,012 milhões de pessoas, para cada área de residência (*Projeto Fome Zero*, 2001, p.74).

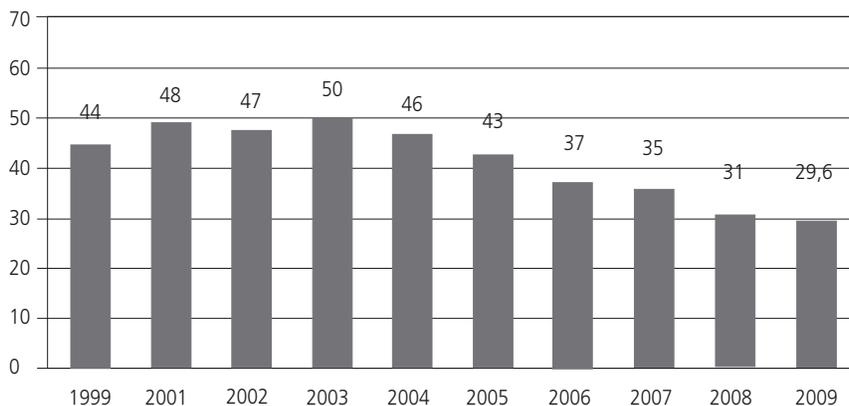
1. Descrição completa da metodologia está disponível em TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA e DEL GROSSI, 2001.

## A EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE POBREZA ATÉ 2009

É oportuno verificar o que ocorreu com os níveis de pobreza após a implementação do Fome Zero em 2003, utilizando a metodologia original desse programa. Para tanto, utilizar-se-á a mesma linha de pobreza adotada para a Pnad de 1999, corrigindo os valores monetários pelo INPC<sup>2</sup>. A fonte das informações são as Pnads, até a última disponível, referente ao ano de 2009.

Os resultados estão apresentados no Gráfico 1: o Brasil estava com 29,6 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza do Fome Zero em 2009. Os resultados também mostram que a pobreza continuou a crescer no Brasil até 2003, quando se iniciava a implantação do Fome Zero. Em 2003 o país também se encontrava imerso numa crise cambial e na balança de pagamentos, que acarretava aumento do desemprego, herdada dos anos anteriores. Entretanto a tendência foi revertida a partir de 2003, quando os níveis de pobreza iniciaram uma contínua e forte queda. Ao todo, entre 2003 e 2009, mais de 20 milhões de pessoas saíram da pobreza.

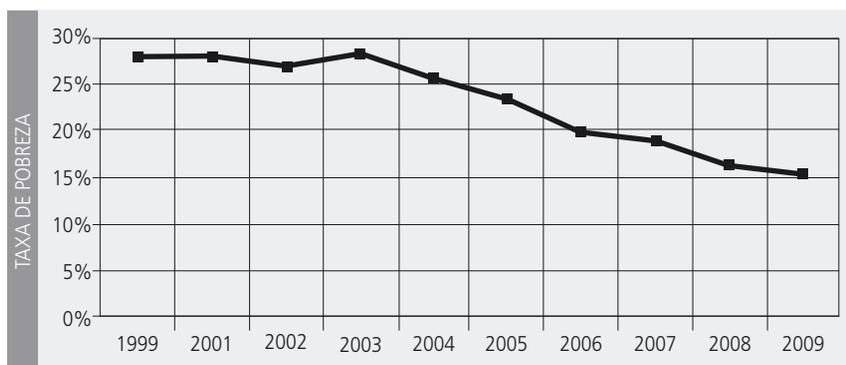
**Gráfico 1 – Número de pessoas pobres segundo o critério Fome Zero. Brasil, 1999 a 2009.**



Em termos proporcionais, a taxa de pobreza passou de 27,8% em 1999, para 28,1% em 2003, e depois caiu acentuadamente para 15,4% em 2009 (Gráfico 2).

2. Para maiores detalhes da metodologia, ver DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI, 2001.

**Gráfico 2 – Evolução da taxa de pobreza segundo o critério Fome Zero. Brasil, 1999 a 2009.**



A maior redução no número de pobres ocorreu na área urbana, onde quase 10 milhões de pessoas saíram da pobreza (Tabela 1), seguido pelas regiões metropolitanas, com redução de 5,6 milhões de pessoas, e pelas áreas rurais com redução de 5,1 milhões de pessoas. Mas, proporcionalmente, as maiores reduções nas taxas de pobreza ocorreram nas áreas rurais, onde as taxas de pobreza caíram em mais de 14%.

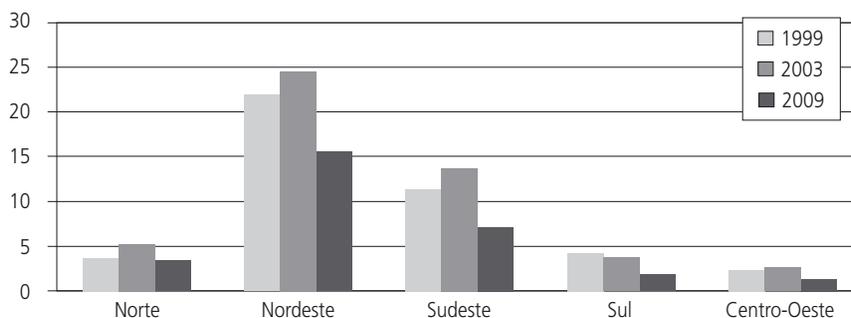
**Tabela 1 – Evolução das pessoas pobres segundo o critério Fome Zero, conforme a localização do domicílio. Brasil (milhares de pessoas)**

Localização	1999		2003		2009		Variação 2003/2009	
	Pessoas	Taxa pobreza	Pessoas	Taxa pobreza	Pessoas	Taxa pobreza	Pessoas	Taxa pobreza
Metropolitana	9.003	19,1%	12.208	22,0%	6.535	11,0%	-5.673	-8,1%
Urbana	20.027	25,5%	24.598	26,1%	14.864	14,4%	-9.734	-11,2%
Rural	15.012	42,7%	13.299	45,4%	8.174	28,4%	-5.125	-14,4%
Brasil	44.043	27,8%	50.105	28,1%	29.574	15,4%	-20.531	-12,4%

Fonte: DEL GROSSI, a partir do processamento das Phads/IBGE.

Na Região Nordeste foi onde ocorreu a maior redução no número de pobres: 9 milhões de pessoas saíram da pobreza entre 2003 a 2009 (Tabela 2). Em segundo lugar na redução da pobreza vem a Região Sudeste, onde 6,5 milhões de pessoas saíram da pobreza (Gráfico 3), com destaque para suas áreas metropolitanas, que tiveram uma redução de quase 2,9 milhões de pessoas.

**Gráfico 3 – Evolução da taxa de pobreza segundo o critério Fome Zero. Regiões do Brasil, 1999 a 2009.**



**Tabela 2 – Evolução das pessoas pobres segundo o critério Fome Zero, conforme a localização do domicílio. Brasil (milhares de pessoas e famílias)**

Região	Localização	1999		2003		2009		2003 a 2009	
		Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias
<b>Norte</b>		<b>3.813</b>	<b>725</b>	<b>5.351</b>	<b>1.029</b>	<b>3.591</b>	<b>741</b>	<b>-1.760</b>	<b>-289</b>
	Metropolitana	285	57	565	122	351	83	-214	-39
	Urbana	2.394	453	3.066	598	2.104	442	-962	-156
	Rural	1.133	216	1.721	310	1.136	216	-584	-93
<b>Nordeste</b>		<b>21.873</b>	<b>4.455</b>	<b>24.512</b>	<b>5.181</b>	<b>15.491</b>	<b>3.562</b>	<b>-9.021</b>	<b>-1.619</b>
	Metropolitana	2.981	639	3.934	902	2.157	538	-1.777	-364
	Urbana	9.440	2.013	12.044	2.600	7.768	1.796	-4.275	-804
	Rural	9.452	1.803	8.533	1.680	5.566	1.228	-2.968	-451
<b>Sudeste</b>		<b>11.491</b>	<b>2.583</b>	<b>13.653</b>	<b>3.197</b>	<b>7.077</b>	<b>1.823</b>	<b>-6.576</b>	<b>-1.374</b>
	Metropolitana	4.436	1.064	6.086	1.453	3.224	851	-2.861	-601
	Urbana	4.632	1.035	5.788	1.373	3.033	788	-2.756	-585
	Rural	2.423	483	1.779	371	819	184	-959	-188
<b>Sul</b>		<b>4.402</b>	<b>993</b>	<b>3.803</b>	<b>890</b>	<b>1.986</b>	<b>511</b>	<b>-1.817</b>	<b>-379</b>
	Metropolitana	897	213	1.081	249	545	142	-536	-107
	Urbana	2.122	487	1.954	466	1.020	267	-935	-199
	Rural	1.383	293	768	175	421	102	-346	-73
<b>Centro-Oeste</b>		<b>2.463</b>	<b>568</b>	<b>2.786</b>	<b>652</b>	<b>1.429</b>	<b>377</b>	<b>-1.357</b>	<b>-276</b>
	Metropolitana	403	94	542	130	275	73	-268	-57
	Urbana	1.439	336	1.745	410	939	251	-806	-159
	Rural	621	138	498	113	214	53	-284	-60
<b>Brasil</b>		<b>44.043</b>	<b>9.324</b>	<b>50.105</b>	<b>10.949</b>	<b>29.574</b>	<b>7.014</b>	<b>-20.531</b>	<b>-3.936</b>
	Metropolitana	9.003	2.067	12.208	2.855	6.552	1.687	-5.657	-1.168
	Urbana	20.027	4.324	24.598	5.446	14.864	3.544	-9.734	-1.902
	Rural	15.012	2.933	13.299	2.648	8.157	1.783	-5.141	-865

Fonte: DEL GROSSI, a partir do processamento das Pnads/BGE.

## A AGRICULTURA FAMILIAR

Como já apresentado nos capítulos anteriores, o Fome Zero está organizado em quatro eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. O projeto propunha aumentar a produção local de alimentos e ao mesmo tempo estimular a agricultura familiar, tradicional fornecedora de alimentos básicos para a população pobre:

O Projeto Fome Zero considera essencial que se retome uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro da renda agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo à importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que favoreça ao pequeno produtor o uso de tecnologias apropriadas, e que esteja associada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito efetivo que esteja vinculada à formação de canais de comercialização; estímulo à formação de cooperativas de incentivo para proteção da natureza e da paisagem, entre outras (*Projeto Fome Zero*, p. 87).

Além de as políticas públicas incrementarem o poder aquisitivo da população mais pobre, era necessário romper os elos do círculo vicioso da fome, estimulando a agricultura familiar, que, além de produzir alimentos básicos, tem o poder de gerar ciclos virtuosos locais de ocupação e renda.

É oportuno apresentar<sup>3</sup> a importância e as dimensões da agricultura familiar no Brasil. Em 2006, o último Censo Agropecuário do IBGE contou 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, sendo que 4.367.902 foram classificados como de agricultores familiares<sup>4</sup>, representando, assim, 84% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (Tabela 3). Apesar da importância numérica, eles ocupam uma área de pouco mais de 80 milhões de hectares, o que equivale a 24% da área dos estabelecimentos. Já os não familiares, apesar de representarem apenas 16% dos estabelecimentos, ocupam 76% das áreas dos estabelecimentos.

3. Baseado em FRANÇA, DEL GROSSI e MARQUES, 2009.

4. Segundo os critérios da Lei n. 11.326, de 2006, que define quem são os agricultores familiares no Brasil.

**Tabela 3 – Caracterização dos estabelecimentos agropecuários, segundo a classificação de agricultura familiar, conforme a Lei n. 11.326. Brasil, 2006**

Características	Agricultura Familiar		Não Familiar	
	Valor	%	Valor	%
Número de estabelecimentos	4.367.902	84%	807.587	16%
Área (milhões ha)	80,3	24%	249,7	76%
Mão de obra (milhões de pessoas)	12,3	74%	4,2	26%
Valor da produção (R\$ bilhões)	54,4	38%	89,5	62%
Receita (R\$ bilhões)	41,3	34%	80,5	66%

Fonte: DEL GROSSI e MARQUES, 2010.

Quase três quartos da mão de obra ocupada no campo são de estabelecimentos familiares, o que representa pouco mais de 12 milhões de pessoas, enquanto os não familiares ocupam apenas 4,2 milhões de pessoas. A expressiva ocupação de mão de obra pelos estabelecimentos familiares evidencia a sua importância na geração de ocupações no campo.

Apesar de ocuparem apenas 24% da área, os estabelecimentos familiares respondem por 38% do valor bruto da produção, e por 34% das receitas no campo. A agricultura familiar gera R\$ 677/ha e a não familiar gera apenas R\$ 358/ha. Também na ocupação da mão de obra a agricultura familiar é mais intensiva: ocupa mais de 15 pessoas por 100 ha, enquanto a não familiar ocupa menos de 2 pessoas por 100 ha (DEL GROSSI e MARQUES, 2010, p. 16).

Os indicadores acima apontam que os estabelecimentos familiares possuem um aproveitamento melhor e mais intensivo da terra. A agricultura familiar também é responsável direta pelo abastecimento de produtos típicos de consumo no mercado interno: 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 34% do arroz, 59% do rebanho de suínos, 50% do rebanho de aves, 30% do rebanho de bovinos e 58% da produção de leite. Os resultados evidenciam o papel estratégico da agricultura familiar para garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Considerando as dimensões da agricultura familiar no país, era evidente a necessidade de envolvê-la no Fome Zero. É oportuno rever brevemente a evolução das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar.

## **PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)<sup>5</sup>**

É a maior e mais abrangente ação de apoio dirigida aos agricultores familiares no Brasil, disponibilizando crédito agrícola e não agrícola a taxas diferenciadas. Desde 2003 foram realizados mais de 10 milhões de contratos e cedidos R\$ 52 bilhões em crédito agrícola, o que corresponde a 85% do total de recursos destinados ao Pronaf desde a sua existência.

### **SEGURO DE RENDA E CLIMA DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Grande parte das operações do Pronaf estão amparadas pelo Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), que garante um desconto no contrato de financiamento proporcionalmente às quedas de preços no momento da comercialização da sua colheita. Atualmente este seguro abrange 35 produtos, e os descontos podem chegar até a R\$ 5 mil por agricultor. Considerando que o PGPAF está vinculado aos preços de comercialização, este programa constitui essencialmente um programa de garantia de renda nas operações de crédito dos agricultores familiares. Ele tem beneficiado em média 500 mil contratos por safra, concedendo um desconto médio de R\$ 1,2 mil nos contratos do Pronaf.

Já as perdas decorrentes de eventos climáticos são cobertas desde a safra 2004/2005 pelo Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), que, além de garantir a quitação do financiamento contratado pelo Pronaf, também disponibiliza mais 65% da receita líquida esperada no empreendimento. Isto vem a garantir que o produtor não fique endividado e ainda tenha uma renda para sobreviver até a safra seguinte. O seguro também procura associar suas ações com a assistência técnica, visando à gestão de riscos na agricultura familiar e a promoção do uso de tecnologias adequadas, como a adoção de medidas preventivas contra eventos agroclimáticos adversos. Atualmente o seguro climático abrange somente os contratos de custeio agrícola, protegendo em média 600 mil contratos por safra, mas já existe previsão de extensão deste seguro também para os contratos de investimentos.

5. Para maiores detalhes, veja capítulo de autoria de PERACI e BITTENCOURT.

## **PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)**

Implantado em 2003, tem duplo objetivo: o incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar e a formação de estoques e distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Os produtos também são distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

### **GARANTIA-SAFRA**

É uma ação que visa à tranquilidade e segurança para o exercício da atividade agrícola na região semiárida brasileira, quando da ocorrência de intempéries climáticas. Para tanto foi constituído um fundo (Fundo Garantia-Safra), com participação dos governos federal, estaduais e municipais, e é acionado para situações de catástrofe provocadas por seca ou excesso de chuvas, que provoquem perdas superiores a 50 % nas lavouras de milho, feijão, algodão, arroz e mandioca de agricultores familiares do semiárido brasileiro. O Fundo garante o pagamento de R\$ 550,00 para cada família prejudicada, assegurando o sustento da família até a próxima safra.

## **OUTRAS POLÍTICAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO RURAL**

Embora não estejam inseridas entre as políticas que integram a estratégia Fome Zero, é oportuno apontar outras políticas destinadas ao desenvolvimento rural sustentável. Destacam-se pela sua atualidade e relevância:

### **REFORMA AGRÁRIA**

Apesar das dimensões continentais, a desigualdade na distribuição das terras no Brasil é uma herança do modelo de ocupação do seu território. O Índice de Gini da distribuição de terras entre os estabelecimentos agropecuários foi, em 2006, de 0,854. Quando se analisa o tamanho dos estabelecimentos agropecuários, os com 1.000 ha ou mais de área são quase 47 mil (5%) e ocupam 146 milhões de hectares (44% da área), enquanto os estabelecimentos com menos de 100 ha somam 4,4 milhões (86%) e ocupam menos de 71 milhões de hectares (21% da área). As políticas de reforma

agrária estão inseridas neste contexto, procurando reduzir as disparidades e fortalecer a agricultura familiar.

No período de 2003 a 2009 foram assentadas 574.532 famílias em mais de 47,7 milhões de hectares, com a criação de 3.386 projetos, o que corresponde a aproximadamente 62% do total de assentamentos realizados nos últimos 39 anos. Para atingir estes resultados, foram investidos R\$ 7 bilhões nestes sete anos somente em obtenções de terras.

Também integra o plano nacional de reforma agrária a política de Crédito Fundiário, que concede um empréstimo de longo prazo para aquisição ou ampliação das áreas de agricultores familiares. Entre 2003 e 2009 foram beneficiadas 74 mil famílias, com 1,3 milhão de hectares, envolvendo recursos na ordem de R\$ 1,9 bilhão.

### **PROGRAMA TERRA LEGAL REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL**

Lançado em junho de 2009, tem como objetivo a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais situadas na Amazônia Legal e a promoção do ordenamento territorial da região. A situação fundiária na Amazônia Legal é caracterizada pela precariedade ou pela ausência de reconhecimento jurídico da posse de terras, gerando conflitos fundiários marcados, muitas vezes, pela violência. Ainda existiam na região 58 milhões de hectares (11 % da Amazônia Legal) de terra da União não destinados, com aproximadamente 158 mil ocupações a serem regularizadas nessas áreas.

Para a execução do Terra Legal foi editada a Lei n. 11.952/2009, que simplificou os procedimentos para a regularização de ocupações em terras da União situadas na Amazônia Legal para áreas com até 1.500 hectares. Já foram cadastrados mais de 26 mil ocupantes, em quase 4,5 milhões de hectares de 261 municípios. Os primeiros títulos do programa já foram emitidos para 270 ocupantes.

Além da regularização dos produtores ocupantes, cerca de 170 municípios estão situados em áreas urbanas inteiramente localizadas em glebas federais sem regularização, dificultando a cobrança de tributos e a prestação de serviços aos seus moradores. Estas áreas serão transferidas aos municípios, que por sua vez farão a regularização dos imóveis de seus habitantes.

## **ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL**

A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) é um serviço essencial para que as políticas públicas cheguem às comunidades e aos estabelecimentos rurais. Na década de 1990 o Sistema de Extensão Rural foi praticamente desmontado, mantido apenas em alguns estados do país. A partir de 2003 foi retomada a política de assistência técnica e extensão rural, ampliando e qualificando este serviço. Entre 2003 e 2009 foram aplicados aproximadamente R\$ 1,5 bilhão para atender a 2,5 milhões de famílias. Atualmente existem 548 organizações de Ater credenciadas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), abrangendo mais de 23.000 técnicos em todos os estados brasileiros.

## **PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA<sup>6</sup>**

Lançado em fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tem como foco a superação da pobreza na área rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Nesse sentido, o programa baseia-se em planos desenvolvidos nos territórios, com a participação da sociedade civil, para buscar a integração das ações dos governos federal, estaduais e municipais. Em 2009 foram beneficiados 120 territórios em todas as unidades da federação, abrangendo 1.852 municípios e 13,1 milhões de pessoas na área rural, que correspondem a 46 % da população rural total brasileira, 67 % dos assentados da reforma agrária, 66 % das comunidades quilombolas, 52 % das terras indígenas, 54 % dos pescadores e 46 % das famílias de agricultores familiares de todo o Brasil. No âmbito federal, o esforço conjunto de órgãos e entidades possibilitou a estruturação de uma matriz de ações do governo voltada aos 120 territórios, que resultou num aporte global de recursos no valor de R\$ 24,6 bilhões, em 2009, em mais de 200 ações, inclusive algumas delas já citadas acima, integrantes da estratégia Fome Zero. Para 2010 estão disponíveis R\$ 27 bilhões.

## **A EVOLUÇÃO DA POBREZA NAS ÁREAS RURAIS**

Considerando o conjunto de políticas de desenvolvimento rural acima, é oportuno verificar as condições das famílias rurais.

Neste texto utilizam-se apenas dois indicadores: taxa de pobreza e composição da renda das famílias.

Já foi apontado anteriormente que mais de 5 milhões de pessoas saíram da pobreza nas áreas rurais, sendo que nessas áreas foi onde ocorreu a queda mais expressiva nas taxas de pobreza. Mas esta redução da pobreza foi homogênea entre todos os segmentos rurais?

Para compreender a dinâmica das áreas rurais considerou-se a população com residência rural e parte da população urbana ligada às atividades agrícolas<sup>7</sup>. Para tanto, as famílias ocupadas economicamente foram classificadas em:

- *Agricultura familiar*: engloba as famílias com um empreendimento agrícola, proprietárias ou não da terra, com residência urbana ou rural. Seguindo as normas do Pronaf, essas famílias podem contratar até dois empregados permanentes.
- *Agricultura patronal*: famílias com acesso a um empreendimento agrícola, que utilizam três ou mais empregados permanentes para condução dos trabalhos, com residência urbana ou rural.
- *Não agrícolas rurais*: famílias de empregadores ou contáprópria (autônomos), em que seus integrantes são dedicados a atividades não agrícolas, embora tenham o domicílio rural.
- *Assalariados rurais*: famílias que vivem da venda da força de trabalho de seus integrantes. Para fins de simplificação foram considerados tanto os assalariados agrícolas (com residência urbana ou rural), como os assalariados não agrícolas com residência rural.

Os resultados desta classificação podem ser observados na Tabela 4. Ocorreu uma significativa redução da pobreza entre as famílias de agricultores familiares: 759 mil deixaram a condição de pobreza. Em termos de número de pessoas a redução foi de mais de 4 milhões de pessoas, o que representa uma queda na taxa de pobreza deste grupo de 41 % para 24 %. É a categoria ocupacional na qual ocorreu a maior redução do número de pobres.

6. Para maiores detalhes, veja capítulo de autoria de França.

7. As atividades agrícolas referem-se ao sentido genérico do termo, e incluem pecuária, extrativismo, silvicultura e pesca.

**Tabela 4 – Famílias agrícolas ou rurais ocupadas, segundo a condição de pobreza. Brasil (milhares de famílias ou pessoas)**

Tipo de famílias	Número de pessoas			Número de famílias		
	2003	2009	Diferença	2003	2009	Diferença
Agricultura familiar	7.709	3.570	-4.139	1.504	746	-759
Agricultura patronal	0	0		0	0	
Não agrícolas rurais <sup>1</sup>	998	575	-423	198	129	-69
Assalariados rurais <sup>2</sup>	7.855	4.662	-3.193	1.585	960	-624

1 - Inclui famílias de empregadores e de conta-própria, não agrícolas ou pluriativas.

2 - Inclui famílias agrícolas e pluriativas (rurais e urbanas), e não agrícolas com residência rural.

Nota: não inclui as famílias rurais dos estados de AC, AM, AP, PA, RO e RR, captadas somente a partir de 2004.

A segunda categoria com queda expressiva no número de pobres foi a dos assalariados rurais, em que mais de 3 milhões de pessoas, pertencentes a 624 mil famílias, deixaram a condição de pobreza entre 2003 e 2009. Apesar da importante redução no número de pobres, os assalariados rurais são a maioria dos pobres nas áreas rurais brasileiras, com pouco menos de 1 milhão de famílias pobres, o que representa 20% das famílias de assalariados rurais.

Quando se decompõem as fontes de rendimentos dos diferentes tipos de famílias, observa-se um significativo crescimento das rendas oriundas do trabalho (Tabela 5). Na agricultura familiar a renda média agrícola cresceu em R\$ 107,00, o que representou um ganho real de 17%, e as rendas não agrícolas cresceram em média R\$ 102,00 (ganho real de 43%).

**Tabela 5 – Renda média mensal familiar dos trabalhos agrícolas e não agrícolas, segundo o tipo de família. Brasil (valores relativos a R\$ - set./2009)**

Tipo de famílias	Renda média agrícola			Renda média não agrícola			Renda média familiar		
	2003	2009	Diferença	2003	2009	Diferença	2003	2009	Diferença
Agricultura familiar	620	727	17%	239	341	43%	1.138	1.499	32%
Agricultura patronal	7.528	7.249	-4%	1.213	1.513	25%	9.737	10.477	8%
Não agrícolas rurais <sup>1</sup>	-	-		978	1.172	20%	1.230	1.526	24%
Assalariados rurais <sup>2</sup>	322	396	23%	317	460	45%	793	1.094	38%

1 - Inclui famílias de empregadores e conta-própria não agrícolas com residência rural.

2 - Inclui famílias agrícolas e pluriativas (rurais e urbanas), e não agrícolas com residência rural.

Nota: não inclui as famílias rurais dos estados de AC, AM, AP, PA, RO e RR, captadas somente a partir de 2004. Valores corrigidos pelos INPC.

Fonte: processamento das PNADs pelo autor.

Os aumentos das rendas do trabalho agrícola e não agrícola contribuíram em 58% do aumento da renda da agricultura familiar, ou seja, o conjunto das rendas (trabalho e transferências governamentais – aposentadorias e Bolsa Família) foi importante para a expressiva redução da pobreza na agricultura familiar, mas as rendas do trabalho tiveram um peso maior para o aumento da renda dessas famílias.

A Tabela 5 também mostra que os assalariados rurais tiveram aumentos reais nas rendas agrícolas (23%) e não agrícolas (45%). Estas duas fontes explicam 72% do aumento das rendas das famílias de assalariados, mas como historicamente os salários rurais agrícolas são muito baixos, mesmo os aumentos médios de R\$ 74,00 da renda agrícola e de R\$ 143,00 da não agrícola não foram suficientes para retirar da pobreza um número maior de famílias assalariadas.

O aumento majoritário das rendas originário do trabalho nas famílias rurais mostra que estas estiveram ligadas a ciclos virtuosos de geração de ocupação, emprego e renda. Os resultados dão fortes indícios de que a hipótese do Fome Zero estava correta: as transferências de renda, como o Bolsa Família, foram importantes e cumpriram o relevante papel de estimular a demanda dos mercados locais, desencadeando um aquecimento dessas economias antes estagnadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou a evolução da pobreza, e consequentemente da segurança alimentar e nutricional, segundo os critérios do Fome Zero. Entre 2003 e 2009 mais de 20 milhões de pessoas saíram da pobreza, sendo a intensidade na redução das taxas mais acentuada nas áreas rurais, onde 5 milhões de pessoas deixaram a pobreza.

Desde sua implantação, em 2003, existiu um esforço do governo no rompimento dos elos do círculo vicioso da fome e da pobreza. Os números de execução ao longo destes anos dos diversos programas revelaram um esforço contínuo e coerente com seus objetivos iniciais.

A associação entre as políticas de transferência de renda (emergenciais), aquecendo os mercados locais de consumo, e as condições macroeconômicas estáveis deram resultados positivos, como pode ser observado nas áreas rurais.

Na agricultura familiar mais de 4 milhões de pessoas cruzaram a linha de pobreza para cima. Entre os assalariados rurais 624 mil famílias saíram da pobreza, mas ainda assim restam 17% das famílias assalariadas abaixo da linha de pobreza.

Entre as fontes de rendimento, as rendas do trabalho agrícola e não agrícola tiveram peso majoritário no crescimento da renda dos agricultores familiares e dos assalariados rurais. O apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento local, associado às transferências de renda, gerou ciclos locais virtuosos de renda e cidadania. O crescimento das rendas do trabalho comprova este bom desempenho.

Evidentemente, apesar dos avanços desde 2003, muitos desafios ainda permanecem, e talvez o maior deles seja a permanência de 29,5 milhões de pessoas na condição de pobreza no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Discurso de posse do Presidente Lula em 1º de janeiro de 2003*. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Fome Zero*. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidente (2003 – L. I. Lula da Silva). *Mensagem ao Congresso Nacional*, 2010. 422p. (Documento da Presidência da República).

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil, 1995/99*. Campinas: Unicamp, IE, 2001. (Texto para discussão, n. 104).

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. A. *A delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 segundo a Lei 11.326*. [No prelo].

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. A. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

IBGE. *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro, 2002 e 2008. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> [link “População”]. Acesso em: 10 out. 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001. Versão 3. 118p.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: Unicamp, IE, 2001. (Texto para discussão, n. 101).



# 14. SUGESTÕES PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA

*José Graziano da Silva*

*Walter Belik*

*Maya Takagi*

## INTRODUÇÃO

Apresentamos neste texto um conjunto de sugestões para a elaboração de uma política de segurança alimentar baseada fundamentalmente na experiência dos autores na formulação e implementação do Programa Fome Zero do governo federal brasileiro<sup>1</sup>.

A preocupação com a alimentação não é recente nos países da América Latina. Desde as primeiras épocas da colonização, uma grande diferença se expressava claramente entre os países que se chamaram colônias de exploração – entre os quais o Brasil e os demais países latino-americanos – e as colônias de povoamento – no caso os Estados Unidos da América do Norte e Canadá. No primeiro caso, as atividades produtivas – basicamente agricultura, pecuária e mineração – eram destinadas fundamentalmente aos mercados externos (Europa). Assim, o preço internacional dos produtos exportados determinava a alocação dos recursos produtivos. Quando o preço estava alto, todos os recursos disponíveis eram deslocados para a atividade. Inversamente, quando o preço estava baixo, particularmente as terras e a força de trabalho eram utilizadas para as atividades secundárias, como a produção de alimentos. Criava-se assim o que se chamou de paradoxo da fome “nas colônias de exploração: quanto mais riqueza gerava, mais fome e privações passavam os seus trabalhadores, uma vez que a maior parte dos alimentos tinha que ser importada”.

1. Uma primeira versão deste texto foi solicitada pelo diretor regional da FAO-RLC, Gustavo Gordillo, em julho de 2004, e pretendia ser uma espécie de “manual” para os técnicos encarregados de implementar programas de segurança alimentar nos países da região. As conclusões desse texto foram baseadas nos resultados do Seminário “Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina”, realizado nas dependências do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, em 2003. Os textos completos apresentados para esse seminário foram organizados por Belik (2004).

A modernização das atividades agropecuárias na AL no pós-guerra encarregou-se de destruir essas identidades para muitos países, dentre os quais merecem destaque os do Mercosul ampliado – em especial Chile, Brasil e Argentina – e da América Central, em particular México. Nesses países citados – e em quase todos os demais, mas em menor escala – criaram-se modernos mercados de alimentos produzidos por pequenos, médios e grandes agricultores modernos, assim como uma agroindústria voltada para o abastecimento da demanda interna e também para a exportação. Evidentemente, essa dinâmica não teve a mesma intensidade em todos os países da região, especialmente nos países da Comunidade Andina (como Bolívia, Equador e Peru), onde o abastecimento interno ainda depende em grande medida de uma *economia do excedente*<sup>2</sup>, abastecida por pequenos produtores campestres, e das importações, como atualmente é o caso da Venezuela.

Não seria um grande erro se disséssemos que, para o primeiro grupo de países citados (Argentina, Brasil, Chile e México), definitivamente rompeu-se a dinâmica do abastecimento interno por importações e pelos excedentes das economias de subsistência. Nesses países se constituiu um forte setor moderno – ou modernizado, como preferem alguns – que é o responsável pelo abastecimento interno da população e cujo limite de expansão depende fundamentalmente da demanda por produtos agropecuários e não mais se estabelece pela inelasticidade da oferta, ou seja, atualmente o que limita a expansão da produção de alimentos é a insuficiência da demanda de uma parte importante da população que não tem o dinheiro necessário para poder comprar os alimentos que necessita. Mais ainda: nesses mesmos países vem se constituindo, a partir dos anos 1990, um novo setor exportador de produtos agropecuários frescos com alto valor agregado (caso típico das frutas tropicais brasileiras ou do salmão chileno) e de *commodities* agroindustriais (como suco de frutas, óleos vegetais e carnes processadas na Argentina e no Brasil). Esse novo setor exportador tem sido o responsável pela dinamização do comércio exterior da região e tem tido um papel fundamental no sentido de atenuar a crise de demanda dos mercados internos gerada pela insuficiência de demanda, que se deve, sobretudo, aos baixos níveis de renda de suas populações.

2. Ver a respeito os trabalhos clássicos sobre agricultura de subsistência e seu papel no abastecimento dos mercados locais.

Esse é o elemento novo hoje na América Latina em relação ao debate da segurança alimentar: a existência do problema da fome em países que já resolveram os seus principais gargalos da oferta agrícola pela política da modernização agropecuária. Colocando de outra maneira, podemos afirmar que nesses países a fome não se identifica mais com a carestia, nem com a falta de produção, mas fundamentalmente com a falta de poder aquisitivo de sua população trabalhadora mais pobre e com os elevados níveis de desemprego, principalmente urbano.

É justamente para esse conjunto de países que nos dedicaremos a apresentar uma proposta de segurança alimentar neste texto. Não queremos com isso diminuir a importância de programas de segurança alimentar nos demais países latino-americanos, Comunidade Andina, América Central e Caribe. Julgamos apenas que para eles a FAO já tem um receituário de política convincente, vinculando o combate à fome ao desenvolvimento rural e ao combate à pobreza. A questão que nos parece constituir um novo desafio para a FAO na América Latina é enfrentar o problema da fome nos países de população majoritariamente urbana, especialmente naquelas regiões metropolitanas onde a pobreza extrema vem crescendo em função dos elevados níveis de desemprego e informalização da economia urbana, como é o caso exemplar da Argentina, Brasil, Chile e México.

## O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SUAS IMPLICAÇÕES

Do ponto de vista das políticas públicas pode-se distinguir pelo menos três enfoques distintos – ainda que em muitos aspectos convergentes – sobre a segurança alimentar, a saber:

Primeiro, um enfoque de origem “agrícola”, ligado ao tema do abastecimento. Sua origem data do final dos anos 1950, início dos 1960, onde o modelo primário exportador da AL cedeu lugar em alguns países ao modelo de substituição de importações, alavancando o desenvolvimento industrial e a urbanização da população. A preocupação dominante na origem dessa abordagem era com a carestia dos alimentos para as populações urbanas, decorrente do grande número de intermediários que se postavam entre o produtor rural de excedentes e os consumidores urbanos. A proposta básica era reverter a situação por meio da modernização dos canais de comercialização do atacado (centrais de abastecimento) e do varejo (redes de supermercado), que acompanhasse a modernização agropecuária em curso.

Segundo, uma abordagem que tem origem na preocupação dos profissionais de saúde pública com os aspectos nutricionais da população, especialmente de renda mais baixa. Aqui a fome é vista como o elo entre a doença e a pobreza. Com isso, as medidas propostas envolvem desde a prevenção como o melhor remédio, sem afastar a necessidade de ações emergenciais assistenciais, até a distribuição de alimentos a grupos específicos (crianças, idosos e nutrízes de baixa renda). Ainda que propugnem por medidas que permitam a universalização do acesso a esses bens (tipo flúor na água, micronutrientes em farinhas etc.), quase sempre essas propostas levam à focalização em grupos populacionais específicos, onde se identificam carências nutricionais com maior frequência.

Finalmente, uma terceira abordagem, cronologicamente mais recente, é a do *direito humano à alimentação*. Essa abordagem tem origem nas formulações e documentos internacionais pactuados no âmbito das Nações Unidas e suas organizações setoriais (principalmente FAO, Unicef, OMS). Essa promissora abordagem da segurança alimentar supera as abordagens anteriores, na medida em que não se limita a tratar a questão da alimentação como um problema da sua disponibilidade física, permitindo incorporar também seus aspectos culturais e de satisfação (prazer) tão próprias dessa matéria, ou seja, o ato de comer não é visto mais apenas como uma necessidade biológica para a sobrevivência ou de adequação ao trabalho, mas como algo inerente à própria condição de vida da raça humana, respeitados os seus hábitos e costumes.

Vale lembrar também que o conceito de segurança alimentar está em evolução e, mais recentemente, já se fala em soberania e sustentabilidade alimentar. Na verdade a noção de soberania alimentar começou a surgir com força no debate do tema da segurança alimentar, no próprio ano de 1996. Durante a Cúpula Mundial da Alimentação, no foro paralelo da sociedade civil, também realizado em Roma, a reivindicação da soberania alimentar já aparecia com grande destaque. Esse conceito procura dar importância à autonomia alimentar dos países, colocando ênfase na recuperação das suas culturas alimentares. O conceito está ligado também à necessidade de reduzir a dependência de importações, minimizando os efeitos das flutuações de preços do mercado internacional e permitindo maior geração de emprego dentro do país. Em resumo, a soberania alimentar atribui grande importância à preservação dos hábitos alimentares e das práticas agrícolas tradicionais do país. Já a sustentabilidade incorpora con-

ceitos ligados à preservação do meio ambiente e à não utilização de agrotóxicos e de produção extensiva em monoculturas.

A ampliação do conceito de soberania alimentar contida nessa abordagem do direito humano à alimentação traz, todavia, a dificuldade de sua conceituação e, especialmente, da sua delimitação como campo de ação das políticas públicas, tema que trataremos a seguir.

### **BOX 1: Marco jurídico-institucional: direito à alimentação e soberania alimentar (um direito da população e um dever do Estado)**

Em 1789, com a Revolução Francesa, proclamaram-se os Direitos Universais do Homem. Desde então, juristas e constitucionalistas discutem a extensão e os conflitos entre esses direitos. Mais recentemente o tema da segurança alimentar ganhou um *status* mais elevado, tendo sido comparado com outros direitos da pessoa humana, segundo resoluções da própria Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, proclamada em 1948, estabelece que “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação”. Já o direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1993, em reunião realizada com 52 países na cidade de Viena, e contou com o voto favorável do Brasil, registrando apenas um voto contra (EUA). No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, conforme reproduzimos na primeira página de Introdução do Projeto Fome Zero, pode-se ler que:

“O direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho”.

Mais recentemente, atendendo a um pedido dos Estados-Membros participantes da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas emitiu o seu “Comentário Geral 12 – O Direito à Alimentação Adequada”. Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional. O comentário 12 insiste na necessidade e na obrigação que todos os Estados têm de “respeitar, proteger e realizar o direito”. O documento coloca expressamente em seu parágrafo 15: “[...] sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada com recursos a sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas”.

Na Constituição Brasileira de 1988 estabelece-se claramente uma série de direitos sociais, que são direitos das pessoas e das comunidades e que visam resguardar a sua condição humana contra abusos de outros e até mesmo do próprio Estado.

No capítulo II da Constituição Federal são apresentados os direitos sociais do cidadão brasileiro. Originalmente podia-se ler no artigo 6º: “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”.

Embora não estivesse indicado expressamente na nossa Constituição, considerava-se que o direito à alimentação estava contemplado entre esses direitos, principalmente quando se mencionava o direito à saúde e a assistência aos desamparados. Mas a diretriz das Nações Unidas influenciou a apresentação de uma emenda constitucional (EC n. 64) que tornou explícito o direito à alimentação na Carta Magna brasileira. Essa emenda, aprovada em 2010 pelo Congresso Brasileiro, modificou o artigo 6º da Constituição, destacando o direito à alimentação como um dos direitos sociais. Com isso, a redação desse artigo da Constituição passou a ser a seguinte:

*“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.*

Qual é o resultado prático do reconhecimento desse direito? É que o Estado passa a ter obrigação de prover alimentação a quem necessita e essa pessoa tem o direito de recebê-la. O direito a se alimentar regular e adequadamente não deve ser o resultado de ações de caridade, mas sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado, que, em última análise, é a representação da nossa sociedade.

**Tarefa 1:** Levantar a legislação básica existente nos países sobre o direito à alimentação. É necessário um levantamento (ainda que não exaustivo) desses instrumentos legais (ou dos principais deles), começando pelo marco jurídico institucional que a Constituição de cada um dos países dá à alimentação.

Atualmente, ainda não estão consolidadas as estruturas públicas abrangentes que podem dar conta do atendimento de famílias em situação de risco alimentar na América Latina. A história aponta apenas exemplos isolados da constituição, por parte do

poder público, de equipamentos de abastecimento, restaurantes populares, concessão de cestas básicas, distribuição de leite e outras ações em vários países da região desde os anos 1930. Como consequência observa-se que para o atendimento de casos relacionados à questão alimentar, o poder público apoiou-se em ações privadas de caráter filantrópico.

Costuma-se identificar o atendimento aos casos específicos ligados à ausência de recursos para a alimentação com as ações de caridade e filantropia de igrejas, sindicatos e organizações humanitárias. A contrapartida do aumento de atendimentos sempre esteve ligada ao aumento das doações de alimentos, muitos desses provenientes de países ricos, que perpetuavam a dependência dos países e da população carente com relação à chamada ajuda humanitária<sup>3</sup>.

Embora a atuação de entidades com fins religiosos tenha crescido cada vez mais, a grande novidade, nos anos 1990, é o evidente fenômeno do envolvimento direto das empresas nas ações sociais. Vários são os motivos apontados para essa nova fase: de um lado, observa-se “o reconhecimento de que o Estado – principal responsável pela prestação de serviços sociais básicos – não vai equacionar sozinho os problemas sociais do país e vem sinalizando para a necessidade do trabalho em parceria com organizações da sociedade civil” (PELIANO, 2002). Do lado das empresas, as ações sociais são motivadas por vários elementos: incentivos fiscais, imagem da empresa junto ao consumidor, aos investidores e à comunidade. Com relação ao mercado consumidor existem evidências fortes de que as empresas que promovem ações ou defendem causas humanitárias têm seus produtos mais bem avaliados pelos compradores.

Em 1999, em uma iniciativa da Organização das Nações Unidas, as principais lideranças empresariais foram convocadas com o intuito de envolver as grandes corporações na execução das chamadas “metas do milênio”. Essas metas foram sintetizadas a partir das várias conferências realizadas pela ONU nos anos 1990, reunindo aspectos sociais, ambientais e econômicos. Como resultado dessa iniciativa firmou-se o Pacto Global (Global Compact) entre a ONU e cinco de suas agências subsidiárias e mais de mil corporações de alcance multinacional.

3. Vale recordar a ampliação da PL n. 480, instituída nos anos 1930 como um instrumento de compra da produção agrícola pelo governo norte-americano. Com o crescimento sucessivo das compras e estoques de alimentos, os Estados Unidos decidiram direcionar parte das doações para a América Latina, dentro de uma política conhecida como “Aliança para o Progresso”, que nos anos 1950 cumpria também funções políticas atinentes à estratégia norte-americana para a Guerra Fria na região.

A erradicação da pobreza extrema e da fome é a primeira meta da lista de oito metas que se pretende atingir até 2015. No caso da fome, o compromisso é o de reduzir até a metade o número de famintos, em sincronia com o compromisso firmado pelas nações na reunião da Cúpula Mundial da Alimentação ocorrida em 1996, em Roma.

Em termos práticos, a criação do *Global Compact* levou a uma coordenação das ações das empresas multinacionais em todos os seus territórios de atuação. Essas ações normalmente levam a um efeito de demonstração por parte das empresas nacionais, inclusive das pequenas e médias empresas, criando um novo patamar de atuação e um *benchmark* para o setor<sup>4</sup>.

### POBREZA E COMBATE À FOME

Nos países onde a questão da oferta de alimentos no nível agregado está relativamente equacionada do ponto de vista da produção (não necessariamente dos preços), corre-se o grande perigo de se confundir a questão da segurança alimentar com o da pobreza, em especial com o da pobreza extrema.

Antes de mais nada é preciso deixar muito claro que segurança alimentar é uma política que diz respeito a toda uma população e não apenas à parte pobre dela. Políticas típicas de segurança alimentar, como educação alimentar e nutricional, rotulagem de produtos, qualidade e segurança dos alimentos, entre outras, são bons exemplos de políticas que afetam todas as pessoas independentemente de sua renda.

Mas também é verdade que existe um aspecto emergencial da segurança alimentar que pode ser constatado até mesmo nos países em desenvolvimento, que produzem excedentes agrícolas para exportação; esse aspecto é a fome. A fome decorre aí da falta de poder aquisitivo de grande parte da população. Mesmo assim seria um erro supor que uma política de combate à pobreza em geral fosse suficiente para atacar todas as causas da fome (MONTEIRO, 2003). Isso porque mesmo no caso dos países em desenvolvimento com excedentes de produção agrícola, a fome se apresenta a partir de, pelo menos, duas causas de ordem muito distintas: primeira, pode haver carestia, ou seja, o nível de preços dos alimentos é alto em relação aos padrões salariais vigentes em função de problemas nos

4. Ver a esse respeito Instituto Ethos, 2004.

setores da produção e/ou distribuição; segunda, apesar de os preços da alimentação serem relativamente baratos, o baixo nível de renda das famílias não permite uma alimentação adequada em função do peso de outros gastos fundamentais à sua reprodução, tais como aluguel, transportes, educação, saúde etc.

É importante distinguir as políticas de segurança alimentar e, mais especificamente, de combate à fome, das políticas de combate à pobreza em geral. A primeira razão para isso é que ao contrário dos países desenvolvidos, onde a pobreza é restrita a grupos sociais específicos (minorias étnicas, famílias incompletas chefiada por mulheres e idosos, entre outras), na América Latina a pobreza atinge amplas camadas da população e tem causas estruturais bastante conhecidas (concentração da renda e da terra, baixos níveis salariais etc.). Por isso programas focalizados de transferência de renda não fazem mais do que minorar o sofrimento dessas famílias literalmente excluídas. Eles precisam ser completados com outras ações de caráter “estruturante”, ou seja, que alteram a inserção social dos excluídos na estrutura social.

Mas há uma segunda razão pela qual uma política de segurança alimentar – e em particular de uma política de combate à fome – não deva ser diluída numa política geral de combate à pobreza. É a de que embora as relações entre fome e pobreza constituam um círculo vicioso, a fome está na raiz da pobreza, sendo, na realidade, uma de suas causas mais importantes. Uma pessoa com fome não produz, não trabalha, não tem saúde, pode até ir à escola, mas aprende mal. Ao contrário, uma pessoa bem nutrida pode ser pobre, mas terá as condições mínimas necessárias para reagir aos estímulos de uma política educacional, de requalificação profissional etc.

Nesse sentido, pode-se dizer que a segurança alimentar faz parte daquilo que Sen (1988) denominou de *person's entitlements to food*, que poderíamos traduzir como o direito fundamental à alimentação (SEN, 1988). A palavra inglesa *entitlement* significa mais que um direito qualquer, estando no mesmo nível do direito à vida, pois faz parte dos direitos fundamentais da própria constituição do ser humano. Em outras palavras: tirar o direito de uma pessoa ter uma alimentação adequada é o mesmo que lhe privar do direito a uma vida saudável, ou negar um atributo inalienável de sua própria condição humana.

Para De Haen (2004) a fome é ao mesmo tempo causa e consequência de pobreza. Por isso o autor acredita que uma dupla abor-

dagem é necessária para combater a fome. A primeira, *investir em setores produtivos a fim de criar oportunidades para que os que passam fome melhorem sua condição de vida e se tornem integralmente cidadãos*. Aqui se deve incluir a promoção agrícola e o desenvolvimento rural por meio de reforma de políticas e de investimentos na agricultura. A agricultura não é a única fonte de alimento, mas, junto com as atividades rurais não agrícolas, traz emprego e renda para a grande maioria dos pobres do mundo. Entretanto, a extensão na qual os que passam fome têm possibilidade de ter vantagens provenientes de oportunidades econômicas depende do quanto eles estão bem nutridos, com boa saúde e alfabetizados. A melhoria na nutrição é, portanto, um pré-requisito para que os pobres tenham pleno benefício quanto às oportunidades criadas pelo desenvolvimento.

A segunda dimensão é *intensificar o acesso direto e imediato à alimentação* para os que passam fome, por meio de formas variadas de redes de segurança e de assistência. Elas podem incluir programas de transferência de renda em dinheiro e de gêneros alimentícios, assim como programas alimentares e nutricionais, como merenda escolar e intervenções para suplementação nutricional.

A conclusão de De Haen (2004) é que o foco da política pública apenas na redução da pobreza não pode resolver “automaticamente” o problema da fome. Enquanto a fome é frequentemente a causa maior da pobreza, a melhoria nutricional é necessária para a redução da pobreza<sup>5</sup>. Nesse sentido e de acordo com o autor, o Programa de Combate à Fome proposto pela FAO resume prioridades e políticas específicas para investimentos públicos para atingir o objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação, de reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome até 2015. Suas cinco áreas prioritárias incluem a melhoria da produtividade agrícola, os investimentos em infraestrutura rural, assim como reformas estruturais e a reabilitação de recursos naturais (terra, água, biodiversidade). O programa também reconhece a necessidade de focalização nas pessoas que passam fome em áreas urbanas, problema de particular importância na América Latina.

5. Segundo De Haen (2004), “Onde a incidência da fome é reduzida, as taxas de mortalidade infantil e especialmente da mortalidade de crianças abaixo de 5 anos de idade também são baixas, e a expectativa de vida é mais alta nos países mais afetados; um recém-nascido pode ter uma expectativa de vida saudável de 38 anos, comparada com mais de 60 anos nos países com baixa incidência de fome. Nos países em desenvolvimento, entre 50 e 60% de todas as mortes infantis têm como causa direta ou indireta a fome e a desnutrição”.

## **Tarefa 2 – Questões básicas que precisam ser pesquisadas sobre esse tópico:**

1. Quais as regiões que podem ser classificadas nessa situação de terem resolvido seu problema da produção (em termos quantitativos) mas não do acesso, por conta da insuficiência de renda de parte significativa da população?
2. Quais as regiões que têm problemas de carestia decorrentes de gargalos na distribuição da produção?
3. Qual é o custo da fome em termos de suas relações com as condições de saúde (redução da expectativa de vida, mortalidade infantil etc.) e da educação (prejuízo às crianças em idade escolar em termos de repetência etc.)?
4. Qual seria o retorno de uma política de combate à fome, supondo-se que tudo o que for transferido em termos de renda às populações carentes será gasto prioritariamente em alimentos e outros bens salariais básicos?

## **COMO MEDIR A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR?**

De acordo com De Haen (2004), “usar indicadores para determinar o número de pessoas que tem insegurança alimentar é muito importante, tanto em termos de monitoramento quanto de seleção de beneficiários de programas de combate à fome. Eles devem ajudar a compreender melhor *quem* passa fome, *onde* eles vivem e *porque* eles passam fome”. Segundo o autor, “existem muitos indicadores, sendo que cada um deles mede um aspecto diferente da segurança alimentar. Nenhuma medida isolada é suficiente. Ao contrário, uma sequência de indicadores é necessária para compreender a insegurança alimentar em toda a sua complexidade, e para saber quem passa fome, onde os que passam fome vivem e porque eles passam fome”.

Segundo o autor, são cinco os indicadores de insegurança alimentar mais utilizados:

- a) *A disponibilidade alimentar*, mensurada como suprimento total de calorias e distribuição concernente ao acesso a essas calorias. Essa medida é utilizada pela FAO em suas estatísticas sobre a evolução da fome no mundo e tem o mérito de ser um indicador prático para as orientações

- globais subsequentes, pois permite ser calculada para quase todos os países<sup>6</sup>.
- b) *A entrada de alimentos*, que mede o montante físico de alimentos disponíveis para consumo no nível doméstico.
  - c) *O estado nutricional*, que é baseado em medidas antropométricas, como o atrofiamento (relação peso/altura). Tais indicadores estão disponíveis somente para crianças e originam-se principalmente de pesquisas primárias na área de saúde.
  - d) *A vulnerabilidade*, que pode ser mensurada por meio de perfis dos meios de sobrevivência disponíveis ou autoabastecimento (produção para o consumo próprio).
  - e) *acesso à alimentação*, baseado na capacidade doméstica de dispor de uma cesta básica de alimentos (por meio de renda ou algum outro meio válido).

Estudo realizado por Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001) identificou os diversos métodos existentes para mensuração da população que não se alimenta adequadamente, que podem ser reunidos em dois grupos principais: o método direto e o método indireto. O método direto capta, através de pesquisas sobre consumo ou dados antropométricos, o número de pessoas e as famílias que não têm ingestão adequada de calorias e proteínas. Avalia-se, por exemplo, a adequação da ingestão de alimentos ou a adequação do peso em relação à altura da população. Capta-se assim o *efeito* continuado da falta de alimentação adequada no organismo, mas não se capta o risco potencial de pessoas à fome e à insegurança alimentar.

O método indireto procura inferir se uma população é carente, por meio de outros indicadores que não o consumo calórico e os dados antropométricos. A principal variável utilizada nos métodos indiretos é a renda familiar *per capita*. Parte-se do pressuposto de que a falta de renda é o principal fator que leva as pessoas a não se alimentarem adequadamente. A metodologia da FAO parte da disponibilidade de alimentos no país e calcula o número total de calo-

6. A medida de subnutrição (ou fome) da FAO começa com o nível da disponibilidade calórica por país/*per capita* e depois combina o compromisso de distribuição com uma demanda mínima demograficamente ajustada (linha de corte). O resultado é uma estimativa do número de subnutridos. Os cálculos mais recentes sugerem que 842 milhões de pessoas no mundo todo estão subnutridas. A maioria (505 milhões) vive na Ásia e na região do Pacífico, seguida por 198 milhões na África Subsaariana. Aproximadamente 53 milhões de pessoas na América Latina e Caribe estão subnutridas. Ver, a respeito, DE HAEN, 2004.

rias *per capita* disponíveis (produção local menos o saldo comercial agrícola e estoques de alimentos). Em seguida, utiliza indicadores de consumo alimentar e da distribuição de renda para estimar a desigualdade de acesso aos alimentos e obtém a porcentagem da população cujo consumo alimentar está abaixo das necessidades mínimas previamente definidas, consideradas pessoas subnutridas. Esta forma de medição utilizada pela FAO, entretanto, é considerada pouco precisa, pois parte dos dados de disponibilidade total calórica produzida, estimando as perdas agrícolas no processamento agroindustrial e no transporte. Segundo a própria FAO, o método tende a subestimar o número real de subnutridos do país, prestando-se mais para as comparações entre países e para avaliar a capacidade potencial da agricultura de cada país em alimentar sua população.

O método mais utilizado nos países é o método da insuficiência de renda, que concentra o maior número de estudos ligados ao problema da indigência e da fome, tanto no Brasil como em organismos internacionais, como a Cepal e o Banco Mundial. Trata-se, basicamente, de definir uma determinada linha de indigência e/ou pobreza e calcular o número de famílias cuja renda é inferior a esta linha. Na realidade, a estimativa da população pobre não revela a proporção de pessoas que realmente “passam fome”, uma vez que parte dessa população pode estar tendo acesso a programas de fornecimento de cestas básicas e vales-alimentação ou a doações etc. O critério de definição da linha de indigência/pobreza, o método de regionalização e de correção monetária é que causam as diferenças nos valores dos diversos estudos realizados até o momento. Dentre os principais destacam-se aqueles que definem a linha a partir de uma determinada renda, única para o país, geralmente como proporção do salário mínimo, ou que partem da estrutura de consumo das famílias.

Rocha (2000) analisou os diversos estudos e metodologias que partem da estrutura de consumo para definir a linha de indigência e pobreza. Segundo a autora, existe uma série de passos que envolvem certas “arbitrariedades” até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo (a autora calculou que, dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada pode variar 50% e a linha de pobreza pode variar até 127%). Essas diferenças resultam das opções adotadas para definição das linhas de indigência e pobreza em relação a: definição das quantidades re-

comendadas de calorias; definição da cesta alimentar de menor custo; estimativa do consumo não alimentar; estimativa das diferenças de custos de vida para as regiões do país e atualização dos valores monetários das linhas de indigência e pobreza.

Embora sejam a principal referência nos países e nos estudos internacionais, nenhum destes estudos avançou na mensuração da insegurança alimentar, que considera pessoas não apenas com acesso insuficiente à alimentação, mas também pelo acesso inadequado, devido à ausência de práticas saudáveis de alimentação, e também famílias que, embora não tenham problema de desnutrição, obtêm a alimentação de forma irregular ao longo do tempo. A equipe liderada pelo Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas no Brasil trabalhou no sentido de validar uma metodologia inspirada no programa Food Stamps dos EUA<sup>7</sup> e um instrumento de coleta de informação na forma de questionário, em que a partir de respostas das próprias famílias se estabelece uma escala de insegurança alimentar em três níveis (severa, moderada e leve)<sup>8</sup>.

Segundo Segall & Marin (2009),

dois projetos de investigação, nos Estados Unidos da América, deram base à elaboração de uma escala psicométrica para medir de forma direta a magnitude da segurança ou insegurança alimentar da população. O primeiro era uma tese de doutorado da Universidade de Cornell e o outro, uma escala que objetivava identificar famílias em situação de fome para inclusão em projeto de intervenção e alertar a sociedade norte-americana sobre o problema da insegurança alimentar. A junção destas duas experiências permitiu o desenvolvimento de um instrumento de medida com 18 itens, o “Household Food Security Survey Module” – HFSSM, compondo uma escala capaz, não apenas de mensurar a magnitude do problema da insegurança alimentar na população, mas, também, de identificar graus diferentes de acesso aos alimentos: desde a completa satisfação das necessidades alimentares (Segurança Alimentar), até as experiências em níveis de progressiva gravidade de restrição de alimentos.

O instrumento brasileiro, denominado de Ebia – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar consiste na aplicação de um

7. Ver o sistema de monitoramento e avaliação do Food Stamp, em Takagi, Graziano da Silva e Belik, 2002.

8. Ver a respeito SEGALL, 2004.

questionário de 15 perguntas e foi utilizado em nível nacional pela primeira vez através da Pnad – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, em 2004, organizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em termos de América Latina esse mesmo instrumento foi adaptado para a utilização em outros países, como a Argentina, Colômbia, Venezuela, México, Honduras, Guatemala e Haiti. Na América Central a escala foi aplicada em estudos de casos desenvolvidos pelo Fanta – Food and Nutrition Technical Assistance, projeto patrocinado pelo governo norte-americano. Mais recentemente, os técnicos vêm realizando esforços no sentido de unificar os procedimentos sob uma escala única denominada ELCSA – Escala Latino Americana de Segurança Alimentar. No entanto, esse é um desafio muito grande, pois as realidades no espaço regional são muito distintas e, como todos os questionários devem sofrer um processo de validação, as diferenças terminam por aparecer naturalmente, dificultando a unificação das escalas.

## ESPECIFICIDADES DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR (SA)

### A AMPLITUDE DAS AÇÕES

Primeiro, é fundamental que se reafirme a ideia de que uma política de segurança alimentar não se esgota na dimensão de combater a fome, embora esta seja talvez a sua ação mais premente e visível. Além disso, recuperar a proposta de combate à fome ajuda (e muito) a ampliar a base política e social de sustentação de uma política de SA, como já argumentamos anteriormente.

Na nossa opinião, uma política de SA deve ter pelo menos seis dimensões distintas e articuladas:

- a) Um *programa de transferência de renda*, para atacar a questão mais urgente do acesso insuficiente aos alimentos necessários, por parte da população mais pobre, por falta de poder aquisitivo. Essa é a componente da segurança alimentar destinada a populações muito pobres ou miseráveis, definindo-as como aquelas pessoas que não têm uma renda para adquirir a canastra básica que lhes garanta a sobrevivência. Aqui se inclui o atendimento de grupos minoritários, como as populações indígenas, quilombolas etc.

- b) Um *programa de estímulo aos agricultores familiares mais pobres* para que eles possam atender ao incremento de demanda de alimentos básicos que deverá ser gerado pelo aumento do poder aquisitivo decorrente dos programas de transferência de renda. É importante assinalar que grande parte da miséria latino-americana está situada exatamente nessa faixa dos agricultores familiares pobres, sem terra ou com pouca terra, em geral desorganizados e sem capacidade de se beneficiar das políticas públicas desenhadas para apoiar o setor agropecuário. Aqui é imprescindível que os diferentes níveis de governo (local, regional e nacional) utilizem o seu poder de compra para implantar um programa de *compra local de alimentos dos agricultores familiares*, caso contrário a ampliação da demanda será gradativamente capturada pelos tradicionais produtores de bens de exportação que não necessariamente são grandes produtores, mas certamente não são os agricultores mais pobres que precisam se beneficiar da expansão do mercado de produtos agrícolas produzidos pela implantação de programas de segurança alimentar.
- c) Um *programa de acompanhamento de saúde e nutrição* de grupos de população específicos que requerem maior atenção (em especial idosos, crianças e gestantes) e das doenças decorrentes da insuficiência de vitaminas e micronutrientes, além da má alimentação (hipertensão, diabéticos etc.).
- d) Um *programa de controle de alimentos consumidos* pela população e o papel fiscalizador que precisa ser exercido pelo poder público. Uma questão fundamental aqui é o da rotulagem dos produtos alimentícios, especificando sua composição e, em atenção ao princípio da precaução, a identificação dos produtos transgênicos. Aqui uma menção especial precisa ser feita à questão do acesso à água potável, fator fundamental para a redução da mortalidade infantil, em particular nas regiões semiáridas.
- e) Um *programa de educação alimentar e nutricional*, amplo, para toda a população, destinado não só à valorização dos alimentos disponíveis, que são pouco ou mal utilizadas pela população, mas, sobretudo, a difundir os princípios de uma alimentação saudável entre todas as camadas da população. O fundamental aqui é a difusão de informações fide-

- dignas aos consumidores através dos principais meios de comunicação (rádio e TV).
- f) Um *programa de abastecimento*, destinado especificamente às grandes cidades e regiões metropolitanas onde a intermediação dos supermercados já se impôs, que assegure o acesso aos alimentos de boa qualidade à população de baixa renda. Aqui é fundamental redefinir o papel das centrais de abastecimento construídas nos anos 1960/1970 com o objetivo de aproximar produtores dos consumidores, bem como incentivar programas alternativos de abastecimento em parceria com o setor privado (sacolões, feiras dos produtores, bancos de alimentos, restaurantes populares etc.), além de um conjunto de programas específicos de segurança alimentar, como bancos de alimentos destinados ao combate ao desperdício, merenda escolar, abastecimento social, restaurantes populares etc.

Em resumo, as evidências apontam para a necessidade de que os aspectos do abastecimento, da alimentação, da saúde, da educação e da nutrição devem trabalhar juntos. E também para a necessidade de se passar a monitorar indivíduos ou grupos de indivíduos segundo as áreas geográficas ou grupos sociais de maior vulnerabilidade. Sugere-se, portanto, que para cada uma das situações se deveriam contemplar diferentes formas de intervenção, combinando um conjunto de políticas distintas, tais como a reforma agrária e o apoio à agricultura familiar para áreas rurais; bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares para áreas urbanas; hortas e viveiros; políticas de transferência de renda; inclusão de gênero etc. Nesse sentido deve-se privilegiar um sistema integrado de informações sobre segurança alimentar com dados sobre produção, preços, grupos vulneráveis, sistemas de educação e outras variáveis de importância.

**Tarefa 3:** Levantar as ações disponíveis desses seis programas fundamentais que constituem uma política de segurança alimentar, a saber: os programas de transferência de renda, de apoio aos agricultores familiares, de acompanhamento de saúde e nutrição, de controle de qualidade e rotulagem dos alimentos, de educação alimentar e nutricional e de abastecimento local.

**BOX 2: Política de segurança alimentar para áreas urbanas**

Uma das críticas mais frequentes à política de segurança alimentar preconizada pela FAO é a sua excessiva orientação para instrumentos que privilegiem o lado agrícola e a população rural, esquecendo-se que grande parte das populações mais pobres dos países a que estamos nos referindo (Argentina, Brasil, Chile e México) são urbanas, para não dizer metropolitanas. Belik (2003) faz uma interessante avaliação das *políticas de segurança alimentar para as áreas urbanas*. Nesse trabalho foram analisadas em detalhe as propostas voltadas para a promoção de bancos de alimentos, restaurantes populares e hortas. Diversos pontos problematizam o modelo utilizado até então no Brasil e em outros países da América Latina apontando a necessidade de repensar esses modelos.

No caso dos bancos de alimentos, por exemplo, há um enorme esforço dos governos em expandir a rede existente, quando as experiências mais bem-sucedidas apontam para a necessidade de envolvimento e parcerias com as empresas e com a sociedade civil organizada. Os bancos de alimentos são a base de uma política antidesperdício que beneficia a sociedade como um todo, mas, no curto prazo, apresenta vantagens para as empresas em termos de garantia de manutenção de preços e margens, além da imagem de mercado. Nesse sentido, os benefícios fiscais devem ser discutidos e colocados em outro contexto.

Os restaurantes populares também devem ser vistos sob outra perspectiva. Sabemos que a definição da escala a ser adotada acaba por determinar o modelo a ser implementado, a localização das unidades e o público que se pretende focar. Pequenas unidades podem ter custos unitários mais elevados, mas poderiam eventualmente garantir o foco em um determinado público. Por outro lado, grandes instalações têm ganhos de escala e permitem um atendimento massivo da população sem estigmatizar os mais pobres. Em uma ou outra situação deve-se considerar a possibilidade de operar esses equipamentos sob regime de concessão, por intermédio de empresas, entidades comunitárias ou cooperativas de desempregados. Com isso seria possível garantir não apenas a alimentação, mas também uma política de segurança alimentar autossustentável.

O fomento à instalação de hortas urbanas é também uma política muito divulgada, mas as evidências mostram que são poucas as experiências que apresentaram resultados efetivos de forma continuada, como o caso de Cuba e da Argentina<sup>9</sup>. Todavia, deve-se considerar as hortas

9. O Programa de Agricultura Urbana de Cuba é um dos maiores programas na América Latina, onde cerca de metade dos vegetais consumidos são provenientes do cultivo em pequenos jardins urbanos. O Programa ProHuerta da Argentina tem mais de 12 anos de implantação e é executado pelo Inta (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), com financiamento do Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) e, em 2002, atendeu a 3,2 milhões de pessoas no país.

como um programa que possa ir além do apelo produtivista para incorporar aspectos ligados à sociabilidade das populações envolvidas. Existem diversos tipos de hortas urbanas. Elas podem ser comunitárias, coletivas, escolares, caseiras etc. O importante em todos os casos seria estabelecer uma política que possa minimizar o risco de contaminação pela água e resíduos urbanos, que possa prover assistência técnica aos interessados e que garanta a organização desses novos produtores.

O autor concluiu que atualmente vivemos uma crise dos modelos de segurança alimentar para as áreas urbanas. As formas intervencionistas de Estado para o campo do abastecimento vigentes nas décadas de 1970 e 1980 entraram em crise, seja pela situação fiscal dos governos, seja devido à predominância da ideologia neoliberal. De uma maneira ou de outra é muito complexo desenvolver uma política de segurança alimentar com participação das forças sociais e também baseada na organização e gestão desses atores. Todavia, não se deve perder de vista a necessidade constante de o poder público coordenar os processos de implementação de ações no meio urbano, exercendo o papel de regulação sobre os interesses privados.

### **BOX 3: Hábitos alimentares e qualidade dos alimentos**

O trabalho de Elizabete Salay (2003) mostra que a sociedade latino-americana está passando por uma fase de transição nutricional. A desnutrição calórico-proteica, a carência de ferro, iodo e vitamina A, que são normalmente associadas à pobreza, embora ainda sejam elevadas, estão sendo eclipsadas pela obesidade, por doenças cardíacas, pela hipertensão, pela diabetes e outras enfermidades. Efetivamente, a dieta do latino-americano está mudando e já registra presença maior de gorduras e menor incidência de fibras.

Uma política pública que possa combater os problemas alimentares causados pelas práticas e hábitos alimentares inadequados deve levar em conta: a necessidade de controlar informações de rótulos e propagandas; a definição de padrões e processos e o desencadeamento de programas de educação nutricional. A educação nutricional deve reforçar a necessidade de mudar os hábitos e comportamentos valorizados pela propaganda. Uma vez que o mercado gera informações incompletas, cabe aos governos regular e complementar as informações necessárias para a saúde da população.

Como recomendação geral para os gestores de políticas na América Latina, sugere-se a criação de uma organização ou comissão que possa analisar a informação nutricional que é passada à população pelos fabricantes, fomentar pesquisas e implementar campanhas para divulgação de uma dieta saudável. Acrescente-se a isso a necessidade de

mobilizar os atores sociais para que haja fiscalização e controle sobre a indústria, *fast-food* e distribuidores.

Com relação ao *Codex Alimentarius*, texto preparado por Martinelli (2003) demonstra que são pequenos os espaços de negociação que os países em desenvolvimento possuem na discussão do novo padrão internacional que está sendo coordenado pela FAO e OMS. Efetivamente, decisões quanto às referências do Codex influenciam toda a cadeia produtiva com enormes impactos em termos comerciais. Mas, historicamente, os Comitês do Codex são dominados pelos países desenvolvidos que acabam por estabelecer normas para produtos tropicais e processos produtivos que são alheios à realidade desses países. Decisões quanto aos alimentos derivados da biotecnologia saem de avaliações de especialistas, assim como os padrões de tolerância aos aditivos, contaminantes e toxinas. Como os comitês são dominados por funcionários de governos de países desenvolvidos (muitos deles importadores de produtos agrícolas), há sempre o risco de que determinados padrões sejam usados como barreiras ao comércio proveniente de países em desenvolvimento.

Atualmente um dos grandes desafios do Codex é o seu reconhecimento por parte do consumidor e esse só virá com a independência dos seus órgãos, a rapidez nas decisões, além de procedimentos mais atualizados no que se refere à inocuidade dos alimentos.

É fundamental também conhecer melhor os instrumentos disponíveis para implementação desses programas voltados para a segurança alimentar. É um erro acreditar que, pelo fato de já existirem inúmeros programas de incentivo à alimentação dispersos no âmbito dos distintos níveis de governos, a simples junção ou coordenação deles venha a constituir uma política de SA tal qual estamos tratando aqui. Na verdade uma política de segurança alimentar precisa estar amparada numa Lei de Segurança Alimentar, respaldada no preceito constitucional explícito do direito à alimentação de que falamos anteriormente. No entanto, como esse ainda não está devidamente concretizado nos países da região, o melhor é ir criando os instrumentos legais necessários, como se deu no caso brasileiro do Programa Fome Zero (Estatuto do Bom Samaritano para incentivar as doações de alimentos aos bancos de alimentos, programa de compra da agricultura familiar, que dispensou de licitação a compra direta de produtores até um determinado valor, etc.). No caso do Brasil especificamente, o esforço

da sociedade civil organizada e a colocação em campo de diversos programas a partir de 2003 deram origem à Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, finalmente aprovada em 2006. Na verdade, cada uma das seis dimensões citadas anteriormente exigiu o desenho de uma legislação infraconstitucional necessária à sua implantação. No caso dos programas de transferência de renda, foi necessário criar uma legislação específica que definisse os critérios de seleção dos beneficiários, bem como toda a operacionalização de transferência direta de renda do governo central aos beneficiários na ponta, de preferência por meio de um banco estatal com grande capilaridade.

Nesse particular, um capítulo à parte é a montagem e a manutenção atualizada do cadastro de beneficiários dos programas de transferência de renda, pela potencialidade de fraudes dos mais variados tipos. De nada adianta iniciar um cadastro, fixar metas a serem cumpridas, se ele não for periodicamente revisado e atualizado. Nessa faixa de renda que estamos trabalhando (pobreza e indigência), as famílias se deslocam constantemente de local de moradia e até mesmo de cidade; e como os vínculos com o mercado de trabalho são informais e precários é comum as famílias alternarem períodos de ocupação razoável com outros de total desemprego, como ocorre, por exemplo, nas regiões agrícolas onde há forte sazonalidade da produção.

A experiência do Programa Fome Zero mostrou que é aqui que a participação social é fundamental em dois sentidos. Primeiro, ao mobilizar as forças sociais progressistas das localidades, no sentido de direcionar o cadastramento das famílias para aquelas que realmente precisam, independentemente de favoritismos políticos ou religiosos. Segundo, no sentido de assegurar a efetiva participação dos beneficiários no processo de construção das políticas públicas de desenvolvimento local, sem o que os programas de transferência de renda ficarão reduzidos a meros paliativos da situação de miséria em que se encontram, sem abrir novas alternativas que lhes permitam sair dessa posição assistencialista.

#### **BOX 4: Os comitês gestores como forma de controle social**

“Que estória é essa de escolher representante do meu município sem passar por mim? E o Prefeito não manda mais no município não?”

Indagações como a referida acima passou a ser uma constante entre di-

rigentes municipais das pequenas cidades (com até 75 mil habitantes) do Semiárido Nordestino, diante do processo de escolha de um representante da sociedade civil para ser capacitado como Agente de Segurança Alimentar do Programa Fome Zero. Esse agente foi o responsável pela implantação, no município, do Comitê Gestor do Programa Cartão Alimentação, responsável, entre outras atribuições, pelo zelo na qualidade do programa, evitando uso político dos cadastros de famílias beneficiárias. Esse comitê teve a representação de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, a exemplo dos conselhos municipais. Mas tinha uma atribuição clara, que fortalecia e deixava mais transparente e participativa a seleção de beneficiários, já que o programa do governo federal não dispunha de estruturas descentralizadas de gestão. Em 2003, foram implantados 2.132 Comitês Gestores em todo o país<sup>10</sup>.

É evidente que o temor de perder o controle da situação, por parte do poder municipal, põe em xeque um modelo de mando local que tem se reproduzido mediante práticas clientelísticas de troca de favores no uso da coisa pública. Sentindo-se ameaçado pela perspectiva de generalização de uma nova prática de gestão das políticas públicas, onde é fundamental a participação da sociedade civil, alguns prefeitos dos grotões do semiárido nordestino preferem antecipar-se numa orquestrada reação ao que se impõe do novo.

E esse novo vem com o anúncio da constituição de um Comitê Gestor Local que foi formado a partir da ação dos Agentes de Segurança Alimentar, no qual seis dos seus nove membros são escolhidos entre os segmentos organizados da sociedade civil. Essa forma de escolha dos membros do Comitê Gestor local tem animado a população e irrigado o tecido social com a seiva da esperança de uma efetiva participação, de um povo que pela primeira vez sente que tem nas mãos o poder de decisão de suas vidas. E, como afirmava um dos Agentes de Segurança Alimentar, *as sucessivas assembleias setoriais que se realizam entre os diferentes segmentos da sociedade tem possibilitado um verdadeiro espetáculo de cidadania.*

As pessoas não só atenderam ao chamamento das associações comunitárias rurais e urbanas, sindicatos, organizações religiosas, conselhos comunitários etc., como acreditam que estão participando na construção de algo novo. E esse renascer de uma esperança e interesse de participação tem um sabor todo especial diante da realidade em que vivem, onde existe um sem-número de conselhos comunitários

10. Os comitês foram instâncias locais de controle social criados nos municípios do semiárido e outras localidades, com a participação de voluntários da sociedade civil, das famílias beneficiárias e do poder público local, visando o acompanhamento das famílias e a fiscalização do programa de transferência de renda. Envolveram mais de 19 mil voluntários, que tiveram a tarefa de mobilizar a sociedade para o Programa Fome Zero e avaliar a qualidade do cadastro de famílias preexistente.

nos quais, por terem sido fomentados por meras conveniências burocráticas, o que menos importava era a participação popular. Essa era a experiência acumulada de cidadania dessas populações.

E foi pela ação desses participantes voluntários dos Comitês Gestores que foram expostas as irregularidades contidas no Cadastro Único de cada município. E essa prática de expor as feridas do cadastro que deu suporte à implantação do Programa Cartão Alimentação (PCA) foi reivindicada, por esses mesmos comitês, para ser aplicada, também, nos cadastros das outras políticas sociais. A sociedade agora quer saber quem são as famílias beneficiadas em todos os programas, como uma garantia básica de consolidação de uma política que se baseia na seriedade, transparência e dentro dos princípios de justiça social.

É assim que está irrompendo a cidadania nos grotões do semiárido nordestino. É assim que se está construindo a participação popular.

[Baseado em: *A cidadania que rompe dos grotões: o Comitê Gestor do Programa Fome Zero*, de Aldenor Gomes, 2003.]

## A INSTITUCIONALIDADE DAS AÇÕES

Antes de mais nada, é preciso dizer que a implantação do programa segurança alimentar deve realizar-se em níveis nacional, estadual, regional e municipal simultaneamente, ou seja, um programa de segurança alimentar não pode ter cortes setoriais (ainda que tenha que dar prioridade a determinadas ações, como já discutimos anteriormente), nem permitir que as ações locais se descolem das demais ações complementares em âmbito regional e nacional.

Isso não significa, em absoluto, que todas as ações deverão ser desenvolvidas simultaneamente em todos os lugares. E muito menos que o conjunto de ações prioritárias a serem implantadas em uma região o seja também em outra, pelas próprias características socioeconômicas e demográficas.

É fundamental separar as medidas de política de segurança alimentar em pelo menos três grandes áreas distintas:

- a) zonas rurais e pequenos povoados (“cidades rurbanas”), onde predominam as ocupações agropecuárias. Aqui o enfoque deve privilegiar o apoio à produção de alimentos através da agricultura familiar, que quase sempre é um dos grupos mais importantes de pobres e miseráveis dos países latino-americanos;

- b) zonas urbanas, constituídas pelas médias e grandes cidades, de 50 a 500 mil habitantes, onde há um desenvolvimento considerável de atividades industriais e comerciais;
- c) zonas metropolitanas.

Gordillo (2003) destaca que os planos nacionais de segurança alimentar devem ser totalmente repensados, de forma a incorporar novas dimensões, garantindo que não ocorra dispersão de recursos ao mesmo tempo em que se obtém maior efetividade nas ações empreendidas. Segundo o autor, nos anos 1990 os países da América Latina viveram uma fase que pode ser caracterizada como de reformas de primeira geração. Reformas como a privatização das utilidades públicas, o ajuste fiscal das contas públicas, a liberalização comercial e a descentralização administrativa foram motivadas por determinações de ordem macroeconômica e impactaram diretamente no setor agrícola. Como consequência, houve uma profunda mudança nos sistemas de planificação, na pesquisa e extensão agropecuária e na política de administração dos recursos hídricos. Todavia, embora o setor público tenha recuado, o setor privado e o terceiro setor não conseguiram ocupar o espaço aberto pelas reformas de primeira geração.

Para Gordillo (2003), o grande desafio colocado para a Política de Segurança Alimentar é o de recompor uma base sobre a qual seja possível progredir em vista dos objetivos da “Cúpula Mundial da Alimentação” e da “Aliança contra a Fome”. Para uma ação mais imediata não basta atuar visando estimular apenas a produção de alimentos. Há que se trabalhar os aspectos ligados ao acesso aos alimentos juntamente com o problema da produção. Como se sabe, a fome é ao mesmo tempo causa e consequência da pobreza e, portanto, os programas de combate à fome devem concentrar esforços também nas questões ligadas à geração e distribuição de renda.

Um exemplo prático dessa mudança de orientação está sendo a reformulação dos Pesas – Programa Especial de Segurança Alimentar, desenvolvidos pela FAO nos países de baixa renda. Atualmente a FAO desenvolve Pesas em mais de 25 países, nos quais se tem constatado a necessidade de muitas adaptações, as quais vêm sendo incluídas, como, por exemplo, a introdução de um Pesa urbano, que já está sendo desenvolvido na Venezuela, pensando a integração dos setores rural e urbano através do entendimento dos circuitos de distribuição (este tema será retomado adiante).

No entanto, muito mais pode ser feito se considerarmos a necessidade de implementar profundas reformulações na forma de operação dos programas de desenvolvimento. De modo geral, há uma profusão de programas que competem entre si e não possuem nenhuma coordenação ou instância de discussão comum. Para evitar a dispersão de recursos, Gordillo (2003) recomenda uma agenda compartilhada e uma nova institucionalidade a ser construída. Nesse novo quadro de planejamento alguns aspectos fundamentais devem ser levados em conta, como segue: a) a necessidade de dar maior atenção às questões de gênero, pois em muitos casos cabe às mulheres maiores responsabilidades pela administração dos recursos e ajudas; b) a necessidade de introduzir novas formas de avaliação das intervenções públicas, quantificando riscos e avanços nas formas de organização das comunidades beneficiadas; e c) os aspectos do desenvolvimento territorial, com suas potencialidades e oportunidades de desenvolvimento endógeno.

Em seguida vamos analisar as possibilidades de inserção institucional de um novo modelo de programa de combate à fome como foi aquele proposto pelo Programa Fome Zero no Brasil a partir de 2003.

### *A inserção institucional*

A experiência de elaboração e implantação do Programa Fome Zero mostra pelo menos três etapas distintas e combinadas entre si:

- a) Formulação de proposta na qual se mobilizam os *experts* nacionais e internacionais sobre o tema: essa proposta deverá conter, além do diagnóstico, as metas, os recursos disponíveis e o desenho das principais políticas a serem implementadas.
- b) Consulta pública para discussão e reformulação da proposta, em que se busca obter um “consenso mínimo” entre instituições (igrejas, governos, sindicatos e personalidades públicas) e entidades privadas (ONGs, empresas relacionadas ao setor de abastecimento), com o objetivo de mobilizar a sociedade civil organizada e criar redes de apoio para um Programa de Segurança Alimentar e Combate à Fome e seu horizonte de implementação.
- c) Criação de um órgão executivo de governo com atribuição tanto de articular as estruturas preexistentes como de implementar as políticas específicas de segurança alimentar.

Há muita controvérsia acerca da amplitude das ações desse órgão executivo, bem como do seu *status* institucional. O Programa Fome Zero definiu que deveria ser implementado, em primeiro lugar, um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que articulasse todos os órgãos governamentais relacionados com representantes da sociedade civil organizada (igrejas, sindicatos, ONGs, organizações empresariais, personalidades etc.); e, segundo, uma secretaria executiva subordinada diretamente ao Presidente da República, que teria o papel de articular as políticas existentes.

Todavia, o diagnóstico formulado pela equipe de transição do governo Lula apontou que, das cinco políticas consideradas fundamentais para a implantação de um programa de segurança alimentar – a saber, transferência de renda, apoio à agricultura familiar, acompanhamento de saúde e nutrição, educação alimentar e abastecimento urbano –, ou não estavam operando ou tinham dentro deles mesmos um grau muito elevado de dispersão de recursos, propósitos e metas, ou seja, a implantação de uma política de segurança alimentar exigia não apenas a coordenação dos programas preexistentes, mas uma profunda reformulação deles e até mesmo a implantação de novos programas<sup>11</sup>.

O resultado foi a implantação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome durante o primeiro ano de governo, substituído posteriormente por um Ministério do Desenvolvimento Social, que engloba hoje em dia as áreas de transferência de renda (já unificada), assistência social e segurança alimentar. Embora ainda seja cedo para uma avaliação, esse desenho institucional, todavia, teria levado a um excessivo dimensionamento das políticas de transferência de renda e de assistência social, em detrimento da política de segurança alimentar *stricto sensu*. Uma alternativa descartada na primeira reforma ministerial do início de 2004, em nome de uma maior centralização que permitisse reduzir o excessivo número de ministros (cerca de 30), era a junção das políticas de transferência de renda e de segurança alimentar num mesmo ministério – de preferência extraordinário, privilegiando,

11. Talvez o exemplo paradigmático seja o dos programas de transferência de renda. No início de 2003 existiam nada mais nada menos que seis programas operando em escala nacional, cada um com uma clientela distinta e sem compatibilização entre eles: bolsa escola, bolsa alimentação, bolsa renda, programa de erradicação do trabalho infantil e cartão alimentação e vale-gás. Sem falar nos programas de assistência social, os chamados benefícios de prestação continuada para os idosos e deficientes físicos.

assim, a vinculação à Presidência da República, deixando a política de assistência (apenas com os benefícios de prestação continuada) vinculada ao Ministério da Previdência Social, de onde era originária. Além de serem sistemas de transferência de renda completamente diferentes<sup>12</sup>, a junção desses programas com o de segurança alimentar acentuaria o papel assistencial dessas políticas públicas, que são muito distintas na sua concepção, uma vez que uma se refere à transferência (voluntária ou não) de renda e, por conta disso, necessariamente focalizada, ao passo que a política de segurança alimentar tem por objetivo exatamente a universalização do direito humano a uma alimentação adequada.

**Tarefa 4:** Levantar as distintas inserções institucionais dos programas de segurança alimentar existentes, bem como dos programas de abastecimento, de apoio à agricultura familiar, de acompanhamento em saúde e nutrição, de transferência de renda e de assistência social.

Uma questão que precisa ser tratada ainda dentro do aspecto da inserção institucional da política de segurança alimentar e dos programas a ela relacionados é o da integração com o setor privado. Como já dissemos, o Programa Fome Zero criou também no Consea, o *locus* de articulação do governo com a sociedade civil organizada. Mas alguns segmentos sociais – em particular setores do empresariado, do movimento sindical e das igrejas e instituições filantrópicas – também têm uma atuação que pode ser convergente para os objetivos do programa, desde que articuladas, de forma a evitar o viés assistencial. Cada uma dessas instâncias tem suas especificidades e interesses agrupados em torno do que se conveniou chamar de responsabilidade social<sup>13</sup>.

Os empresários chamados a participar de um programa considerado prioritário praticam uma espécie de “*marketing* do bem”,

12. No caso brasileiro, as transferências de renda voluntárias fazem-se diretamente do orçamento geral do governo federal a uma conta bancária do beneficiário, que é selecionado a partir dos critérios de renda fixados pelo programa, no caso do Programa Bolsa Família (que unificou os seis programas de transferência voluntária antes existentes). As transferências de renda relativas aos benefícios de prestação continuada são frutos de “fundo a fundo”, ou seja, do governo federal para um fundo específico do programa no qual o beneficiário está inscrito a partir de um direito individual demandado. Esse fundo é administrado por conselhos nos vários níveis de governo, com participação de membros da sociedade civil. A experiência tem demonstrado que prefeitos controlam essas instâncias locais, utilizando, muitas vezes, os recursos para ações clientelísticas.

13. Ver a respeito o *site* <[www.fomezero.org.br](http://www.fomezero.org.br)>.

que tem papel muito importante na percepção da opinião pública em relação às ações desenvolvidas pelo governo. As parcerias aí firmadas podem não corresponder ao aporte de recursos muitas vezes esperado, mas extrapolam em muito a visibilidade e simpatia que agregam.

### **BOX 5: Projeto Cisternas: um exemplo de parceria empresarial para a segurança alimentar**

O projeto nasceu no ano de 2001, partindo de experiências locais que mostravam a viabilidade de utilizar a água armazenada no período de chuvas para o abastecimento das famílias da região semiárida do Brasil durante o ano inteiro. Até então, algumas ONGs já trabalhavam na capacitação e organização de mutirões para construção de cisternas para o semiárido; esse trabalho era liderado pela Cáritas, que mantinha uma estrutura e repasses de recursos regulares para o programa.

Nesse ano foi criada a ASA – Articulação do Semiárido, reunindo 700 entidades de vários estados do Nordeste e norte de Minas Gerais, e foi lançado o P1MC – Programa 1 Milhão de Cisternas, que é administrado por uma entidade que tem o mesmo nome. O objetivo era construir esse número de cisternas em 5 anos, por meio de sistemas locais de produção de insumos, treinamento e profissionalização de moradores e administração compartilhada dos recursos. Esse programa traria benefício direto para 8 milhões de pessoas em uma área de 900 mil km<sup>2</sup>.

Com o lançamento do Projeto Fome Zero por parte do governo federal no ano de 2003, a Febraban – Federação Brasileira de Bancos entendeu que o apoio ao P1MC seria a forma mais direta e articulada de o setor financeiro se engajar na luta contra a fome. Dessa maneira, a Febraban se comprometeu a doar recursos, treinar técnicos e garantir os meios materiais para a construção de 10 mil cisternas. Todavia, dado o sucesso da iniciativa, a Febraban assinou compromisso para a viabilização de mais 10 mil cisternas a partir de 2004.

Cada cisterna de 16 mil litros tem os custos totais, incluindo despesas administrativas, de aproximadamente US\$ 500, sendo que a Febraban está investindo no P1MC um total de US\$ 10 milhões. Desse valor, segundo a legislação brasileira, muito pouco pode ser abatido do imposto a pagar das empresas participantes.

Para a viabilização do projeto a Febraban contribuiu repassando também a sua experiência administrativa na gestão financeira e de recursos humanos. Foram constituídas 48 UEL – Unidades Executoras Locais, com técnicos, computadores, automóveis e motocicletas, com o intuito de cadastrar as famílias, treinar pedreiros e animadores para que as obras pudessem realizar-se dentro do cronograma, com a maior eficiência.

A participação da Febraban na iniciativa foi fundamental, pois instituiu um regime de produção e uma rotina para o desenvolvimento do projeto. Com a adesão da Febraban outras empresas também se sentiram motivadas e o projeto cresceu rapidamente. Atualmente, a Febraban já estuda uma nova ampliação do projeto envolvendo outras entidades, como a “Apoio Fome Zero” visando envolver os clientes e fornecedores dos bancos filiados à entidade.

O movimento sindical contribui muito com a mobilização social, apontando, também, uma legitimidade às ações de arrecadação de alimentos e outras campanhas do programa. Finalmente, as igrejas e instituições filantrópicas constituem uma vasta rede de entidades que aportam um capital social inestimável para a operacionalização do programa em função da capilaridade que possui. Essas instituições são fundamentais para se poder chegar aos “pobres invisíveis”, que são aquelas famílias mais pobres que não têm sequer sua documentação civil básica que permite cadastrá-los como beneficiários dos distintos programas sociais. No Programa Fome Zero, por exemplo, essas entidades tiveram presença ativa, tanto na mobilização social por meio da participação nos Comitês Gestores, como no processo de arrecadação/distribuição de alimentos e na identificação das famílias excluídas do cadastro<sup>14</sup>.

## EXPECTATIVAS E CAPACIDADE OPERACIONAL DO ESTADO

Como já vimos anteriormente, o apelo político para uma postura de combate à fome é muito forte, mas também cria expectativas impossíveis de serem contidas dentro dos marcos institucionais disponíveis<sup>15</sup>.

14. Uma das causas mais importantes da exclusão do cadastro era a falta de documentação da família, especialmente das mulheres. Para isso criou-se uma parceria do antigo Ministério da Segurança Alimentar com a Secretaria de Direitos Humanos, os Ministérios da Justiça e da Defesa, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Associação dos Notários e Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (Arpen) e os Corregedores-Gerais de Justiça de dez estados (AC, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN e SE). A identificação das famílias sem documentação era feita pelos Comitês Gestores do Fome Zero ao cadastrar os beneficiários. Os Comitês gestores foram capacitados com um *Manual de Orientação ao Monitor*, com informações sobre a obtenção do registro de nascimento para aqueles que não o possuíam ou o haviam perdido.

15. Até porque, como bem disse o Betinho, “quem tem fome tem pressa”. A experiência brasileira de implantação do Programa Fome Zero mostrou que a “impaciência” maior e a pressão por fazer não vêm exatamente dos “excluídos”, até porque eles não se encontram, em geral, muito organizados. Mas veio da mídia em geral, tentando mostrar que o programa “não estará dando certo” talvez para reafirmar que a questão da fome não tem solução – ou, ainda, que cada um tem a “sua” solução para o problema da fome.

A essa exacerbação das expectativas geradas pela bandeira de combate à fome soma-se a perda da capacidade operacional dos Estados nacionais depois da década de reformas e privatizações que atingiu toda a América Latina (ver, a respeito, GORDILHO, 2003). Como legado dessas transformações, chegamos ao século XX com os Estados nacionais bastante enfraquecidos na sua capacidade de operar na ponta, uma vez que dispõem de poucos instrumentos institucionais para tal. A falta de empresas públicas na área de abastecimento, por exemplo, faz com que o papel do poder público na área de abastecimento social venha a ser apenas a de financiador e normatizador dos grupos privados que operam nesse setor. O mesmo pode-se dizer dos programas de transferência de renda quando o país não dispõe de um banco público com a necessária capilaridade para atingir as famílias residentes nas áreas mais pobres.

Soma-se ainda a lógica perversa de que o setor privado pode fazer tudo o que não é proibido, ao passo que os governos apenas aquilo que lhes é explicitamente permitido pela legislação vigente, legislação essa que quase nunca incorpora o direito humano à alimentação e muito menos fornece os instrumentos legais que amparem a atuação do poder público no sentido de garantir esse direito a todos os cidadãos.

O resultado inevitável é que, além de ter de construir parcerias com os segmentos antes mencionados, o poder público acaba delegando a organizações não governamentais o papel de implementar suas políticas sociais, entre as quais a de segurança alimentar. O grande problema é que uma parte importante dessas ONGs, se não a sua grande maioria, não passa de grupos de interesses privados que terminam por fracionar a implantação da política de segurança alimentar quando não a subordinam a seus próprios interesses.

**Tarefa 5:** Investigar o papel das organizações não governamentais e suas principais áreas de atuação, bem como dos organismos internacionais de apoio. A hipótese é que em boa parte das vezes, ainda que apresentem abordagens inovadoras, a excessiva fragmentação das ações empreendidas pelas ONGs e o caráter pontual das intervenções poucos benefícios materiais trazem para o alívio da situação geral de insegurança alimentar das populações beneficiárias, mas podem ser importantes parceiros na operacionalização e fiscalização dos programas.

## ALGUMAS POLÍTICAS EXISTENTES NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

A persistente situação de insegurança alimentar exige um constante repensar sobre suas causas e sobre as políticas que têm sido apresentadas para a região. Observando-se a maioria dos países latino-americanos, é tarefa cada vez mais difícil estabelecer uma correlação entre insegurança alimentar e domicílio (ou atividade) rural. De modo geral, podemos afirmar que o ciclo da pobreza e insegurança alimentar pode ser encontrado em todas as partes e por toda a região. Entretanto, com o crescimento da urbanização, e dada a queda no ritmo de geração de oportunidades de trabalho e emprego e também da oferta de “bens públicos”, especialmente de serviços educacionais e de saúde, a pobreza absoluta vem crescendo nas cidades de forma bastante acelerada<sup>16</sup>.

Quando analisamos os principais movimentos envolvidos nas políticas de luta contra a fome e pobreza na região, observamos que há poucos resultados obtidos. Na situação crônica de crise pela qual vem passando a América Latina nas últimas décadas, a pobreza rural efetivamente aumentou. Nos países em que a pobreza rural diminuiu, essa redução se explica pela emigração dos pobres para as cidades. A experiência mostrou que não se trata apenas de articular políticas de geração de emprego. Outro elemento importante é que intensificar o acesso a terra é um fator determinante para a redução de boa parte da pobreza na América Latina.

Analisando-se as modalidades de programas aplicados na região nos últimos anos, podemos separá-los em cinco grandes grupos segundo o seu âmbito de atuação. São eles: Fomento Produtivo, Fundos de Inversão Social, Transferências Diretas, Programas de Conservação do Meio Ambiente e Participação Comunitária.

Segundo Ramirez (2003), as políticas de corte assistencialista e de aplicação focalizada não têm mostrado resultados eficazes. O mesmo pode-se dizer quando essas políticas visam apenas o curto prazo sem um esforço maior de médio e longo prazo. No que se refere à metodologia de ações, observa-se um descompasso entre as propostas de corte produtivista e a realidade do mercado, que é pobre e descoordenado para determinados tipos de produtores. Nesse

16. Ver, a esse respeito, BELIK & DEL GROSSI, 2003. Esse trabalho ilustra o caso brasileiro, mostrando que a pobreza está migrando para as cidades, sendo que há um hiato de renda mais acentuado nas pequenas e médias cidades.

sentido, há uma transição dos programas tradicionais de crédito e assistência técnica para as propostas na linha do desenvolvimento territorial rural (DTR) integrado e autossustentado. Finalmente, no que se refere à execução dessas políticas, a intervenção direta dos governos é sem dúvida necessária, mas em muitos casos a ação empreendida tem-se mostrado lenta e burocratizada<sup>17</sup>, abrindo espaço para um novo paradigma baseado na terceirização de serviços e nos custos compartilhados pelos beneficiários.

Por outro lado, a crescente exigência dos países desenvolvidos, quanto à qualidade dos alimentos, aos controles sanitários, ao controle de origem, à profissionalização dos negociadores internacionais, requer cada vez mais dos países maior especialização e profissionalização das atividades. Nestas matérias, justamente, que os países latino-americanos têm limitações. Segundo a UNCTAD, os países em desenvolvimento necessitam aprimorar sua legislação, seu treinamento, sua infraestrutura e sua participação nas negociações internacionais, visando não apenas adquirir o *know-how* para satisfazer as demandas dos países desenvolvidos quando são legítimas, mas poder desafiá-las na OMC quando são protecionistas (PRESSER, 2003). Neste aspecto, os países da América Latina ainda estão em fase bastante inicial neste processo de qualificação.

No entanto, a crítica maior com relação a este grupo de ações é a excessiva ênfase que os países em desenvolvimento dão à busca pela redução das barreiras tarifárias e não tarifárias internacionais dos países desenvolvidos para redução da pobreza e da fome. Não há evidência de que o maior acesso aos mercados internacionais levará necessariamente à melhor distribuição de renda e à redução da pobreza. Ao contrário. Devido à característica ainda dualista entre agricultura empresarial especializada e agricultura de pequeno porte diversificada nos países da América Latina, e à extrema concentração de renda, a tendência é de que a maior abertura beneficie mais o setor exportador, que tradicionalmente está ligado ao setor empresarial e de grande porte, aumentando ainda mais a desigualdade de renda nos países. Mesmo que esta abertura resulte em ampliação das divisas e de recursos disponíveis nos orçamentos federais, não há garantias de que estes recursos sejam aplicados em programas de segurança alimentar e combate à fome exitosos. Além disso, há a possibilidade de ocorrer aumento dos preços dos alimentos nesses

17. Um exemplo disso é a questão da operacionalização do cadastro único dos beneficiários dos programas de transferência de renda, em geral operados por bancos públicos.

países, prejudicando a população residente nas áreas urbanas, e, especialmente, países com elevada população pobre residente nas áreas urbanas, como é o caso dos países da América Latina de grande porte<sup>18</sup>.

Os Pesas (Programas Especiais de Segurança Alimentar), já mencionados anteriormente, são programas com foco no estímulo à agricultura de base familiar implantados pela FAO desde 1994, visando o atendimento das metas da Cúpula Mundial da Alimentação, e que hoje estão presentes em mais de 70 países. A premissa do programa é de que a produtividade dos pequenos agricultores dos países em desenvolvimento pode aumentar consideravelmente com a introdução de mudanças tecnológicas, melhorando sua inserção econômica, gerando excedentes e contribuindo para o crescimento da economia rural. Entre os temas trabalhados estão: melhor aproveitamento da água, intensificação dos sistemas de produção e diversificação dos sistemas agrícolas.

No entanto, mesmo diante dos enormes avanços no desenho e na definição conceitual desses programas, que são inicialmente de caráter localizado, os países que os adotaram ainda não conseguiram passar da primeira fase de caráter experimental, por diversos problemas, incluindo os de ordem orçamentária. Por isso seu alcance acaba sendo muito reduzido em relação ao seu potencial, embora estes prevejam uma segunda etapa de ampliação e nacionalização dos programas. Avaliação da FAO (FAO-ROMA, 2003) indica que um número expressivo de países em desenvolvimento tem procurado a FAO para apoio no desenho de programas de base nacional com recursos próprios, e reconhecem as políticas de apoio à agricultura familiar de pequena escala como fundamental para a segurança alimentar, a redução da pobreza e a utilização sustentável dos recursos naturais.

Desta forma, a FAO está se preparando para novos desafios neste campo, no sentido de:

- priorizar os projetos com função estratégica e catalisadora, direcionando os recursos existentes;
- promover a formação de alianças nacionais de luta contra a fome;
- garantir a máxima sinergia entre os projetos da FAO que contribuem para melhorar a segurança alimentar;

18. É o que demonstra o estudo do Instituto de Economia Internacional dos EUA citado em "Estudo questiona ganho de abertura agrícola" (*Folha de S. Paulo*, 20 jun. 2004).

- mobilizar os países de forma que ampliem sua participação com recursos junto ao Fundo Fiduciário da FAO para Segurança Alimentar;
- encorajar os países comprometidos a reduzir a fome a empreenderem projetos ou programas nacionais de segurança alimentar, para todo o território;
- aperfeiçoar a coordenação da atuação das representações da FAO e dos coordenadores dos Pesas, visando maior sinergia e articulação entre os projetos nacionais e internacionais.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Segue um conjunto de observações e recomendações que poderão auxiliar no planejamento das Políticas de Segurança Alimentar na América Latina, bem como no desenvolvimento de novos estudos sobre o tema, a saber:

- i. Há um reconhecimento de que a situação alimentar e nutricional na América Latina experimentou uma piora nos últimos anos. No conjunto geral dos países da região a trajetória de redução dos níveis de desnutrição infantil e subnutrição não se confirmou, dificultando o atendimento das metas do milênio. Da mesma forma, os níveis de pobreza rural continuam elevados. Esses elementos levam à necessidade de repensar as políticas de segurança alimentar até então utilizadas.
- ii. Os programas de combate à fome devem trabalhar com o conceito de segurança alimentar para algo muito além das atividades de produção e acesso aos alimentos. Nesse particular, as questões ligadas à qualidade dos alimentos, educação para o consumo e informação nutricional estão diretamente ligadas à segurança alimentar, tendo em vista que vêm crescendo as porcentagens de obesos e portadores de diabetes e outras doenças decorrentes da má nutrição. Também são fundamentais programas de transferência de renda para garantir o acesso à alimentação das famílias mais pobres, um programa de estímulo aos agricultores familiares, um sistema de acompanhamento de saúde e nutrição e um programa de abastecimento local.

- iii. A participação mais ativa dos países latino-americanos na discussão internacional sobre a inocuidade dos alimentos deve permitir uma posição mais igualitária nos confrontos estabelecidos pelas barreiras não tarifárias às exportações de produtos agrícolas. Atualmente, os países desenvolvidos – que são importadores de produtos agrícolas – dominam os fóruns internacionais estabelecendo normas e padrões – muitos deles irrealistas –, com objetivos estritamente comerciais. Para a região, o passo inicial seria a coordenação das políticas nacionais, a criação de certificados de inocuidade únicos e reconhecidos e, mais importante, a eliminação das barreiras internas entre os países do mesmo bloco.
- iv. É importante, a exemplo do Programa Fome Zero do governo federal brasileiro, que a política de segurança alimentar se afirme como política transversal (e não meramente setorial – no caso, geralmente vinculada ao setor agrícola – nem assistencial), como centro do planejamento de um governo. A meta de erradicar a fome é de todo o governo, fortalecida com uma figura presidencial que a priorize de fato. A segurança alimentar envolve aspectos ligados à produção alimentar, à distribuição, ao consumo de alimentos, à saúde, à educação e, principalmente, ao desenvolvimento. Pois só com desenvolvimento poderemos erradicar de vez a fome no país. Portanto, o orçamento do governo deve estar subordinado a esta meta, e não o contrário. E as metas de cada ministério e cada órgão se somam, formando um resultado único. Este é o grande desafio.
- v. Ao mesmo tempo, construir uma Política Nacional de Segurança Alimentar também revela um caráter setorial estratégico. Portanto, à medida que esteja sendo formulado, é importante ter um órgão específico que a coordene, com orçamento específico para as políticas específicas, preferencialmente, também, não ligado a apenas um setor preexistente: agricultura ou assistência social, por exemplo.
- vi. Isto está também relacionado à importância de diferenciar a insegurança alimentar da fome e esta também da pobreza. São conceitos diferentes que exigem atuações diferenciadas por parte do setor público. A incorporação maior da conceituação da segurança alimentar e da noção do direito humano à alimentação, permitiria vislumbrar mais facil-

mente a necessidade das políticas específicas e de estruturas e legislações específicas.

- vii. No caso da América Latina, onde não há, historicamente, uma cultura da organização e da participação civil consolidada, é fundamental que estas políticas tenham um caráter participativo e emancipatório. Fortalecer os laços com a comunidade local, promover mecanismos de gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil torna-se um requisito necessário. Isto porque a fome não é apenas um fenômeno estatístico ou biológico. É também político. Não é apenas um atraso no acesso aos bens de consumo, mas de privação da cidadania. Ela é a consequência estrutural de um modelo de desenvolvimento perverso, que gera privilégios e privações. O envolvimento das comunidades na formulação, acompanhamento e fiscalização dos programas confere cidadania e emancipação futura.
- viii. A experiência de Pesas por parte de equipes da FAO, presentes em toda a América Latina, tem uma avaliação positiva, resultando no acúmulo para preparação de planos nacionais ou regionais de segurança alimentar ou mesmo intervindo em aspectos pontuais da estratégia de combate à fome e à pobreza rural.
- ix. Torna-se fundamental implementar políticas de segurança alimentar voltadas para as áreas urbanas. Com a crise dos modelos de intervenção pública no campo do abastecimento novas iniciativas foram lançadas e muito do que tem sido feito deve ser repensado e reavaliado. A divisão de papéis entre público e privado é muito importante quando se trabalha nas questões ligadas à ampliação dos programas urbanos, uma vez o abastecimento nos centros urbanos é feito basicamente pelo setor privado, por meio dos supermercados. No entanto, deve-se ter em conta que, nas grandes cidades, o problema da insegurança alimentar está mais fortemente relacionado às inadequadas condições gerais de vida das famílias, associadas ao local de moradia (sem acesso a água encanada, saneamento, transporte público) e condições de trabalho precárias e baixa remuneração. Portanto, políticas de geração de emprego, aumento real do salário mínimo, e aquelas voltadas para habitação e saneamento têm um papel fundamental nessas localidades.

- x. Nas cidades médias e pequenas, o Programa de Aquisição de Alimentos e seu relacionamento com os programas alimentares institucionais é um bom exemplo de política que tem resultado tanto para melhoria da renda dos agricultores quanto para melhoria dos padrões alimentares da população em geral. A criação de mercados institucionais, como feiras, varejões e sacolões também figuram nesse rol de políticas que estimulam as duas pontas.
- xi. Para finalizar, é importante ressaltar que, especialmente no caso da América Latina, é fundamental associar as políticas de segurança alimentar com implantação simultânea de políticas massivas de distribuição de renda. A raiz estrutural da fome e da insegurança alimentar está na estrutura desigual da renda e na sua perpetuação e aprofundamento. Portanto, as políticas estruturais e as opções de governo para o desenvolvimento, mesmo que com recursos escassos, deve ser simultânea, com o risco de não se atingir a raiz do problema.

## REFERÊNCIAS

BELIK, W. Políticas de segurança alimentar para as áreas urbanas In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas, SP: Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_. *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_; DEL GROSSI, M. E. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. [Texto preparado para o painel “Políticas de combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade na agricultura”]. In: CONGRESSO DA SOBER, 41., Juiz de Fora, 2003.

BRASIL. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Instituto Cidadania, 2001.

DE HAEN, H. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., Olinda, PE, 2004. [Nota escrita].

ESCOBAR, G.; MILICEVIC, X.; BERDEGUÉ, J. *Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile: Comuna de Portezuelo*. [Documento preparado para la Oficina Regional de la FAO para América Latina, como parte del trabajo “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas]. Santiago, Chile, 1999.

FAO. *Relatório da situação da fome no mundo, 2003*.

\_\_\_\_\_. *Ata da reunião FAO e BID para discutir propostas de financiamento e colaboração entre as duas entidades, visando desenvolver projetos de caráter regional na América Latina e Caribe, realizada em 11 e 12 de novembro de 2002*.

\_\_\_\_\_. *Seguridad alimentaria en los países andinos: hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza*. Nota Estratégica, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Seguridad alimentaria en Centroamérica: del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo*. Nota Estratégica, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Regional Special Programme for Food Security (RSPFS)*. In: *Member Countries of the Caribbean Community (Caricom) Cariforum*. 2002c.

FAO-ROMA. *Programas especiais para segurança alimentar: resposta a novos desafios*. Roma, 2003.

GORDILLO, G. de Anda. Elementos para la elaboración de planes nacionales de seguridad alimentaria en América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas, SP: Unicamp, 2003.

MARTINELLI, M. A. O Codex Alimentarius e a inocuidade de alimentos. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: Unicamp, 2003.

MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas, 2003*. Mimeografado.

PELIANO, A. Compromisso social das organizações: uma questão de solidariedade ou de sobrevivência. In: *A questão social e as saídas para a pobreza*. Rio de Janeiro: COEP, Oficina Social, Centro de Tecnologia Trabalho e Cidadania, 2002.

PRESSER, M. F. Negociações agrícolas internacionais na América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: Unicamp, 2003.

RAMÍREZ, E. Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: Unicamp, 2003.

ROCHA, S. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2000. (Texto para discussão, n. 720).

SALAY, E. Hábitos alimenticios y aspectos nutricionales y de la calidad de los alimentos. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: Unicamp, 2003.

SEGALL-CORRÊA, A. M. *Relatório técnico*. Projeto “Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumentos de coleta de informação”. [Apresentado à Organização Pan-Americana de Saúde e ao Ministério da Saúde]. Campinas, SP: Convenio FCM/Unicamp/OMS, 2004. 22p.

\_\_\_\_\_; MARÍN-LEÓN, L. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA), 2003-2009. In: CLACMESA – CONFERÊNCIA LATINO-AMERICANA DE MEDIDAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2., Campinas: Unicamp, 2009.

SEN, Amartya. Food entitlements and economic chains. In: LE MAY, B. W. J. (Ed.). *Science, ethics and food*. Washington, DC: Smithsonian Institute Press, 1988. p. 58-70.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2001. (Texto para discussão, n. 101).

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. BELIK, W. *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Cromosete, 2001. 254p.

VEIGA, J. P. C. *O compromisso das empresas com as metas do milênio*. São Paulo: Instituto Ethos, 2004.



## PERFIL DOS AUTORES

### **Adoniram Sanches Peraci**

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Ciências Sociais pelo Colégio de Post Graduados (México). Atualmente é Secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### **Adriana Veiga Aranha**

Assistente social, mestre em Administração Pública com concentração em Políticas Sociais, professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Politécnica de Moçambique, e servidora pública do Município de Belo Horizonte. É Assessora Especial do Fome Zero no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### **Caio Galvão de França**

Engenheiro Agrônomo, Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é Chefe de Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### **Francisco Menezes**

Diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no período de 2004 a 2007.

### **Gilson Alceu Bittencourt**

Engenheiro Agrônomo, Especialista em Políticas Públicas, Mestre em Desenvolvimento Econômico e Agricultura. É secretário adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

### **Joaquim Soriano**

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente coordena o Programa Territórios da Cidadania e é diretor do NEAD – Núcleo de Estudos e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

**José Graziano da Silva**

Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome do 1º governo Lula. É professor titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e, atualmente, é Representante Regional da FAO para América Latina e Caribe.

**Mauro Eduardo Del Grossi**

Professor da Universidade de Brasília, doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e assessor no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

**Maya Takagi**

Engenheira Agrônoma, doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e pesquisadora da Embrapa.

**Renato S. Maluf**

Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Presidente do Consea (2007-2011). É membro do Comitê Diretivo do Painel de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional (CFS/FAO).

**Walter Belik**

Professor titular do Instituto de Economia e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).





O lançamento do “Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”, feito pelo então candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2001, expressava o amadurecimento das discussões e propostas sobre a temática da segurança alimentar e do combate à fome, transformando-a em prioridade nacional a ser abordada pela ação planejada e decisiva do Estado, impulsionada pela participação social.

Com a vitória eleitoral do Presidente Lula em 2003, o projeto Fome Zero transforma-se na principal estratégia governamental para orientar as políticas econômicas e sociais do país, tendo início uma inflexão com a superação da antiga dicotomia entre elas. Políticas estruturais e emergenciais no combate à fome e à pobreza começam a ser integradas. Novas políticas diferenciadas para a agricultura familiar são implementadas, e é construída uma legislação-base para a política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Este livro, que compõe a *Série NEAD Debate*, apresenta alguns textos fundamentais para entender a experiência brasileira do Fome Zero em diferentes momentos desta trajetória de oito anos de implantação como Programa de Governo, reunindo a reflexão sob diversos aspectos, como a mobilização de segmentos diversos da sociedade, o papel da agricultura familiar, os avanços e desafios, dentre outros.



nead

Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

