

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Instituto de Economia

**UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO PROGRAMA
FOME ZERO COMO *UMA POLÍTICA SOCIAL DE
DESENVOLVIMENTO***

LUCIANA ROSA DE SOUZA

LUCIANA ROSA DE SOUZA

**UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO PROGRAMA
FOME ZERO COMO *UMA POLÍTICA SOCIAL DE
DESENVOLVIMENTO***

Dissertação apresentada
ao programa de Pós-
graduação em Economia
da Universidade Federal
de Uberlândia, como
requisito parcial para a
obtenção do título de
mestre em Economia .

Área de Concentração:
Desenvolvimento
Socioeconômico e políticas
públicas

Orientador: Prof. Dr
Niemeyer Almeida Filho

Uberlândia
2006

AGRADECIMENTOS

A DEUS por ter amparado meus passos em toda minha vida, e, principalmente nestes anos de mestrado.

Ao meu orientador Niemeyer que nunca deixou de me atender, e, foi essencial para reduzir minha ansiedade. Ao meu co-orientador Antônio César Ortega, que também foi essencial para que este trabalho pudesse ser desenvolvido. Ao professor Mauricio Amazonas que contribuiu muito positivamente, através de suas críticas feitas durante a banca de qualificação desta dissertação.

À minha mãe por seu amor incondicional, sua dedicação e seu carinho.

Ao Juliano por seu carinho, respeito, dedicação, amor, e, principalmente compreensão com meus momentos de *stress* nestes anos de mestrado. Existem pessoas na nossa vida que simplesmente são essenciais, você Juliano é uma dessas.

Aos meus irmãos – Silvana, Sílvio e Juliano – que mesmo a distancia puderam participar desta minha conquista.

À Rachel muito mais que amiga, uma irmã. Ao amigo e professor Henrique por todo seu apoio e compreensão nos momentos mais difíceis. À amiga Mariana por ter conseguido distrair-me nos momentos mais delicados. À Keila pelos anos de amizade fraterna e leal.

Aos amigos de mestrado: Fernanda – amiga discreta, fiel e dedicada, valeu pela amizade. À Diana pela amizade, companheirismo e alegria dispensadas a mim nesses dois anos. Ao Daniel pela amizade surgida em março de 2004.

Aos demais amigos que passaram na minha vida nestes dois anos, e, que deixaram marcas profundas, dentre eles destaco Tiago e Vanessa. Com vocês aprendi muitas coisas importantes.

À todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho.

A todos acima citados:

“Cada um que passa em nossa vida, passa só,
Mas, não vai só e nem nos deixa só.
Há os que deixaram muito, mas, não há os que não deixaram nada.
Esta é a maior evidência que duas almas não se encontram por acaso”
Saint Exupéry

Todos vocês deixaram e, deixarão muito mais.

“Conclui-se daí que a fome e a guerra só surgiram depois que o homem alcançou um grau de cultura em que começou a acumular reservas e a estabelecer fronteiras defensivas de suas riquezas acumuladas, isto é, quando começaram as dificuldades criadas pelo homem quanto à distribuição das riquezas produzidas” (Josué de Castro, 1957).

“A fome é somente a expressão biológica dos males sociais” (Josué de Castro, 1957).

RESUMO: Esta dissertação buscou apreender a influencia social, política e econômica que o Programa Fome Zero alcançou no país após as eleições de 2002. A hipótese central é que o Programa Fome Zero teve sua natureza alterada durante os primeiros dois anos do governo Lula. O objetivo geral que norteou-a foi a busca por apreender a implementação do programa Fome Zero nos primeiros anos do governo Lula, com intuito de avaliar se a implementação do programa social esteve relacionada à proposta inicial apresentada pelo governo. Para isso utilizou-se o método teórico-histórico através da leitura critica de documentos do governo e de textos escritos sobre a temática abordada. Através do estudo pudemos aceitar a hipótese central de que o programa Fome Zero teve sua natureza alterada em relação à proposta inicial.

PALAVRAS-CHAVE: Projeto Fome Zero, Programa Fome Zero, implementação, política social de desenvolvimento, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF).

ABSTRACT: This dissertation looked forward to apprehend social influences, economic politics and that the Program "Hunger Zero" after reached in the country the 2002 elections. The central hypothesis is that the Program "Hunger Zero" had modified during first the two years of Lula's government. The main goal that guided it was the search for apprehending the implementation of the program "Hunger Zero" in the first years of Lula's government, with intention to evaluate if the implementation of the social program it was related to the proposal initial presented by the government. For this the method was used theoretician-description through the reading criticizes of documents of the government and texts written on thematic the boarded one. Through the study we could accept the principal hypothesis of that the program "Hunger Zero" had its nature modified in relation to the proposal initial.

KEY WORDS:program "Hunger Zero", Project Hunger Zero, implementation, policy development social, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1) ORIGEM E CONCEPÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO	11
1.1) As ações Propostas pelo Programa Fome Zero	12
1.1.1) As ações Propostas pelo Projeto Fome Zero	13
1.2) Segurança Alimentar como estratégia das políticas de desenvolvimento nacionais	24
1.2.1) O Conceito de Segurança Nacional na agenda supranacional.....	25
1.2.2) O Brasil e a segurança alimentar apresentação dos efeitos da evolução internacional de um conceito	32
1.3) O Projeto Fome Zero como uma política social de desenvolvimento	41
1.2.1) A Dimensão do Desenvolvimento	42
1.2.2) A Dimensão Social: as ações de segurança alimentar	49
1.4) Síntese dos Argumentos do Capítulo	52
2) PROGRAMA FOME ZERO: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DAS INSTITUCIONALIDADES: MESA E MDS	54
2.1) A Institucionalização do Programa Fome Zero: uma análise da evolução desde o MESA até o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	55
2.1.1)O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA)	55
2.1.2) Ações implementadas pelo PFZ em 2003	63
2.1.3) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF)	66
2.2) Ações desenvolvidas pela SESAN em 2004	74
2.2.1) Abastecimento agroalimentar	71
2.2.2) Rede solidária de restaurantes populares	73
2.2.3) Educação para alimentação saudável	75
2.2.4) Acesso à alimentação	76
2.2.5) Banco de alimentos	78
2.3) A SESAN e as ações estruturantes	83
2.3.1) CONSADs	83
2.3.2) PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (P.A.A.)	86
2.4) Síntese dos Argumentos do Capítulo	89
3) A SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA NO MDS: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O FOME ZERO	91
3.1) O Programa Bolsa-Família	92
3.2) Bolsa Família x Cartão-Alimentação	99

3.3) SENARC E SESAN: comparação dos investimentos realizados em relação a diferentes programas	102
3.4) . Comparação Prospectiva dos Efeitos do Fome Zero e do “Renda Mínima”	108
3.4.1) Programa Fome Zero e seus possíveis efeitos	109
3.4.2) Programas Simples de Transferência de Renda e seus possíveis reflexos em termos de desenvolvimento econômico	111
3.5) Síntese dos Argumentos do Capítulo	114
4) CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
5) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
6) SITES PESQUISADOS	122

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Síntese dos elementos analíticos que compõe o conceito de segurança alimentar	22
Quadro II - Evolução do conceito de segurança alimentar no Brasil	30
Quadro III – Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero	44
Quadro IV - Prospecto dos possíveis Impactos das Ações Estruturantes	48
Quadro V - Políticas Específicas: Prospecto dos possíveis Impactos	51
Quadro VI - Ações Locais: Prospecto dos Possíveis Impactos nas Regiões Metropolitanas	53
Quadro VII - Ações Locais: Prospecto dos Possíveis Impactos nas regiões rurais	57
Quadro VIII - Relação dos gastos do Programa Fome Zero	65
Quadro IX - Metas Físicas e Financeiras do Programa de Abastecimento Alimentar ano: 2004	74
Quadro X - Relação dos Investimentos com Compra da Agricultura Familiar	75
Quadro XI - Metas Físicas e Financeiras do Programa rede Solidária de Restaurantes Populares: 2004	76
Quadro XII - Resumo dos Investimentos em Restaurantes Populares: de 2003 – 2005	77
Quadro XIII - Metas Físicas e Financeiras do Programa Educação para Alimentação Saudável: 2004	78
Quadro XIV - Investimento em Educação Alimentar: 2005	79
Quadro XV - Metas Físicas e Financeiras do Programa Acesso à Alimentação : 2004	80
Quadro XVI - Metas Físicas e Financeiras do Programa Banco de Alimentos: 2004	81
Quadro XVII - Investimento em criação de Bancos de Alimentos	82
Quadro XVIII - Relação dos gastos do Programa Fome Zero	83

Quadro XIX - Relação dos gastos do Programa Bolsa Família	84
Quadro XX -Comparativo de investimentos no Fome Zero e Bolsa Família: 2003-2005	85
Quadro XXI - Programa de Aquisição de Alimentos: Planejado x Executado	91
Quadro XXII - Proporção dos Recursos do Bolsa Família em Comparação a outros programas	109

INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca apreender a influência social, política e econômica que o PROJETO FOME ZERO alcançou no país após as eleições de 2002. Isso porque esse programa foi divulgado como norteador das ações de governo, isto foi apresentado no Plano Plurianual 2004-2007 – Brasil um país de todos.

O Programa Fome Zero é um programa de geração de segurança alimentar e nutricional, que, a nosso ver, passou a ser um exemplo da diferença entre o governo de Luís Inácio Lula da Silva e seu antecessor FHC. Foi trazido à sociedade como um programa audacioso, que propunha erradicar a fome por meio de medidas estruturais e emergenciais, as quais permitiram que o nomeássemos de *programa social de desenvolvimento*. Podemos apontar algumas especificidades do Projeto Fome Zero, dentre elas: primeiramente, as ações emergenciais, as quais perfazem a busca do Estado em suprir as lacunas deixadas pelo mercado em seu processo de desenvolvimento capitalista. A segunda especificidade é a busca por um projeto de desenvolvimento capaz de redefinir o espaço geográfico, político e econômico do país, neste ponto, surge a teoria do desenvolvimento territorial, a qual nos permite entender o programa como possuindo caráter de desenvolvimento. Portanto, consideramos o programa como sendo social por seu aspecto de “cobrir” espaços não-abrangidos pelo desenvolvimento capitalista, e, o denominamos de programa de desenvolvimento por sua proposta de alteração das bases do processo de desenvolvimento do país, mediante proposta de desenvolvimento territorial.

Importa registrar que para os objetivos propostos por esta dissertação, optamos por chamar a concepção teórica do Fome Zero como PROJETO FOME ZERO. Enquanto as ações realizadas pelo governo para implementá-lo, como PROGRAMA FOME ZERO.

A hipótese central desta dissertação é que o PROJETO FOME ZERO teve sua natureza alterada durante os primeiros dois anos do governo Lula, em decorrência do maior privilégio dado às ações emergenciais, caracterizadas por nós como ações sociais, em detrimento das medidas estruturantes, as quais traziam em si a perspectiva de desenvolvimento apresentada através da teoria do desenvolvimento territorial. Como hipóteses subsidiárias, consideramos a idéia de que a natureza do projeto foi alterada em sua implementação devido: a) à política de estabilidade da economia; b) à temporalidade que o projeto envolvia – médio e longo prazos; c) às limitações do próprio projeto Fome

Zero. Entretanto, dentre as hipóteses subsidiárias, fixamos nossa atenção mais na supremacia da política de estabilização sobre a política social e na temporalidade das ações, posto que, ao envolver o médio e longo prazo, o programa Fome Zero esbarrou em um problema cultural da população brasileira, que é avaliar a política por seus efeitos no curto prazo.

O objetivo geral que norteou esta dissertação foi a busca por apreender a implementação do PROJETO FOME ZERO nos primeiros anos do governo Lula, com intuito de avaliar se esteve relacionada à proposta inicial apresentada pelo governo. O “pano de fundo” da discussão é a viabilidade de um projeto de desenvolvimento social e econômico no Brasil, em meio a uma conjuntura de primazia da estabilidade da economia. Sendo que este projeto de desenvolvimento deve ser capaz de abarcar ações sociais e de desenvolvimento, ou aquelas de caráter emancipatório.

Em termos específicos, objetivamos apreender as origens e a natureza do Projeto Fome Zero, analisar os encaminhamentos dados pelo governo na implementação do Programa, entendê-la em comparação à natureza do projeto que deu sustentação teórica a ele.

Para alcançar esses objetivos e verificar a nossa hipótese central, dividimos esta dissertação em três capítulos. O primeiro perseguiu a natureza e as concepções que embasaram o Projeto Fome Zero. O segundo capítulo partiu para a análise da institucionalização do Projeto Fome Zero, que passou a ser efetivado a partir de 2003. E o terceiro apresentou o surgimento do Programa Bolsa Família dentro das ações do Projeto Fome Zero, e buscou mostrar como o Bolsa Família foi privilegiado em detrimento das demais ações do Programa Fome Zero. Em termos de temporalidade, podemos informar que esta dissertação tem como base o início dos anos 2000, momento em que as discussões acerca do conceito de “segurança alimentar” retornam à agenda internacional, e vai até 2005. As dificuldades encontradas estiveram relacionadas com o fato de este trabalho ter sido escrito contemporaneamente ao desenvolvimento dos fatos por ele abordados.

Mesmo com essa limitação, perseguimos a temática, a qual consideramos de grande importância, embasados na concepção teórico-histórica, por intermédio da análise crítica de documentos oficiais do governo acerca do Programa Fome Zero, e de documentos, artigos sobre o Projeto Fome Zero.

CAPÍTULO I

ORIGEM E CONCEPÇÃO DO PROJETO FOME ZERO

O Programa Fome Zero pode ser considerado peculiar, se comparado aos demais programas sociais desenvolvidos pelo Governo Federal no Brasil. Isto porque se trata de um programa tipicamente social, posto que procura atender a parcela da população brasileira menos favorecida pelas condições sócio-econômicas do país. Ao mesmo tempo, o Programa transparece ter, ao menos em seu ideário, uma proposta de desenvolvimento, uma vez que procura criar as condições para o desenvolvimento da atividade econômica em espaços ainda não preenchidos pela lógica de mercado. A característica de desenvolvimentismo presente no programa consiste daquelas ações que envolvem encadeamentos em termos de desenvolvimento territorial, qual seja, todas as medidas estruturantes apresentadas no Projeto Fome Zero – versão 3.

Por essa dupla característica, acima apontada, julgamos ser possível tratar o Projeto Fome Zero (PFZ) como aquele que marca mais nitidamente as diferenças entre as políticas sociais dos governos brasileiros anteriores, desde o início dos anos 1990, período em que ocorreu uma mudança estrutural no padrão histórico de desenvolvimento do país. Mais do que isso, podemos avaliar o programa como sendo o emblema da concepção da política de desenvolvimento do Governo Lula.

Contudo, sendo um programa amplo, que incorpora diversas ações, o FOME ZERO pode ser, significativamente, afetado pela forma de implementação. Isto porque basta que os recursos vinculados ao programa sejam distribuídos de forma diferente à proposta original, alterando as participações relativas dos seus subprogramas, para que, efetivamente, o resultado de suas ações seja também modificado. Se tomarmos os limites extremos dessas possíveis combinações, os resultados poderiam variar desde um programa, fundamentalmente, de transferência de renda até o seu oposto, ou seja, um programa de desenvolvimento, em que se focaliza a geração de renda local, mediante o estímulo a atividades econômicas que permitam a apropriação de renda por residentes. Aparentemente, o processo de implementação do FOME ZERO começou com um

determinado *mix* interno de distribuição de recursos, que foi mudado ao longo do período de governo, por razões que intentamos justamente investigar.

Sendo assim, o propósito deste capítulo é apreender a natureza do PFZ de modo a sustentar a hipótese da mudança de perspectiva do programa a partir de sua execução, quando, devido ao *mix* de ações realizadas pelo governo, sua natureza passou a ser diferente daquela formulada inicialmente. Para tanto, buscamos recuperar as idéias seminais, que deram embasamento à elaboração desse programa, não apenas aquelas que estão referenciadas na proposta original, à qual foi dada publicidade ainda em 2002, mas também aquelas idéias que foram desenvolvidas no âmbito internacional.

Este capítulo está dividido em três seções. Na primeira, mostramos as ações propostas pelo Projeto Fome Zero. Na segunda seção, tratamos do conceito de segurança alimentar, que retrata a perspectiva humanista expressa no projeto Fome Zero e informa os princípios éticos que embasaram o programa. Esta segunda seção foi dividida em duas partes, sendo que, na primeira buscamos mostrar a origem e evolução do conceito em nível internacional; e, na segunda, mencionaremos em que medida essa evolução internacional correspondeu à evolução das discussões brasileiras em torno do tema segurança alimentar.

Na terceira seção sustentamos a hipótese a respeito da natureza do programa, definido nesta dissertação como, a mescla de ação social e ação de desenvolvimento – razão pela qual optamos por denominá-lo como programa social de desenvolvimento.

1.1) As Ações propostas pelo Projeto Fome Zero

Apresentaremos as medidas apontadas pelo Projeto Fome Zero – Uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil – (versão de outubro de 2001). O objetivo deste apontamento é demonstrar a estrutura teórica que orientou a proposta de segurança alimentar presente no Projeto Fome Zero. Uma vez que nesta dissertação buscamos avaliar a *práxis* do Governo Lula, em termos da política de segurança alimentar.

A avaliação do grau desse afastamento entre a proposta original e a implementação possibilitará, por um lado, verificar em que medida a correlação de forças sociais absorveu uma proposta de desenvolvimento com objetivo de mudança estrutural; e, por outro lado, permitirá analisar as condições técnico-institucionais de

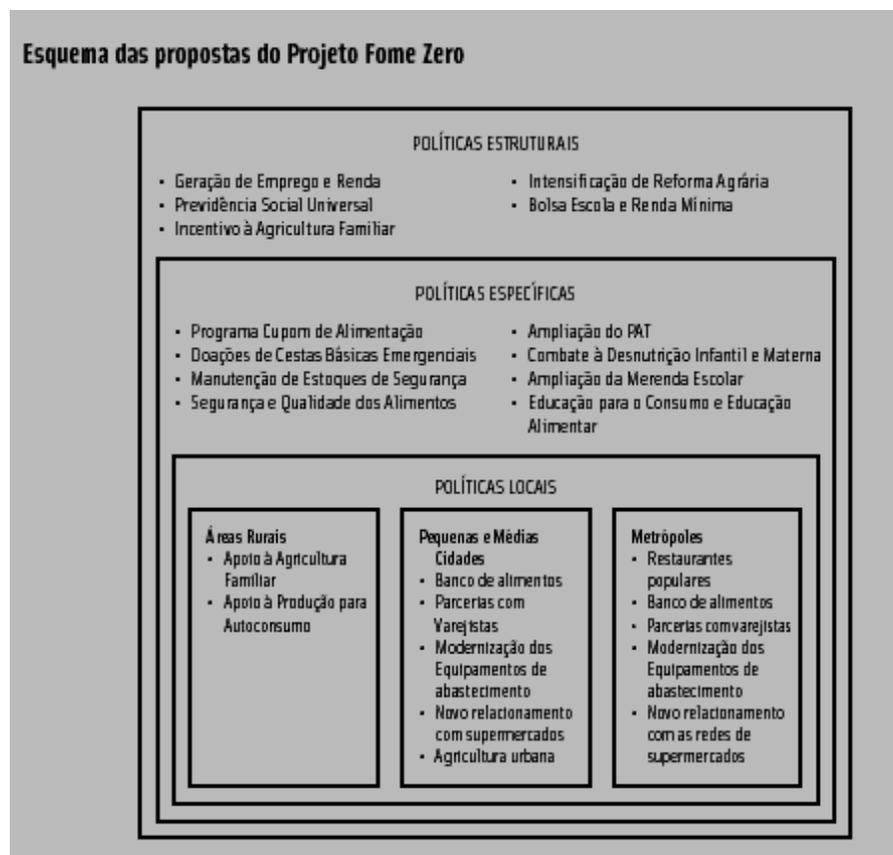
implementação do programa, pois o vulto das ações, em termos de recursos financeiros e humanos, é relativamente grande, o que cria dificuldades operacionais.

Entretanto, para podermos realizar uma boa análise acerca da implementação do Projeto Fome Zero, precisaremos deixar bem claras as propostas de política social¹ que o Projeto Fome Zero trouxe como alternativa para gerar a segurança alimentar no Brasil. Para a exposição das propostas de política social, utilizamos o documento disponibilizado pelo Projeto Fome Zero, 2001, em sua terceira versão.

1.1.1) Ações Propostas pelo Projeto Fome Zero²

A proposta presente no Fome Zero parte de três tipos distintos de ações: estruturantes, específicas, e as políticas locais. Conforme quadro abaixo:

Quadro III – Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: PROJETO FOME ZERO, 2001: 84

¹ O que nos chamamos de política social de desenvolvimento pelas características já apontadas.

² Esse item 1.1 é uma versão melhorada da discussão apresentada no artigo Fome Zero: Dilemas de Concepção e Implementação nos dois primeiros anos do governo Lula. Este artigo está presente nos anais dos Congressos da SOBER e da ANPEC-NE do ano de 2005.

Começamos por tratar das **políticas estruturais** conforme apresentadas no quadro III, pois abarcam as demais políticas e podem ser apontadas como ações de:

- Geração de Emprego e Renda
- Previdência Social Universal
- Incentivos à agricultura familiar
- Reforma Agrária
- Convivência com o Semi-Árido³
- Bolsa-escola e renda mínima⁴
- Atenção básica à saúde (POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003:7).

O Projeto supôs que tais ações e os aspectos sociais por elas abrangidos seriam competentes para efeitos de encadeamento econômico pela via do circuito renda-consumo-investimento, e, direta ou indiretamente, são capazes de promover a emancipação das famílias pobres. As políticas estruturais visam enfrentar a vulnerabilidade à fome mediante: ampliação da renda familiar; universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação; e redução da desigualdade de renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:84). Entretanto há que se ponderar que o efeito renda-consumo-investimento apenas seria verificado na hipótese do Programa implementar todas as ações propostas no Projeto, e, caso se desse maior relevância (na implementação) às ações com mais condições de gerar efeitos de encadeamentos, por exemplo, a reforma agrária. Outras ações foram implementadas pelo governo, e, são altamente capazes de gerar efeitos de encadeamento relevantes (Programa de Aquisição de Alimentos e os CONSADs), entretanto, nenhuma das duas ações ficou claramente expressa na letra do Projeto Fome Zero.

Os programas que visem gerar emprego e renda podem envolver as populações mais carentes (marginalizadas do mercado de trabalho) e são os mais capazes de produzir impactos positivos para a emancipação social das famílias. As ações envolveriam “[...] retomar as linhas de crédito para novos investimentos, através do BNDES, Banco do Brasil, CEF; e (de) [dar] estímulo ao consumo, através de agências de micro crédito solidário, (devem) [devendo] ser fortalecidos para alavancar a produção

³ Existe uma incompatibilidade entre o quadro e a afirmação presente no documento POLITICA DE SEGURAN;A ALIMENTAR PARA O BRASIL. Acreditamos que esta diferença relaciona-se com a questão da temporalidade, o quadro foi feito em 2001, enquanto a lista de ações descritas no documento de governo foi feita em 2003, ano de implementação. Acreditamos que os itens Convivência com o Semi-Árido e Atenção Básica a Saúde apareceram ao governo como estruturantes no ano de 2003.

⁴ Renda Mínima somente poderá ser tratada como estruturante, se aplicada em uma condição de ampla rede de proteção social, conforme apontou ROCHA (2003).

e consumo locais” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:85). O documento refere-se, também, à necessidade de melhoria do ensino público, a recuperação de uma política habitacional, e ao apoio das organizações da sociedade civil para gerar emprego e renda para as populações pobres do país. Questionamos a efetividade em se praticar programas nesse perfil para as famílias mais carentes, aquelas que estão alijadas dos mercados de produção e consumo.

A Previdência Social Universal no PFZ é proposta para “[...] todos os trabalhadores em regime de economia familiar nas condições clássicas de vulnerabilidade social e biológica⁵” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 86). Ainda de acordo com o Projeto, “[...] esta proposta representa a possibilidade de um novo salto na renda da população carente” (ibidem, 2001: 86). Assim, considera-se que a Previdência Social Universal é importante para transferir renda para a população pobre, e, se for aliada a outras políticas sociais, pode resultar em efeitos sociais e econômicos capazes de alavancar a emancipação social das famílias mais carentes. Entretanto devemos ressaltar que, se essa medida for aplicada isoladamente, ela apenas será suficiente para manter condições mínimas de vida aos beneficiários de tal ação.

Os incentivos à agricultura familiar são essenciais para aumentar a produção de alimentos e a renda das famílias a qual deve estar relacionada à busca pela segurança alimentar e nutricional. A agricultura familiar é um ponto importante para gerar efeitos sociais e econômicos locais e regionais, ainda mais se estiver aliada com o “[...] apoio à comercialização, aumento do valor agregado, compra institucional de pequenos e médios produtores da região” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:87). Sendo que uma das características essenciais da agricultura familiar é que ela permite “enfrentar, em simultâneo, tanto a necessidade de criar oportunidades de trabalho e apropriação de renda a essas famílias, como a de ampliar e melhorar a oferta de alimentos em âmbito regional e nacional” (MALUF & MENEZES, 2005). Outro aspecto a ponderar nesse caso é se os programas a serem implementados seriam suficientemente organizados para evitar vazamentos da renda direcionada aos agricultores familiares para os grandes agricultores.

A reforma agrária é imprescindível como política estrutural, uma vez que se baseia na distribuição do ativo – terra – para as famílias pobres e marginalizadas dos mercados de produção e consumo. O PFZ “[...] defende veementemente um processo de

⁵ Esse é um conceito que vem sendo utilizado pelas agências multilaterais como um contraponto ao conceito de vulnerabilidade econômica.

distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 86). São quatro os motivos que justificam a reforma agrária: “[...] redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamização das economias regionais” (ibidem, p.86). Assim, a reforma agrária no PFZ é uma ação que geraria efeitos de encadeamento importantes para as economias locais, entretanto, isso apenas se efetivaria se outras ações fossem adotadas conjuntamente a esta.

A hipótese é que a Reforma Agrária permitiria gerar trabalho e renda, o que facilitaria o acesso aos alimentos, além disso, criaria condições para que as famílias produzissem os alimentos para seu consumo, fortalecendo a produção de alimentos localmente, para áreas próximas às regiões onde a reforma agrária se efetivou, por isso, acredita-se que a reforma agrária é fundamental para a “redução da insegurança alimentar” (MALUF & MENEZES, 2005). Sendo que, a segurança alimentar apresentase, como já foi anteriormente mencionado, como uma proposta de desenvolvimento para redefinir a estrutura de produção e consumo do mercado interno brasileiro.

A política de convivência com a seca faculta meios para que as pessoas que residem no semi-árido tenham oportunidades para sobrevivência nessas localidades. Essa política tem sido efetivada por meio da construção de cisternas na região do semi-árido, entendemos que podem ser produzidos efeitos de encadeamento na região do semi-árido, mas, para emancipar socialmente as famílias, seriam necessárias outras ações em associação a esta.

As políticas de transferência de renda, como o Bolsa Escola e Renda Mínima, geram efeitos de encadeamento mais amplos quando acompanhadas por outras ações que propiciem a emancipação das famílias. Isoladamente, programas de transferência de renda permitem às famílias inserção no circuito renda-consumo, mas, de uma forma dependente da renda transferida pelo governo, ou seja, sem a emancipação social. É prudente lembrar que as ações descritas como estruturais pelo PFZ podem gerar efeitos de encadeamento, desde que sejam executadas **em conjunto**. **Separadamente**, elas fragmentam a realidade e são incapazes de promover a emancipação social por meio da proposta de desenvolvimento territorial.

Questionamos o fato de as políticas de transferência de renda emergem como ações estruturantes no Projeto. Mas há que se considerar que estas apenas serão estruturantes se forem associadas com as demais ações apresentadas. Pois argumentamos nesta dissertação, que, caso a transferência de renda supere as medidas de caráter

estruturante, teríamos o privilégio para as medidas emergenciais ou compensatórias, o que caracterizaria a política como não-estruturante, e não nos possibilitaria chamar a implementação do PFZ como uma política social de desenvolvimento.

A esse respeito, é consistente o argumento de autores como DEDECCA & BARBIERI (s/d) e YASBEK (2004), que ressaltam a necessidade de as políticas implementadas pelo PFZ serem articuladas para formar um “arcabouço de proteção social”. As medidas emergenciais apresentadas pelo PFZ vão mais no sentido de garantir um consumo nutricional mínimo para as famílias. Por isso, nesta dissertação, considera-se o Projeto Fome Zero como um conjunto de ações propostas para gerar a segurança alimentar, que impreterivelmente, precisam ser implementadas articuladamente, pois, a desarticulação das ações será apontada por este estudo como descaracterização do projeto. Ou seja, indicamos nesta dissertação que não mais se pode falar em Projeto Fome Zero sem que haja articulação entre as ações que estão sendo apresentadas.

Enfatizamos que a proposta de desenvolvimento inerente ao Projeto Fome Zero requer o desenvolvimento territorial, o qual prescinde de ações suficientes para superar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas regiões do país.

Abaixo, exporemos um quadro sintetizando a relação entre as ações propostas e seus possíveis impactos em termos sociais. Este quadro é relevante para reforçar a necessidade das ações serem implementadas articuladamente.

Quadro IV - Prospecto dos possíveis Impactos das Ações Estruturantes

Geração de Emprego e Renda	<ul style="list-style-type: none"> - Amplia circulação de renda internamente; - Amplia consumo interno; - Famílias menos dependentes das políticas de transferência de renda do governo (“portas de saída”)⁶; - Facilita o acesso à alimentação graças à renda obtida pelo trabalho.
Previdência Social Universal	<ul style="list-style-type: none"> - gera ampliação da proteção social às pessoas idosas que já contribuíram para a previdência; - Amplia a movimentação de renda pelo circuito renda-consumo no mercado interno; - Amplia a renda no meio rural (para o caso das aposentadorias rurais).
Incentivos à agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Amplia a oferta de alimentos, o que reduz o preço dos alimentos; - Gera renda para os pequenos agricultores; - Aquece a economia local;

⁶ O termo “porta de saída” está muito em voga entre os especialistas em política social. Indica a capacidade de as políticas sociais em emancipar socialmente o público-alvo destas políticas de modo a que esse público venha a não mais depender da ação social do governo. Ou seja, indica independência das ações públicas.

Reforma Agrária	<ul style="list-style-type: none"> - Distribui um fator gerador de renda (a terra); - Amplia a geração de renda; - Aumenta a oferta de alimentos; - Reduz a dependência das famílias carentes do apoio governamental (“portas de saída”).
Convivência com o Semi-Árido	<ul style="list-style-type: none"> - Torna as famílias que sobrevivem no semi-árido nordestino mais independentes, pois permite a convivência com a seca; - Aumenta a oferta de alimentos localmente; - Reduz a migração do nordeste para as demais regiões;
Bolsa-escola e renda mínima	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta a circulação de renda e aquece o consumo; - Estimula o estudo por parte das famílias carentes; <p>Mas, não há garantia de melhoria da posição social e nem de que os gastos estarão relacionados á compra de alimentos, portanto, os efeitos de encadeamentos são limitados.</p>
Atenção básica à saúde	<ul style="list-style-type: none"> - Ação preventiva;

Fonte: Elaboração própria com base no documento do PROJETO FOME ZERO, 2001.

Passaremos à análise das **políticas específicas**, as quais se caracterizam por práticas focadas no combate à fome. O primeiro programa, dentre as políticas específicas, chamou-se Programa Cupom Alimentação (PCA). Este programa tinha por objetivo atender às famílias muito pobres e baseou-se na “concessão de recursos para que as famílias cuidem do seu próprio abastecimento alimentar” (ibidem, p. 87). A intenção mais pronunciada do programa foi “movimentar o comércio local, baratear os custos de operação e superar resistências das políticas clientelistas, tal sistemática permite que cada família compre os alimentos que compõem a sua própria dieta” (ibidem, 2001:87). Aspectos principais do Programa Cartão Alimentação:

“a) complementar a renda das famílias muito pobres independentemente de já se beneficiarem de outros programas;

b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiam do programa em termos de ocupação de seus membros adultos;

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

d) os cupons só poderão ser utilizados em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não-alimentares como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas, doces e salgados tipo *fast foods* (ibidem, 2001:88).

Alguns autores (como SUPPLY) consideram o Cartão Alimentação como uma política compensatória, porque envolve a intervenção pública no sentido de garantir a acessibilidade aos alimentos. Entretanto apontamos ser uma política compensatória atípica, pois apresenta-se como uma comercialização subsidiada, que, segundo CUNHA et alli, (2000:189), “refere-se a intervenções através da comercialização regular de gêneros alimentícios e/ou refeições, com subsídio parcial, direto ou indireto, pelo poder público”. Mas a especificidade do cartão alimentação é o fato deste poder gerar dinâmicas locais de produção e consumo, por isso, essa política encontra-se alocada nas práticas específicas.

O Programa Cartão Alimentação esteve presente na primeira polêmica envolvendo o PFZ. Esta polêmica abarcou a discussão: dar renda monetária sem direcionamento para o gasto com a alimentação ou orientar o gasto para a alimentação? Em decorrência da polemica gerada, rapidamente, esse programa foi descartado pelo governo devido às críticas de ser uma ação compensatória⁷, e pela crítica de que era preferível a doação em renda monetária às famílias carentes, pois elas saberiam o que adquirir com essa renda. Essa discussão será retomada no capítulo III desta dissertação, momento em que abordaremos o movimento vivenciado desde o Programa Cartão Alimentação até o Programa Bolsa Família.

Outra medida específica apresentada foi a ampliação e redirecionamento do Programa Alimentação do Trabalhador (PAT). O PAT seria reorganizado e direcionado para o público vulnerável à fome, pois, atualmente, o PAT “exclui os trabalhadores que não trabalham com carteira de trabalho assinada e os empregados de pequenas empresas que utilizam o SIMPLES” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:89), justamente, os mais vulneráveis à fome. O PAT deveria, após o redirecionamento, atender os trabalhadores que recebem menor salário. Mas, a grande limitação do PAT é o atendimento apenas aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, o que é um problema, já que os trabalhadores sem carteira assinada são os mais vulneráveis à fome.

As doações de cestas básicas emergenciais mostradas como políticas específicas serviriam para atenuar a fome, partindo do princípio de que “quem tem fome não pode esperar”. Mas a ação seria circunscrita a um determinado período de tempo e estaria focada nas “populações atingidas por calamidades naturais (secas e enchentes por exemplo) e os novos assentados da reforma agrária”, além das famílias inseridas nos

⁷ Além disso, os Comitês Gestores Locais foram fontes de críticas e as contrapartidas para recebimento da transferência de renda também estiveram dentre as críticas ao Cartão Alimentação.

critério Cupom de Alimentação (ibidem, 2001:90). Essa medida qualifica-se como política compensatória e emergencial, a qual visa distribuir alimentos “para suplementação alimentar de indivíduos biologicamente vulneráveis à desnutrição” (CUNHA et alli, 2000:189).

A política de combate à desnutrição materno-infantil busca prevenir e corrigir a desnutrição infantil, “atendendo a crianças menores de um ano, bem como gestantes e mães em fase de amamentação” (ibidem, 2001:90). Uma ação preventiva contra a desnutrição materno-infantil.

A política de manutenção de estoques reguladores procura estabilizar os preços internos dos produtos alimentares. “O PROJETO FOME ZERO propõe a formação de estoques 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” (ibidem, 2001:90). Esta é uma medida que pode ser caracterizada como estrutural, posto que faculta a existência de estoques reguladores para fazer face à segurança alimentar ao país, ao mesmo tempo em que estabiliza os preços na agricultura, conseqüentemente, a renda dos agricultores.

A ampliação da merenda escolar visa promover o “direito à alimentação e a importância da merenda escolar para a frequência de crianças pobres à escola” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:91). Outra questão relevante é a utilização de produtos regionais na composição da merenda escolar, o que permitiria que “se conseguisse, ao mesmo tempo, garantir alimentos mais frescos e compatíveis com as características culturais locais e uma melhoria na renda dos agricultores e da agroindústria da região” (ibidem, 2001:92).

Outra política específica necessária e que envolve a temporalidade de longo prazo é uma ação de educação para o consumo e educação alimentar, estas ações pretendem criar efeitos preventivos para combater a desnutrição e a obesidade. Sendo que a obesidade tem crescido acentuadamente na sociedade brasileira, inclusive, o IBGE apresentou uma pesquisa que tentava desqualificar o Fome Zero, pois os dados apontavam que havia mais pessoas obesas que famintas no país. Mas isso não desqualifica as ações do Projeto Fome Zero, uma vez que elas encerram, também, a educação alimentar e nutricional, o que evita a obesidade. Além do que, obesidade não é sinônimo de segurança alimentar.

Podemos ponderar que as políticas específicas possuem um caráter mais emergencial e que, se forem adotadas sem a associação com as políticas estruturais, são

incapazes de gerar efeitos de encadeamento suficientes para que haja emancipação social das famílias (“portas de saída das políticas sociais”). Entende-se por políticas capazes de gerar a emancipação social das famílias aquelas ações que sejam suficientes para tornar as famílias independentes das ações do governo no longo prazo, ou seja, políticas que proporcionem a independência econômica e social às famílias. Abaixo, apresenta-se um quadro que sintetiza as ações acima relacionadas, buscando exibir os possíveis impactos das políticas específicas.

Quadro V - Políticas Específicas: Impactos

Programa Cupom de Alimentação	- Garantia de renda para as famílias adquirirem alimentos; - Geração de efeitos de encadeamento local, pois, as compras devem “acontecer” nos locais;
Doação de Cestas Básicas Emergenciais	- Garantia de acesso aos alimentos para as pessoas carentes; - Ação tópica, emergencial e assistencialista que deve ser usada apenas para situações específicas;
Manutenção de Estoques de Segurança	- Propicia a garantia de alimentos em caso de crises ou eventos imprevistos; - Geração do equilíbrio na renda dos agricultores uma vez que forma estoques o que contribui para queda ou aumento no preço dos alimentos;
Segurança e Qualidade dos Alimentos	- Essencial para garantir a segurança alimentar principalmente no âmbito do “food safety” ou alimento saudável;
Ampliação do PAT	- garantia de acesso à alimentação por parte dos trabalhadores que recebem menor renda; - Ação tópica e compensatória às distorções salariais do sistema capitalista no Brasil;
Combate à desnutrição Infantil e Materna	- Ação preventiva;
Ampliação da Merenda escolar	- Garantia de acesso aos alimentos por parte das crianças que estudam na rede pública de ensino;
Educação para o consumo e educação alimentar	- Ação preventiva.

Fonte: Elaboração própria.

Analisar-se-á as **políticas locais**, que podem ser implantadas pelos Estados e Municípios. São divididas por áreas: urbanas metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e rurais. Tal divisão em áreas se deu pelo entendimento de que as situações de insegurança alimentar são diferenciadas a depender das áreas em que as pessoas vulneráveis estão radicadas.

Vamos iniciar a apresentação dos Programas Municipais de Segurança Alimentar, que visam criar políticas municipais de abastecimento. Os Programas de Abastecimento tratam da “gestão e administração dos tradicionais equipamentos públicos de abastecimento alimentar, como varejões, sacolões, feiras populares, comboios, atuando no controle dos preços e margens de comercialização” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:93). O intuito é que os “programas municipais de abastecimento

podem ajudar a criar espaços que promovam a produção e a distribuição dos alimentos realizadas pelos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos” (ibidem, ibidem). Trata-se de fomentar o desenvolvimento local ou territorial por meio de ações que visam promover a segurança alimentar.

Os espaços abertos pelo Fome Zero aos Programas Municipais de Segurança Alimentar visam envolver e dinamizar os elementos de “construção de mercados”, o que é o maior desafio para os agricultores de pequeno e médio porte, além da pequena indústria agroalimentar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:93).

Nos programas para áreas metropolitanas⁸, encontramos ações como: restaurantes populares, banco de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento e novo relacionamento com as redes de supermercados. Parte-se do suposto de que, nas regiões metropolitanas, a insegurança alimentar é minorada pelas ações de pessoas caridosas e pelo excesso de alimentos desperdiçados. As ações acima citadas visam baratear e facilitar o acesso à alimentação nas regiões metropolitanas do país.

Quadro VI - Ações Locais: Impactos nas Regiões Metropolitanas

Restaurantes populares	- Visa garantir o acesso aos alimentos; - Ação tópica e assistencialista;
Banco de alimentos	- Visa evitar o desperdício de alimentos nas regiões metropolitanas; - Ação estrutural, uma vez que tem poder para reduzir os custos da alimentação ao reduzir o desperdício;
Modernização dos equipamentos de abastecimento	- Visa facilitar a comercialização dos alimentos; - Ação estrutural, já que pode reduzir o custo da alimentação, barateando-a;
Novo relacionamento com as redes de supermercados	- Ação que também objetiva facilitar a comercialização dos alimentos, e, por isso pode barateá-los.

Fonte: Elaboração própria.

Podemos considerar que as ações locais para as áreas metropolitanas são insuficientes para gerar dinâmicas emancipatórias capazes de abarcar as famílias carentes. Ainda mais se se levar em conta a possibilidade de as ações não serem acompanhadas por medidas estruturantes, ou de outras políticas capazes de criar um “*arcabouço de proteção social*”. Ressaltando a ênfase do PFZ no desenvolvimento de regiões rurais com poucas dinâmicas emancipatórias, e por ter tido esta conotação, o

⁸ Um ponto importante em termos de perda de credibilidade por parte do Programa Fome Zero foi a sua demora em “entrar” nas regiões metropolitanas.

Projeto revela fragilidade em gerar dinâmicas emancipatórias nas ações a serem efetuadas nas regiões metropolitanas. Neste aspecto, a dissertação visa demonstrar que o Projeto Fome Zero possui uma “teia” de encadeamentos que corroboram com a perspectiva de desenvolvimento territorial, a qual, conforme defendemos, visa gerar efeitos de encadeamento em regiões onde o desenvolvimento capitalista foi incompleto.

Por fim, serão apresentadas as ações para as pequenas e médias cidades (áreas urbanas não-metropolitanas). As ações envolvem a criação de Bancos de Alimentos, parceria com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento e fomento à agricultura urbana. A agricultura urbana busca conectar abastecimento e produção agroalimentar local no sentido de dinamizar as economias dos municípios pequenos e médios. Considera-se que tais ações possuem mais meios de criar dinâmicas emancipatórias para as famílias. Os impactos das ações nas pequenas e médias cidades geram os mesmos efeitos que para as regiões metropolitanas, com a especificidade de que o dinamismo, nas pequenas cidades, pode ser maior que nas regiões metropolitanas.

Os programas para áreas rurais e pequenos municípios são os que melhores meios para emancipação social apresentam. Propõem: apoio à agricultura familiar por meio do programa de aquisição de alimentos e apoio para autoconsumo. Ambas as ações tendem a tornar as famílias independentes da ação estatal, ou seja, emancipam socialmente as famílias vulneráveis. Além disso, essa política baseia-se na Reforma Agrária, a qual é uma medida estruturante, com muitas atribuições para gerar emancipação social para as famílias carentes, mas por meio de meios que beneficiam toda a sociedade. Já foi dito na seção 1.2.1 que a reforma agrária pode ser caracterizada como uma política universalizante e estruturante.

Quadro VII - Ações Locais: Impactos ns regiões rurais

Apoio à agricultura familiar	- Gera renda aos pequenos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que se propicia a queda no preço dos produtos alimentares;
Programa Aquisição de Alimentos	- Gera renda aos pequenos agricultores e barateia o preço dos produtos alimentares.

Fonte: Elaboração Própria.

A descrição das ações propostas no Projeto Fome Zero permitiu-nos a apreensão de que as ações que possuem mais meios de gerar dinâmicas emancipatórias são aquelas direcionadas para as regiões rurais, logo, as mais carentes e menos

dinâmicas. Esta é uma questão importantíssima, uma vez que temos, no Brasil, um sério problema de desenvolvimento regional desigual, e as políticas acima descritas podem alterar o quadro de desigualdade regional, caso suas ações sejam implementadas de forma conjunta, criando um “arcabouço de política social”. Ou seja, a proposta almejou dinamizar as áreas menos dinâmicas (áreas rurais) em detrimento das áreas mais dinâmicas – regiões metropolitanas e cidades médias e pequenas. Com isso, buscou-se gerar efeitos de encadeamentos nos territórios menos avançados para que estes pudessem, no longo prazo, ter condições de se desenvolverem.

1.2) Segurança alimentar como estratégia das políticas de desenvolvimento nacionais

O Projeto FOME ZERO começou a ser elaborado no interior do Instituto Cidadania⁹ em meados de 2000, a partir da reunião, no Brasil, de uma equipe de especialistas em políticas sociais, alimentação, nutrição e saúde. Participaram da formulação do Projeto mais de 50 pesquisadores e colaboradores engajados nos estudos e levantamentos preparatórios, os quais visavam apresentar uma proposta objetiva e factível para combater a fome e a miséria. A versão final do trabalho foi levada ao Senado Federal no dia 16 de outubro de 2001 (Dia Mundial da Alimentação), na presença dos líderes de todos os partidos e de diversas entidades empresariais e de trabalhadores.

Um primeiro aspecto a ser discutido, quanto à proposta presente no Projeto Fome Zero, relaciona-se com a justificativa de uma proposta de segurança alimentar em um país como o Brasil, onde a pobreza e à miséria são os maiores desafios a serem enfrentados. Ou seja, é preciso construir os vínculos que relacionam “segurança alimentar” à pobreza ou miséria. Podemos questionar: Por que o Brasil precisa de um projeto de segurança alimentar? Não seria mais interessante um projeto de combate à pobreza? Para responder a estas questões, precisamos realizar um estudo teórico-histórico capaz de abarcar o surgimento e os desdobramentos teóricos e políticos do conceito de segurança alimentar em termos internacionais e nacionais.

Além disso, importa analisar os encaminhamentos dados ao Programa de governo definido como prioridade na política social, desde sua concepção até sua

⁹ É uma organização não-governamental da qual participavam alguns integrantes do atual governo petista, inclusive, o próprio presidente. Entretanto essa ONG apresentou-se à sociedade como possuindo caráter apartidário, e foi ela quem assinou a apresentação do Projeto Fome Zero.

implementação. Esses encaminhamentos serão apresentados, principalmente nos capítulos II e III desta dissertação, quando analisaremos a viabilização Projeto Fome Zero a partir de sua implementação. Nesses dois capítulos, buscamos questionar a execução do Programa, averiguando se esta se deu por meio das propostas delineadas em sua concepção original (Projeto Fome Zero), ou se, na *práxis* política, a proposta foi redimensionada. Para isso, perguntamo-nos: será que a situação do país neste momento histórico permitiu o nascimento e aplicação deste programa? E caso tenha permitido a aplicação deste programa, quais os contornos adquiridos por ele em meio ao embate de forças políticas presentes no governo? Esta é uma discussão essencial a respeito do programa de governo proposto pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, e esta dissertação visa discutir alguns pontos do debate sobre os encaminhamentos do governo no que se refere ao Projeto Fome Zero, ao menos ao longo de seus dois primeiros anos. Entendemos que o Projeto FOME ZERO alcançou amplamente a população brasileira (em termos de aceitação da proposta) e abarcou o âmbito mundial, porquanto se tornou referência mundial no combate à fome dentro de organismos multilaterais, como a Organização dos Alimentos e da Agricultura (FAO). Ou seja, para o governo Lula, o Fome Zero passou a definir tanto sua política interna como parte de sua política internacional, tanto assim que diversos organismos como FAO, Banco Mundial, FMI, apoiaram o programa implementado no Brasil a partir de 2003.

1.2.1) O Conceito de Segurança Alimentar na agenda supranacional

O conceito “segurança alimentar” surgiu após a I Guerra Mundial, no continente europeu, como resultado da experiência que a guerra havia gerado naquele espaço geográfico. A guerra mostrou que um país poderia dominar o outro se interrompesse o fornecimento de alimentos. A idéia que permeou o surgimento do conceito relacionou-se com a questão estratégica que a alimentação ganha, especialmente, em momentos de conflitos ou crises internacionais.

Nesse momento histórico, fortaleceu-se internacionalmente a opinião de que “a soberania de um país também dependia da sua capacidade de auto-suprimento de alimentos” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:11). A perspectiva presente na origem desse conceito era de que “a alimentação seria assim, uma arma poderosa principalmente se aplicada por uma potência em um país que não tivesse a capacidade de produzir por conta própria e suficientemente seus alimentos” (MALUF & MENEZES, 2005). Na

verdade, “percebia-se que um país poderia dominar outro se tivesse o controle sobre seu fornecimento de alimentos” (MENEZES, 1998:60).

Por isso, o conceito de segurança alimentar surgiu aliado à noção de segurança nacional, pois “a soberania de uma nação corre risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficientes” (BETTO, 2004:21). O conceito apontava para “a necessidade de formação de estoques *estratégicos* de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de auto-suficiência por cada país” (MENEZES, 1998:60). Portanto, podemos afirmar que a matriz do conceito de segurança alimentar que, se discute contemporaneamente, nasceu em decorrência da falta de alimentos ocorrida durante a Primeira Guerra Mundial.

A partir de então, iniciaram-se as discussões acerca dos meios para ampliar a oferta de alimentos. Foi com base nessa preocupação, surgida após a Primeira Guerra¹⁰, que, em 1947, a Organização dos Alimentos e da Agricultura¹¹ (Food and Agricultural Organization - FAO) propôs para a Comissão Mundial de Alimentos¹² a criação de instituições que coordenassem e orientassem a produção e distribuição dos alimentos (FRIEDMAN, 2000:2). Esse momento histórico foi muito influenciado pela obra do brasileiro Josué de Castro¹³, que ganhou projeção internacional por apresentar a fome em suas faces mais realistas. Josué de Castro conseguiu associar a fome com sua incidência regional e, conseqüentemente, com a distribuição de renda entre e inter-países.

Entretanto, podemos dizer que a primeira perspectiva acerca da segurança alimentar que a agenda internacional expôs foi aquela relacionada com a ampliação da oferta de alimentos, perspectiva que prevaleceu, aproximadamente, até a década de 1970, momento em que ocorreu a redução nos estoques mundiais de alimentos. A Iª Conferência Mundial de Segurança Alimentar foi promovida pela (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) FAO, em 1974, e, naquela ocasião o

¹⁰ Acreditamos que esta tendência foi reforçada pela Segunda Guerra Mundial.

¹¹ A FAO surgiu em 1947, e suas ações circunscreveram às questões ligadas à produção, comercialização e distribuição de alimentos.

¹² A Comissão Mundial de Alimentos foi precursora da FAO, e teve como objetivos básicos coordenar a produção e distribuição de alimentos em termos internacionais.

¹³ No âmbito da agenda internacional acerca da alimentação, consideramos que Josué de Castro foi um personagem essencial, pois suas obras, ao demonstrarem a fome em suas causas e conseqüências, apresentá-la como um problema que podia ser solucionado. As obras principais neste aspecto são: Geografia da Fome e Geopolítica da Fome, sendo esta última uma obra “encomendada” pela recém criada FAO.

conceito de segurança alimentar esteve estritamente ligado à ampliação da produção agrícola (MENEZES, 1998:60).

Após esse encontro, foram adotadas políticas para a ampliação da oferta de alimentos e o desenvolvimento de estoques ou armazenamentos estratégicos. O discurso de ampliação da oferta de alimentos fortaleceu a indústria química, a qual propôs a necessidade de uma “Revolução Verde”¹⁴ capaz de alterar a produção agroalimentar de modo a ampliar consideravelmente sua oferta em âmbito mundial. Nesse perspectiva denominou-se *Revolução Verde* ao movimento de expansão internacional da indústria química, que se deu mediante idéias que vinculavam a erradicação da fome ao aumento da produção agrícola.

Ou seja, aliou-se a visão de “baixa oferta de alimentos” a uma proposta de ampliação da produção que esteve atrelada à *Revolução Verde*. Sendo que o aumento da produção agrícola apareceu associado à redução das pragas e pestes que afetavam (afetam) as lavouras. Hodiernamente, esse discurso baliza a defesa da produção de alimentos organicamente modificados (transgênicos). Ressaltamos que, no Brasil, o modelo de desenvolvimento agrícola fundamentado nos pressupostos da *Revolução Verde* baseou-se em “grandes propriedades monocultoras e o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:11).

Podemos afirmar que, no Brasil, a *Revolução Verde* foi uma das ações que contribuiu para gerar um modelo de desenvolvimento altamente concentrador de renda, e, principalmente, foi uma “fonte” de preservação da concentração fundiária, que perdura no país até os dias atuais. Segundo MANCINI (2004:34), esse modelo de produção agrícola foi responsável pela “substituição de diversas culturas de subsistência – em terras que eram cultivadas sob um regime de arrendamento ou parceria – e o surgimento da agroindústria”, além disso, essa política alavancou as “exportações do setor primário ao mesmo tempo em que provocou a concentração de terra e o êxodo rural” (idem, p. 34).

O resultado do processo de *Revolução Verde* foi uma ampliação relevante na oferta de alimentos em âmbito mundial. Contraditoriamente, a ampliação da produção agrícola obtida por meio do processo acima, não foi suficiente para erradicar a fome e desnutrição em vários países do Mundo. Tal movimento, incoerente, desnudou a questão do acesso aos alimentos como ponto crucial a ser atacado. Por isso, em 1982, a FAO,

¹⁴ A qual se processou mais efetivamente no período Pós-II Guerra Mundial.

durante a 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, redefiniu o conceito de “segurança alimentar”, declarando que “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:11).

A redefinição do conceito de segurança alimentar foi bastante relevante, mesmo considerando que tal se deu em uma conjuntura na qual a FAO ainda enfatizava muito “a importância da oferta de alimentos em quantidade suficiente à sua estabilidade” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:11). Foi por meio dessa nova conceituação de “segurança alimentar” que se deu o primeiro passo para questionar a distribuição dos alimentos de modo a superar a discussão sobre a ampliação da oferta, fortalecendo a avaliação da fome como resultante de um problema de distribuição, mais particularmente, como um problema de distribuição de riquezas.

Em 1996, a FAO realizou a Cúpula Mundial sobre Alimentação, com a presença de 186 países, momento em que o conceito de “segurança alimentar” ressurgiu com novos contornos:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen em todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferências em cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 1996:3)¹⁵

O conceito acima definiu-se por meio de seu contrário – insegurança alimentar. Podemos caracterizar a “insegurança alimentar” como a “incerteza diante da refeição de cada dia” (SILVA, 2004:13) ou que “a fome e a desnutrição são manifestações mais cruéis da situação de insegurança alimentar, e a incapacidade de acesso aos alimentos é sua principal causa” (MALUF & MENEZES, 2005). Mas deve-se considerar a segurança alimentar pressupondo quatro requisitos para acesso aos alimentos: “quantidade adequada, equilíbrio nutritivo, regularidade de oferta e dignidade na forma de obtê-lo” (BELIK, 2004:33).

Foi durante a Cúpula da FAO de 1996 que o conceito de “segurança alimentar” passou a ser associado com pobreza. Na Declaração de Roma, foi explicitada a seguinte afirmação: “para mejorar el acceso a los alimentos es imprescindible erradicar la pobreza” (DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

¹⁵ Disponível no site: <http://www.fao.org/documents/show>, data de acesso: 12/05/2005.

MUNDIAL, 1996:3). Isso porque, ao analisar as vítimas da insegurança alimentar percebeu-se que, na maioria das vezes, as pessoas que não se alimentam regularmente com equilíbrio nutritivo, são justamente aquelas que possuem um baixo poder aquisitivo ou baixa renda¹⁶. Com isso, o conceito passou a questionar (agora mais veementemente) a distribuição de renda e os fatores geradores desta.

A Declaração de Roma (1996) apresentou a meta de reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano de 2015. Esta meta se consubstanciou por meio do compromisso que afirma : “...aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos em todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inócuos, y su utilización efectiva” (DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 1996:6).

O conceito de “segurança alimentar” passou a ser associado ao combate à pobreza, posto que se evidenciou a necessidade das pessoas terem “acesso físico e econômico aos alimentos”. Esta foi uma justificativa para o Brasil ter adotado, em 2003, uma proposta de segurança alimentar como diretriz de sua política social e de desenvolvimento. Foi por meio dessa perspectiva, presente no conceito de segurança alimentar, que pudemos associar o combate à fome ao combate à pobreza. Sendo que, consideramos o combate à pobreza imprescindível como ação em uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil.

Durante o Encontro de Roma sobre Alimentação (1996), foram propostos sete compromissos¹⁷, os quais foram ratificados pelos representantes dos países signatários:

1º) Compromisso com a garantia de um ambiente político, social e econômico propício, **destinado a criar as melhores condições para a erradicação da pobreza e para a paz duradoura;**

2º) Compromisso com a aplicação de políticas que tenham por objetivo reduzir a pobreza, a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos aos alimentos;

¹⁶ Ponderando que o conceito de pobreza deve ser mais abrangente, e deve ser capaz de indicar se as pessoas estão vivendo dentro dos padrões de consumo e produção desenvolvidos pela sociedades nas quais vivem.

¹⁷ Tradução própria. Retirado do documento: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996: 3. Disponível no site: <http://www.fao.org/documents/show> , data de acesso: 12/05/2005.

3º) Compromisso com a adoção de políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, pesqueiro, florestal e rural;

4º) Compromisso de esforço para assegurar que as políticas de comércio alimentar e agrícola favoreçam a segurança alimentar para todos através de um sistema de comércio mundial leal e orientado para o mercado;

5º) Compromisso com a prevenção às catástrofes naturais e emergenciais, e, ter preparação para atender às necessidades transitórias e urgentes de alimentos por parte da população;

6º) Compromisso com a promoção da utilização ótima dos investimentos públicos e privados para impulsionar os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis;

7º) Compromisso com aplicação e observação dos procedimentos adotados pelos países para executar o Plano de Ação para combater a fome, assinado durante a Cúpula.

Após a Declaração de Roma (1996), o conceito de “segurança alimentar” pode ser aperfeiçoado teoricamente, e passou a tratar a fome de maneira abrangente. Alguns autores, atualmente, mencionam a “segurança alimentar” como uma proposta que deve:

“promover la productividad, afrontar la vulnerabilidad y el riesgo, asegurar los estándares de inocuidad y una calidad nutritiva de los alimentos a la población, desafiar las inequidades provocadas por la falta de oportunidades que obstaculizan el acceso, proteger los derechos de los grupos vulnerables, desarrollar sistemas de vida sustentables, siempre reconociéndose como derecho básico el valor intrínseco del mejoramiento das capacidades humanas” (FORD, 2004:30).

Podemos asseverar que o conceito de segurança alimentar acima expresso sugere uma proposta de desenvolvimento, pois, questiona a vulnerabilidade à fome e, busca superá-la por intermédio da criação de uma melhor estrutura social via promoção de sistemas de vida menos desiguais, portanto, via redefinição dos padrões de consumo e de produção, uma proposta que colabora, também, com a redução da pobreza. Logo, “ao conceito de segurança alimentar foi atribuído um estatuto análogo ao conferido à equidade social e à sustentabilidade, todos eles colocados como objetivos nucleadores de políticas públicas” (MALUF & MENEZES, 2005). Consideramos este o ponto que relaciona o Projeto Fome Zero à evolução internacional do conceito de segurança

alimentar, uma vez que o percebemos como uma proposta de reestruturação produtiva nacional, cujo objetivo precípua seria reduzir as desigualdades sociais.

No âmago do Projeto FOME ZERO, a perspectiva de desenvolvimento que pudemos vislumbrar foi muito próxima à acima expressa. A busca por criar sistemas de vida (ou de desenvolvimento) mais sustentáveis, e principalmente menos desiguais, permeou as ações propostas pelo Fome Zero. No entanto essa discussão será mais detalhada no item 2 deste capítulo.

Por ora, cabe-nos apenas sintetizar que o conceito de “segurança alimentar” foi desenvolvido no cenário internacional ao longo de décadas, e foi, gradualmente, criando as combinações para um projeto de inclusão social e combate à pobreza, o qual foi adotado como diretriz da política social (de desenvolvimento) no Brasil e em muitos outros países. A evolução do conceito mostrou que, durante anos, a necessidade de ampliar a produtividade da agricultura foi a meta a ser alcançada. Entretanto, quando esta foi atingida percebeu-se que o problema de acesso aos alimentos era mais complexo, visto que, a maior produtividade da agricultura não propiciou a erradicação da fome. Foi a partir desta percepção, que surgiu a noção de ausência de segurança alimentar (ou fome) como resultante de problemas distributivos. Desde então, esse novo conceito passou a balizar muitas ações de diferentes países para erradicar a pobreza e a miséria, consolidando-se como um “norte” para as políticas sociais, pois a FAO/ONU passou a considerar o direito à alimentação como um direito humano inalienável. Abaixo, apresentaremos um quadro-síntese da evolução internacional do conceito de “segurança alimentar”.

Quadro I - Síntese dos elementos analíticos que compõe o conceito de segurança alimentar

Períodos e Temas	Percepção Dominante	Argumento-Central	Práticas políticas perseguidas
1947-1982	Fome resultante da baixa produção de alimentos; - segurança alimentar a ser gerada pela ampliação produção;	Aumento da oferta de alimentos	- Ampliação da produção; - Não questionamento acerca da distribuição dos alimentos; - Não questionamento acerca da distribuição dos fatores geradores de renda, terra principalmente.
1982-1996	Fome resultante da baixa produção de alimentos - ampliação da produção não gerou segurança alimentar; - acesso aos alimentos	Acesso aos alimentos	- Permanência da preocupação com a oferta de alimentos; - Emerge a perspectiva de facilitar o acesso aos alimentos; - Ausência de medidas para “facilitar” a distribuição dos

	aflorou, mas, não se questionou a distribuição destes;		alimentos;
1996	Segurança alimentar associa-se à pobreza Pobreza gerada pela má distribuição da riqueza o que gera fome.	Distribuição da riqueza (e dos alimentos)	- Alia-se o conceito de segurança alimentar com pobreza; - Iniciam-se práticas para “melhorar” a distribuição de alimentos e da “riqueza”.
Pós-1996, principalmente, após os anos 2000	Pobreza e fome vistas de forma abrangente “Portas de saída da pobreza”	Desenvolvimento de sistemas de vida capazes de alterar a distribuição da riqueza	- Pobreza e fome precisam ser solucionadas de forma mais complexas; - Desenvolve-se o conceito de “portas de saída” da condição de pobreza. - Emancipação social das famílias.

Elaboração Própria¹⁸

O quadro acima teve como objetivo sintetizar a evolução das idéias em torno do conceito de segurança alimentar e nutricional. Pudemos perceber que, a partir de 1996, mas, principalmente após os anos 2000, o conceito de segurança alimentar, em termos internacionais, passou a buscar a geração de meios para que as famílias pudessem sair da situação de pobreza. Este aspecto, em termos de evolução internacional do conceito de “*segurança alimentar*”, vai ser essencial para o entendimento das propostas do Projeto Fome Zero a serem delineadas por este capítulo. Além disso, esse aspecto foi crucial para que pudéssemos ter, no Projeto Fome Zero, a perspectiva de desenvolvimento, viabilizada mediante medidas estruturais. A próxima sub-seção tratará da discussão do conceito de “*segurança alimentar*” no Brasil.

1.2.2) O Brasil e a segurança alimentar: apresentação dos efeitos da evolução internacional de um conceito

A análise da evolução do conceito de segurança alimentar, em termos internacionais, acima exposta, indicou que deste conceito podemos retirar uma proposta de desenvolvimento socioeconômico. Supomos que o PROJETO FOME ZERO representou, uma proposta de rearranjo produtivo nacional direcionada a satisfazer as necessidades sócio-econômicas dos brasileiros excluídos dos processos de consumo e de produção. Portanto, entendemos que se buscou criar um modelo de desenvolvimento no Brasil onde “os alimentos e o sistema agroalimentar desempenhariam um papel central” (MALUF & MENEZES, 2005), sendo esse papel central a ser desempenhado para

¹⁸ O quadro foi elaborado com base em ampla leitura em torno da temática “segurança alimentar”, por isso não foi citada nenhuma obra ou autor em específico.

abastecer o mercado interno. Tal proposta partiu da hipótese de que “o problema da fome no país, atualmente, é a falta de renda para alimentar-se adequadamente, e de que essa falta de renda, traduzida por pobreza, é o reflexo da desigualdade de renda existente no país” (HENRIQUES, 2000 apud BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001:119).

Para fazermos uma análise histórica da discussão acerca da fome no país precisamos passar pela apresentação dos diversos diagnósticos acerca das causas e propostas para combatê-la. Segundo BELIK, SILVA & TAKAGI (2001:119), o diagnóstico das causas da fome, no Brasil, passou por três momentos:

“Até os anos 30, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles. Desse período até o final dos anos 80, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e o controle da oferta. Finalmente, com o início dos anos 90, os problemas de abastecimento passaram a ser combatidos, supostamente, através da desregulamentação do mercado na esperança de que o crescimento econômico pudesse proporcionar renda, emancipando as famílias pobres”.

Podemos afirmar que, durante período dos anos 1930 até os anos 1980, o Brasil orientou-se pelas concepções de segurança alimentar adotadas internacionalmente. Durante esse período, a ampliação da oferta de alimentos foi a tônica das ações dos governos brasileiros, refletindo as “análises” das agências multilaterais, sobretudo da FAO. Na década de 1990, a forte imposição das políticas de estabilização da economia colocou a Fome como um problema a ser solucionado pelo mercado. Nesse período, a questão da segurança alimentar foi “resolvida” pelo mercado.

PESSANHA (2002:8), ao analisar o período inicial, menciona que os autores NABUCO & PESSOA (2001) encontraram “registros de experiências pontuais de políticas de garantia de acessibilidade alimentar direcionada a grupos específicos...implementados desde a década de 40 através do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)”. As iniciativas dos governos brasileiros acerca da alimentação passaram a intensificar-se a partir da década de 1950, mediante a criação dos restaurantes universitários e empresariais. O atendimento alimentar emergencial para as populações que habitavam o Nordeste do Brasil, passou a se fortalecer a partir dos anos 1960. Os governos, ao tentarem promover a garantia do acesso ao alimento por

meio de uma ação pública reafirmaram, em âmbito local, a necessidade da melhor distribuição dos alimentos para fazer face à garantia universal de acesso a eles.

Nas décadas de 1940/1950, a fome passou a receber um tratamento especial por parte dos governantes brasileiros. Esse tratamento configurou-se por meio dos aspectos relativos à produção, consumo e distribuição. Foi nessa condição que se iniciou o processo de modernização da agricultura no Mundo (e no Brasil). A modernização da agricultura também foi chamada de *Revolução Verde*, sendo o indutor da ampliação da produção agrícola no Brasil. Para fazer face à necessidade de armazenagem da produção, que havia sido ampliada, o Estado criou algumas “institucionalidades”, sendo exemplos: a COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços -, a CIBRAZEN (para armazenagem), a COBAL (para distribuição), dentre outros.

Nos anos 1950 e 1960, o país empreendeu um esforço produtivo, que permitiu que se chegasse aos anos 70 com uma disponibilidade de alimentos bem superior ao das décadas anteriores. No entanto a preocupação com oferta de alimentos começou a ceder espaço para a inquietação com sua distribuição. O movimento anterior esteve aliado a um processo que facultou o aumento no consumo de produtos alimentares industrializados, o que garantiu o desenvolvimento da agroindústria. Isto colocou a produção agrícola como uma matéria-prima para o produto final a ser realizado pela agroindústria, e colaborou para ampliar a concentração de renda e riquezas em poder de conglomerados agroindustriais, muitas vezes, pertencentes a capitais transnacionais.

Na década de 1970, uma ação a ser destacada foi a de criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN -, que passou a ser o marco para as ações públicas voltadas para a alimentação e a nutrição. O INAN institucionalizou um conjunto de programas direcionados às pessoas em situação de insuficiência alimentar (PESSANHA,2002: 8). No ano de 1976, o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) passou a incorporar a política nacional de alimentação e nutrição, que vigorou até 1984, envolvendo diversos programas de assistência alimentar e nutricional. Entretanto essas ações caracterizavam-se pela seletividade e ineficiência.

Na década de 1980¹⁹, podemos salientar a implementação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, considerado por especialistas²⁰ em políticas de segurança alimentar como bem sucedido, pois foi capaz de incrementar a produção de leite com base no incentivo ao consumo. Esse aumento da produção de leite se deu por intermédio de uma “*moeda de curso forçado*”, criada para atender ao fim de “distribuir leite” às crianças carentes (PESSANHA, 2002:10). “*Moeda de curso forçado*” foi o nome dado aos “*tickets do Sarney*”, distribuídos às famílias carentes para serem trocados por leite.

No entanto, no seu conjunto, podemos afirmar que as ações na área de alimentação e nutrição na década de 1980 foram insatisfatórias e criticadas por se caracterizar como assistencialistas e fragmentadoras da realidade da insegurança alimentar e pobreza, que acometia a maior parte da população brasileira. Argumentamos que a crítica às ações dos anos 1980 e 1990 derivou-se do fato de a fome ter cedido espaço para a necessidade de estabilizar os preços na economia, ou seja, a estabilidade macroeconômica passou a tomar espaços cada vez mais relevantes na política pública brasileira. Foi nesse espectro que, no início da década de 1990, o Governo Collor extinguiu todos os programas de segurança alimentar e nutricional. Como reação social das forças organizadas tal ação de governo, houve, em 1993, o levantamento e a divulgação do Mapa da Fome, em que a questão alimentar foi recolocada na pauta das reivindicações da parte da sociedade civil.

Ainda em relação à década de 1990, é preciso mencionar a importância da campanha desenvolvida pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida²¹, coordenada por Hebert de Souza. Em 1991, foi divulgado, pela Ação da Cidadania, o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, que propunha um diagnóstico das causas da fome no Brasil, vinculando a insegurança alimentar tanto a problemas de inadequação da oferta quanto de insuficiência de acesso. O grande avanço produzido pelo documento foi a adoção do princípio de que a segurança alimentar deveria nortear um conjunto *articulado* de ações públicas voltadas para “as questões de emprego, salários, agricultura e reforma agrária” (PESSANHA, 2002:13). Algumas

¹⁹ O trecho refere-se especificamente ao período pós-1986, quando o governo de José Sarney assumiu a presidência.

²⁰ Refiro-me a texto de Graziano da Silva et alli (2002). O que o Brasil Pode Fazer para Acabar com a Fome”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Experiências de Políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Campinas, São Paulo, 2 e 3 de abril de 2002.

²¹ Organização Não-Governamental criada nos anos 1990 para discutir as ações sobre alimentação.

ações importantes, por parte do governo, foram tomadas entre 1993 e 1994, dentre as quais cabe menção a elaboração de um Plano Nacional de combate à Fome e à Miséria e a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA).

A perspectiva presente no Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria era a seguinte:

“O direito à alimentação é um direito humano básico. Sem ele não podemos discutir outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade não há o direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana” (VALENTE²², 1994 apud PROJETO FOME ZERO, 2001: 9).

Em 1994, o governo realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que deixou “evidente o diagnóstico de que a concentração da renda e da terra constituíram os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:12). Foi a partir da Conferência Nacional que o Brasil formulou sua perspectiva para o conceito de segurança alimentar a ser levada à Cúpula Mundial da alimentação efetuada em Roma em 1996.

Na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, buscou-se discutir propostas para solucionar o problema da fome e do desemprego, visando criar “um conjunto de ações integradas que alcançasse o médio e longo prazo” (PESSANHA, 2002: 15). Sendo que o documento final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi materializado em uma proposta para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O documento da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional apresentou que a “segurança alimentar de todos os brasileiros somente poderá ser garantida se as políticas econômica e social se harmonizarem em um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento que tenha como um dos eixos articuladores e norteadores a proposta de política Nacional de Segurança Alimentar” (I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994:7). Ressalva seja feita que avaliamos, nesta dissertação, que o projeto Fome Zero representou a materialização desse projeto nacional de desenvolvimento.

²² Esta afirmação foi proferida em 1994, por Flávio Valente, quando ele era Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) afirmou ainda que a “segurança alimentar” deve ser um objetivo estratégico da nação, e, deve orientar todas as políticas e ações em todos os níveis de governo (I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994:7). Importante destacar que o documento da Conferência entendeu a “segurança alimentar” como:

[...] um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania.

[...] a Segurança Alimentar integra o conjunto de direitos que definem a qualidade de vida e pressupõe o fim da exclusão econômico-social [...]. (I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994:13).

Para demonstrarmos a evolução do conceito de segurança alimentar no Brasil e exemplificar como a sociedade civil entendia o conceito de segurança alimentar comentaremos o que realmente se pode afirmar que a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar representou para a sociedade civil, para tanto, vale reproduzir uma passagem do texto final deste evento:

“A Segurança Alimentar, mesmo sendo objeto de lutas anteriores, entrou para a Agenda Nacional através de um movimento de solidariedade e indignação contra a fome e a miséria, que foram historicamente geradas pelas concentração de terra e renda no Brasil e pelas políticas socialmente excludentes, ditadas pelo mercado internacional, que têm aprofundado o arrocho salarial, o desemprego e a recessão. Esse movimento de solidariedade vai além da distribuição de alimentos, uma vez que democratiza a discussão, pondo em xeque o atual modelo de desenvolvimento brasileiro. (I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994:14).

Não obstante o efervescer da sociedade civil brasileira, a gestão macroeconômica, vivenciada no pós 1994, subordinou as políticas sociais, em específico as políticas de segurança alimentar, à razão da estabilização. Essa opção política ficou comprovada quando o governo de Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA, em 1995 e criou em seu lugar o programa Comunidade Solidária. Referimos que a priorização da política econômica, em especial da estabilização econômica, tem relação

direta com as dificuldades de implementação das políticas na área de segurança alimentar, sendo que as dificuldades persistem até nossos dias. Defendemos que, nos anos 1990, as políticas sociais perderam espaço para o ajustamento macroeconômico, pois, “...o discurso monetarista e suas conhecidas práticas saneadoras fazem um enorme dano as políticas sociais, porque são entendidas como ‘complementares’ à política econômica” (PONTES, 2004: 44).

Como resultado da perda de espaço da política social, prevaleceu, no período, uma concepção de política social compensatória, exceto nos casos previstos na Constituição, na dimensão da Saúde e Educação, mesmo assim com contingenciamento de recursos. Como exemplo, citamos o Programa Comunidade Solidária definido como “uma proposta estratégica de combate à pobreza e erradicação da miséria, pautado por intervenções de curto prazo” (MENEZES, 2005), o que podemos batizar de “intervenções compensatórias”. As políticas compensatórias são necessárias para a criação da segurança alimentar, entretanto elas, inevitavelmente, precisam ser acompanhadas por políticas estruturantes capazes de garantir a emancipação social das famílias. Do contrário, as ações de combate à pobreza podem se substanciar em ações de reprodução e manutenção desta pobreza.

Nos anos 2000, a discussão da fome voltou a ter força no cenário nacional, pois houve um “agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias no país, especialmente nas grandes cidades, aprofundada pela crise econômica e pelo aumento do desemprego no final da década de 90” (BELIK, SILVA E TAKAGI, 2001: 123). Foi neste contexto que surgiu o PROJETO FOME ZERO – uma proposta de Segurança Alimentar para o Brasil.

O PROJETO FOME ZERO foi apresentado em 16/10/2001 como uma proposta de domínio público e de caráter suprapartidário, parte de uma política em que a participação da sociedade civil fosse indispensável para garantir a segurança alimentar no país. Como elemento essencial da proposta, havia o princípio básico de que “o combate à fome exija [ria] outros instrumentos de ações públicas que extrapolem o auxílio-renda” (DEDECCA & BARBIERI, s/d: 3). Essa crença da necessidade de ações mais complexas do que a transferência de renda *per se* decorreu do diagnóstico apontado no Projeto de que a fome no Brasil é derivada da ausência de renda (insuficiência de demanda), mas sobretudo da ausência de ações que, efetivamente, fossem capazes de distribuir os fatores geradores dessa renda, ao mesmo tempo em que materializassem

condições às famílias carentes para que tivessem meios de superar a condição de pobreza . Por isso, um programa de segurança alimentar no Brasil, transubstanciou-se em um programa de combate à pobreza, porém, na perspectiva que trata a pobreza como um fenômeno sócio-econômico complexo, cuja superação sobrepuja a mera transferência de quantias monetárias.

O combate à fome traz implícita a idéia de que é preciso em algum momento transferir renda ou alimentos, uma vez que se tornou “lugar-comum” relacionar fome com falta de renda para adquirir os alimentos. Entretanto a grande especificidade que caracterizou o Projeto FOME ZERO foi que todas as medidas de combate à fome foram interligadas com o propósito de criar condições para a “emancipação social” das famílias carentes, o que permitiu caracterizar o Projeto Fome Zero como uma proposta social de desenvolvimento, conforme já nos referimos na introdução deste capítulo.

Por isso, justificamos um Programa que priorize a “segurança alimentar” para definir os rumos da política social no Brasil. E justifica-se, também, a evolução do conceito de segurança alimentar no Brasil perseguindo o progresso vivenciado em âmbito internacional, como foi apresentado no item anterior deste capítulo. A discussão que perpassa o Projeto FOME ZERO é a distribuição de renda, mas, não renda monetária e sim “os fatores geradores desses fluxos de renda” (SILVA, BELIK & TAKAGI, 2002:134). Visto que, pesquisas realizadas pela FAO apontam que políticas de tipo assistencialista e de transferências de renda monetária são insuficientes para resolver de forma efetiva a problemática da fome (BELIK, 2004a).

O intuito do Projeto FOME ZERO foi colocar a “segurança alimentar” como eixo estratégico para o desenvolvimento do Brasil, pois partiu de uma visão de que:

“O problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome... O eixo principal da proposta do PROJETO FOME ZERO é associar o objetivo de segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 13).

Um aspecto a ser considerado, com relação ao Projeto Fome Zero relaciona-se ao fato de ele ser uma proposta de desenvolvimento nacional que envolve o

longo prazo. Isso foi expresso quando se mencionou a busca por “estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social”, sendo tais estratégias pautadas por ações que gerem mudanças na estrutura de uso e posse de ativos geradores de renda. As estratégias de mudança estrutural são aquelas que levam maior tempo para amadurecer, por isso, diz-se que o Fome Zero envolve o longo prazo, o que pode se substanciar em problema, uma vez que, no Brasil, é prática comum as políticas serem analisadas pelo viés de curto prazo.

O aspecto acima descrito, acerca do Projeto FOME ZERO, e que terá implicações em sua implementação, relaciona-se com a temporalidade das ações, pois, são indicadas estratégias que envolvem o médio e longo prazo, em paralelo a ações de caráter mais emergencial (como instrumentos de transferência de renda ou alimentos) relacionam-se duas temporalidades distintas. O curto prazo, em suas ações emergenciais, e o longo prazo nas ações estruturantes. Ponderamos que existe uma problemática que envolve a questão de se relacionar “duas” temporalidades distintas, pois, visto que se atribua peso maior a uma das ações, pode ocorrer a descaracterização de todo o projeto. Essa discussão será mais detalhada à frente, apenas se apontou um aspecto relevante a ser considerado desde já. O próximo sub-item deste capítulo trará a discussão das ações propostas pelo Projeto FOME ZERO. Abaixo, apresentamos um quadro resumo da evolução do conceito de Segurança alimentar no Brasil.

Quadro II - Evolução do conceito de segurança alimentar no Brasil

Períodos e Temas	Percepção Dominante	Argumento-Central	Práticas políticas
Década de 1930	Fome resultante da baixa produção de alimentos; - segurança alimentar a ser gerada pela ampliação produção;	Aumento da oferta de alimentos	- Ampliação da produção; - Não questionamento acerca da distribuição dos alimentos;
1930-1980	Fome resultante da dificuldade na intermediação e no acesso aos alimentos;	Acesso aos alimentos	- Políticas de regulação de preços e controle da oferta de alimentos.
Década de 1990	Desregulamentação do mercado, pois a ação estatal foi incapaz de solucionar os problemas de segurança alimentar;	Mercado capaz de solucionar o problema da fome	- Desregulamentação das ações; - Mercado aparece como solução; - Ações tópicas/assistencialistas.
Pós 2000	Estado como indutor do processo de geração da segurança alimentar	Distribuição espacial e quantitativa da renda	- Ações envolvendo a temática do desenvolvimento territorial; - Políticas mais abrangentes; - Tentativa de gerar “ portas de saída ” da situação de pobreza.

Elaboração Própria a partir do trabalho de BELIK, GRAZIANO DA SILVA E TAKAGI (2001) e PESSANHA (2002).

O quadro acima ajudou a visualizar a evolução da discussão, do conceito de *segurança alimentar no país*. Vale destacar os anos 2000, os quais foram marcados por uma crise, a qual viabilizou que o conceito pudesse abarcar aspectos em termos da busca pelas “portas de saídas” das políticas sociais. Sendo que indicamos essas portas de saída uma especificidade do projeto Fome Zero em comparação a outras políticas na área de segurança alimentar. Na próxima seção deste capítulo, partiremos para a apresentação das razões por termos intitulado o Projeto Fome Zero como sendo uma política social de desenvolvimento.

1.3) O Projeto Fome Zero como uma política social de desenvolvimento

Entendemos a política social como um campo de ação do Estado que se insere no âmbito da política pública, orientada pelos princípios republicanos inscritos na Constituição Brasileira, que procuram configurar uma condição mínima de cidadania, para além daquelas dadas pela regulação do mercado. Assim, porquanto as condições de desenvolvimento econômico não garantam, por si só, a inserção sócio-econômica dos indivíduos na sociedade, cabe uma ação do Estado para supri-las, realizando a transferência de renda ou executando programas e projetos que venham a criar as condições os meios para esta inserção.

O Projeto Fome Zero expõe um aspecto peculiar em relação à política social tradicional, pois ele abrange duas lógicas de intervenção. A primeira delas pode ser identificada com a política social tradicional, voltando-se para a garantia imediata de condições de vida mínimas para os pobres²³. Contudo há uma segunda lógica que apresenta o desenvolvimento territorial (ou local) como alternativa para desenvolver aqueles espaços não ocupados pela produção privada, que, somada à primeira, caracteriza o programa como inovador.

Além da ação para compensação das falhas de mercado, o Projeto Fome Zero voltou-se para a geração de renda local em municípios em que a produção de riqueza e geração de empregos é muito baixa em relação à média nacional. Esta é, uma lógica de desenvolvimento nacional. Nesta seção, mostraremos essa característica peculiar, começando por apresentar a dimensão de desenvolvimento do projeto.

²³ Podemos chamar de garantia de “mínimos sociais”.

1.3.1) Dimensão do Desenvolvimento expressa no Projeto Fome Zero

Um aspecto importante que os subitens anteriores suscitaram é que o Projeto FOME ZERO baseou-se em teorias e propostas de “segurança alimentar” que almejavam a superação da condição de pobreza, por meio da redução da fome via queda das desigualdades sociais. Pode-se perceber que o combate à fome representa apenas uma das faces da proposta inerente ao conceito de “segurança alimentar”.

Para aprofundar um pouco mais sobre esse aspecto da amplitude da “segurança alimentar”, analisaremos a proposta de desenvolvimento presente no PFZ. A proposta original previa a alteração da inserção da agricultura no processo de desenvolvimento econômico. Essa alteração percorre discussões como: distribuição e posse de terras, acesso aos sistemas de crédito para agricultura, redefinição dos padrões de produção e consumo de alimentos e, o desenvolvimento territorial ou regional, o qual engloba todos estes aspectos. A redefinição do papel da agricultura no processo de desenvolvimento brasileiro ficou clara no Plano Plurianual de Desenvolvimento (PPA) 2004/2007, que se propôs a “inaugurar um modelo de desenvolvimento de longo prazo destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira” (PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO, 2004/2007: 11). Esse novo modelo de desenvolvimento deveria assentar-se em estratégias de longo prazo que visassem: a “inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais e dinamizado pelo mercado de consumo de massa” (ibidem, p. 13).

A razão de procurarmos articular as ações propostas pelo Projeto Fome Zero com aquelas apresentadas pelo PPA, é que em 2003, numa entrevista cedida à Revista Agroanalysis (dez./jan.2003:3), José Graziano da Silva²⁴ afirmou que “a idéia é criar um novo modelo de desenvolvimento econômico para o país e o Fome Zero é a primeira expressão desse modelo”. Na verdade, o PPA evidenciou a necessidade de reorientação das bases do processo de desenvolvimento brasileiro, sendo que as novas bases a serem construídas envolveriam a redefinição do papel do mercado interno (e da agricultura), no processo de desenvolvimento, e da importância das diversas regiões no desenvolvimento nacional. Ou seja, modificar-se-iam os papéis desempenhados tanto pela agricultura como pelas diversas regiões no sistema econômico nacional, o que

²⁴ Neste momento dez. de 2002, José Graziano da Silva despontava como ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA).

poderia propiciar a redução das desigualdades regionais com base na proposta de desenvolvimento territorial, que será tratada posteriormente.

A visão exposta no documento do governo considera que “as políticas regionais serão priorizadas com base no princípio de que *o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial*, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais” (PLANO PLURIANUAL, 2004/2007:8). Ou seja, julgou-se essencial o reordenamento espacial do desenvolvimento brasileiro à luz de uma lógica política de desenvolvimento, pois, com isso, superar-se-iam as desigualdades inter e intra-regiões do país.

A redefinição da inserção da agricultura faz-se necessária nesse novo modelo de desenvolvimento calcado no mercado de consumo de massas²⁵, pois estima-se que o Brasil sustentou seu processo de desenvolvimento industrial subordinando a agricultura aos imperativos requeridos pelo processo de desenvolvimento industrial. Conforme SERVILHA (1994:9):

“a hegemonia do capital industrial reserva ao setor agrário alguns papéis muito importantes. O primeiro deles será desempenhado pelo sub-setor agrícola de exportação, que tem a incumbência de gerar as divisas necessárias às importações. Caberá pois, à agricultura garantir a capacidade de importar da economia brasileira”

Interessante observar que esse foi um processo acompanhado, no Brasil, desde o “nascimento” da indústria. A agricultura possuía um papel subordinado a desempenhar ou como “fornecedora” de mão-de-obra para a indústria nascente (movimento que se assistiu por meio das lavouras de café), ou produzindo recursos capazes de garantir as divisas necessárias para as importações de máquinas e equipamentos requeridos pela indústria, ou fornecendo alimentos e matérias-primas para o setor industrial a preços baixos.

Essa inserção da agricultura contribuiu para que se aprofundassem as diferenças de renda e propriedade na agricultura, pois ou se tinha grandes latifúndios monocultores ou pequenas propriedades rurais utilizadas para subsistência. Um movimento que se reafirmou com a *modernização conservadora* (uma política aplicada

²⁵ Este termo foi cunhado no documento PPA, e tem como definição a busca por um modelo de desenvolvimento orientado pelo mercado interno brasileiro, em que se priorizariam o consumo popular.

desde meados da década de 1960 e que manteve a propriedade fundiária intacta ao lado de uma ação pública de crédito rural subsidiado), a qual privilegiou as grandes propriedades, geralmente, monocultoras. Ou seja, “usou-se o latifúndio como base para concessão de crédito aos agricultores” (SERVILHA, 1994:6), evento que concentrou ainda mais as riquezas geradas em propriedade de poucos.

O processo de industrialização foi acelerado a partir de 1930, momento em que o “capital industrial despontou como líder do processo de acumulação de capital”, conforme a argumentação de autores como MELLO (1985), CANO (1985) e SERVILHA (1994). A partir de então, a agricultura passou a se subordinar ao movimento desenhado pela acumulação industrial. Esse foi um momento histórico que ainda não foi totalmente superado, uma vez que se vê, em nossos dias, um processo de subordinação ainda mais intenso da agricultura à indústria, quando se produzem recordes de exportações de *commodities* sem que isso implique ampliação interna na oferta de alimentos. Ainda hoje, permanecem intactos os papéis da produção agrícola de exportação, enquanto o mercado interno passa a ser atendido pelas pequenas propriedades agrícolas, representadas pelos agricultores familiares.

Um dos méritos que pudemos constatar no Projeto FOME ZERO foi justamente a percepção dessa inserção subordinada da agricultura aos requisitos da indústria aliados à proposta de redefinição das bases do modelo de desenvolvimento por meio de um processo “maciço de distribuição de terras” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001) e outros ativos geradores de renda. Propôs-se a busca por superar as dificuldades de inserção da agricultura no desenvolvimento capitalista brasileiro mediante a distribuição dos fatores geradores de renda.

Quando o Projeto questionou o acesso e a posse da terra, tocou no âmago de uma questão que, há muito tempo, limita o desenvolvimento da sociedade brasileira, que é a alta concentração da renda. Por isso, consideramos como uma das virtudes do Projeto FOME ZERO a sua característica de alteração das bases sociais do país de modo a ampliar o consumo por meio da inserção no mercado interno dos pequenos e médios produtores. Essa inserção requer a ampliação da produtividade da pequena agricultura, facilitação das relações de compra e venda dessa pequena agricultura, dentre outras ações.

Nos termos acima apontados, o conceito de segurança alimentar fez-se apropriado como elemento de suporte a uma nova proposta de desenvolvimento, pois,

existe “uma questão alimentar nos processos de desenvolvimento”, e esta questão se deve a três fatores que foram enumerados por MALUF & MENEZES (2005):

“Primeiro, estar adequadamente alimentado constitui um direito humano básico enquanto condição vital da existência. Segundo, o conjunto de atividades ligadas à produção, distribuição e consumo de alimentos (o sistema alimentar) desempenha um papel central na configuração econômica, social e cultural dos países. Terceiro, as questões ligadas aos alimentos e à alimentação sempre foram fonte de preocupações e de mobilizações sociais, e objetos permanentes das políticas públicas”.

A busca por redefinir o papel da agricultura no processo de desenvolvimento tem por objetivo distribuir os ativos geradores de renda e alterar a estrutura social do país. Nesta proposta “os alimentos e o sistema agroalimentar desempenhariam um papel central” (MALUF & MENEZES, 2005), o que modificaria as bases que sustentaram o funcionamento da sociedade brasileira até recentemente. Ao mesmo tempo, essa perspectiva de “desenvolvimento” seria suficiente de atingir toda a população, pois seria levantada a questão das condições de acesso aos alimentos (conseqüentemente, de distribuição) e de produção deles, ou seja, os mercados de consumo e de produção agrícola seriam questionados e mudados.

A redefinição das diretrizes do desenvolvimento brasileiro, na direção apontada pelo conceito de “segurança alimentar” acima indicado, “resultaria no fortalecimento dos mercados domésticos e da produção de bens de consumo massivo, onde está incluído o sistema agroalimentar” (MALUF & MENEZES, 2005). Reorientar-se-ia o desenvolvimento para o mercado interno ao tempo em que este desenvolvimento seria redefinido pela maior equidade social intra e inter regiões. Esse movimento foi apresentado no PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO (2004:10) como “processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massas”, e teve, no Projeto Fome Zero uma de suas ações mais relevantes para promover esse processo.

A proposta de reforma agrária, ampliação da previdência social e melhoria do salário mínimo, soma ações apresentadas no PFZ que atuam no sentido de redefinir o processo de desenvolvimento no Brasil, por meio de uma inserção menos dependente da agricultura e da redistribuição de renda, via ampliação de salários e da cobertura da previdência social, que atingem diretamente as famílias mais carentes da

sociedade brasileira. Além disso, essa discussão tangencia a questão do desenvolvimento territorial ou local, o qual foi citado, muitas vezes, no PFZ. Sendo que a proposta de desenvolvimento territorial traz consigo a perspectiva de reduzir as disparidades regionais no processo de desenvolvimento capitalista.

O termo desenvolvimento territorial traz consigo a idéia de que o desenvolvimento prescinde das relações e interações entre as diversas dimensões que influenciam determinado território. Tais interações envolvem aspectos culturais, sociais, geográficos, políticos institucionais entre outros. O desenvolvimento territorial pode ser um norte para as políticas sociais no Brasil, uma vez que este é um país de dimensão continental em que há regiões mais prósperas e outras mais “atrasadas”, e as últimas dependem da ação governamental para superarem seu atraso, já que o mercado não tem como motivação um desenvolvimento capitalista bem distribuído espacialmente. Parte-se do suposto de que o território é uma construção social dinâmica e que tem sua inserção e todos os âmbitos determinados por suas características internas e pelas relações destas com a dinâmica externa de cada localidade.

Nesta dissertação, aceitamos a perspectiva presente em ALMEIDA FILHO & BONENTE (2006:22), a qual apresenta o desenvolvimento territorial como sendo uma ação típica do âmbito de Estado, “o que equivale dizer que o desenvolvimento territorial é para nós uma perspectiva de ocupação e atuação do espaço para fins do desenvolvimento pleno de suas potencialidades humanas e de recursos naturais, nos marcos da ordem social vigente”.

Ressaltamos que o PPA (2004-2007) demonstrou, também, o desenvolvimento territorial como estratégia para o novo projeto de nação, quando afirmou: “as políticas regionais serão priorizadas com base no princípio de que *o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial*, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais” (PLANO PLURIANUAL, 2004/2007:8). Neste ponto do documento de governo, pudemos constatar a essencialidade do Estado como definidor do reordenamento territorial brasileiro, pois, o mercado deixado por si só, é incompetente para promover o desenvolvimento espacialmente bem distribuído.

O PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO (2004/2007) faz um resumo das ações que criariam impactos sociais relevantes na economia e sociedade brasileiras:

- Ações necessárias para fortalecer os direitos aos serviços sociais, na direção do acesso universal e de qualidade a esses serviços: previdência, assistência, saúde, educação, capacitação, transporte coletivo, habitação, saneamento, segurança pública, cultura, esporte e lazer;
- Ações necessárias para fortalecer a geração de emprego e renda e melhorar as relações e condições de trabalho, como o apoio à agricultura familiar, à reforma agrária, ao microcrédito e reforma trabalhista;
- Ações dirigidas à população mais vulnerável, como o Fome Zero, a Bolsa-Escola e a Erradicação do Trabalho Infantil;
- Ações dirigidas à redução de preços dos bens de consumo popular, como remédios e alimentos;
- Políticas de redistribuição de renda, como elevação sistemática do salário mínimo, dos gastos sociais essenciais, redução do custo do crédito, especialmente das margens bancárias e subsídios cruzados nas tarifas de energia, água/esgoto e telecomunicações.

As ações apresentadas seriam imprescindíveis para a elaboração de um arcabouço de políticas públicas voltadas para a justiça social. O governo de Luis Inácio Lula da Silva pretendeu criar um projeto de desenvolvimento para o Brasil, sendo que este projeto sustentava-se na internalização da renda, do consumo e investimentos. Para isso, as políticas sociais tinham um papel preponderante, pois:

As políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão-de-obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários. Por exemplo: a) reforma agrária e fomento à agricultura familiar retêm mão-de-obra no campo e criam renda; b) Bolsa-Escola retém a criança na escola, reduz o trabalho infantil e aumenta a renda familiar; c) universalização da assistência aos idosos viabiliza seu descanso e os retira do mercado de trabalho, além de aumentar a renda familiar; d) microcrédito dá suporte ao auto-emprego e a postos de trabalho em microempresas e cria emprego e renda; e) programas de acesso à moradia e à infraestrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde são clássicos criadores de emprego e ampliam a renda familiar ao reduzir gastos como os de aluguel, remédio e escola; f) PROJETO FOME ZERO, elevação do salário mínimo e seguro-desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa ao ampliar os rendimentos da família pobre e disponibilizar recursos para ampliação de seu consumo (PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO, 2004/2007)

Entretanto o próprio documento PPA 2004-2007 apresentou ambigüidades, ao expor como essenciais tanto a estabilidade econômica como a política social, o que criou um ponto de imprecisão, porquanto, ao serem implementadas, essas ações podem ser excludentes.

A estabilidade macroeconômica, mais que uma mera condição inicial, é elemento central de um projeto de desenvolvimento sustentável. Ciclos de crescimento caracterizados por uma política macroeconômica frágil e vulnerável a choques externos inevitavelmente resultam em crises, não apenas inviabilizando a continuidade do desenvolvimento, mas também prejudicando a melhoria da distribuição de renda.” (PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO (2004/2007: 6).

O social é o eixo do projeto de desenvolvimento. Os programas dirigidos à inclusão social e à redistribuição da renda são uma absoluta prioridade do governo federal, por três razões: primeiro, e fundamentalmente, porque promovem justiça social e ampliam o atendimento aos direitos fundamentais da cidadania; segundo, porque aumentam a eficiência da força de trabalho; e terceiro, porque fortalecem o aumento de produtividade e competitividade por meio do modelo de consumo de massa (ibidem).

Uma hipótese essencial desta dissertação, no intuito de apresentar o encaminhamento do Projeto Fome Zero, é demonstrar que a estabilização da economia e suas exigências de corte nos gastos públicos, políticas sociais focalizadas e altas taxas de juros, tolheram o desenvolvimento da proposta efetuada pelo governo por meio do PPA (2004-2007) e que, em grande parte, seria viabilizada pelo Projeto Fome Zero. Fato que, fragilizou as políticas sociais, colocando-as como instrumento de amortecimentos dos efeitos perversos gerados pela política de estabilidade. Com isso, argumentamos que a política social de desenvolvimento do governo perdeu seu direcionamento inicial e privilegiou as propostas mais conservadoras em termos de desenvolvimento. Entretanto ponderamos que o privilégio às questões mais conservadoras não foi capaz de “abortar” por completo as ações progressistas. Acreditamos que a *práxis* do Projeto Fome Zero permitiu a valorização de aspectos mais conservadores (ações emergenciais) sem que se perdesse por completo as ações estruturantes (mais progressistas). Entretanto declaramos que o movimento acima expresso foi capaz de alterar a natureza do Projeto Fome Zero em comparação com a proposta original expressa na letra do PFZ.

1.3.2) A dimensão Social: as Ações de Segurança Alimentar

O PFZ fundamenta-se na tese de que “políticas específicas de combate à fome são necessárias para quebrar o círculo da pobreza e da fome” (SILVA & TAKAGI, 2004: 6), e que a mera transferência de renda é insuficiente para superar o círculo vicioso da pobreza. A proposta original do Fome Zero incorpora a idéia de que um programa de combate à fome não poderia se circunscrever a uma ação compensatória, mas deveria alcançar ações de mudança social inclusiva, no sentido de que programas simples de transferência de renda são insuficientes para “gerar dinâmicas emancipatórias” para a população mais carente (SILVA & TAKAGI, 2004: 7). Essa perspectiva baseia-se numa interpretação do histórico das políticas sociais brasileiras, o que levou o PFZ a evitar (em termos de concepção) a opção de situar a questão alimentar “subordinada ao tema da pobreza e seu tratamento reduzido à disponibilidade de renda monetária” (ibidem).

A esse respeito, seguimos a avaliação de ROCHA (2003: 178-179), de “que à medida que se universaliza o acesso a serviços públicos básicos, a redução da pobreza absoluta por meio de transferências de renda focalizadas é vista como instrumento efetivo de política social”. A especificidade do Brasil, neste aspecto, é a de não ter desenvolvido, de forma ampla, um conjunto de serviços públicos universais.

O eixo que conduziu o projeto foi a conjugação de políticas estruturais (redistribuição de renda, crescimento da produção, criação de empregos, reforma agrária) com políticas de caráter emergencial ou políticas compensatórias (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:5), dentro de uma perspectiva keynesiana de atuação do Estado na economia. De acordo com COHN (1995:8), as políticas sociais devem buscar “*a articulação entre aquelas (ações) de curto prazo, de caráter mais imediatista e aquelas de longo prazo, de caráter mais permanente, universalizantes, voltadas para a equidade de acesso dos cidadãos aos direitos sociais*”. Se esta definição puder ser aceita, podemos afirmar que o PFZ, ao tentar conjugar medidas estruturantes com emergenciais, visualizou o problema da fome e pobreza de uma forma mais abrangente.

Outro ponto importante refere-se aos Programas de Transferência de Renda como foco para as políticas sociais. Esses programas, segundo críticos, têm intuito de transformar as pessoas pobres “de famintos a consumidores (identificados como cidadãos)”, confundindo, portanto, consumo com cidadania. Na verdade, “a doação de quantias financeiras mensais às famílias, embora apresente seus méritos para

determinados grupos sociais, apenas coloca tais pessoas como pequenos consumidores no mercado de bens salário” (NABUCO & SOUKI, 2004: 82). Tal política apenas reproduz sua pobreza e miséria, sem superar esta condição.

A visão que consideramos adequada para uma política social que vise propiciar “um projeto nacional de desenvolvimento” deve primar pelo princípio de que uma pessoa somente será considerada cidadã, se tiver garantido o “mínimo social” e tiver meios de projetar um futuro, logo, a mera inserção das pessoas carentes no mercado é insuficiente (NABUCO & SOUKI, 2004:83). Por isso, afirma-se que estratégias de combate à fome que visem apenas distribuir renda monetária caracterizam-se como políticas compensatórias, incapazes de gerar a emancipação social às famílias.

Outro aspecto a ser levado em conta quando se fala em políticas sociais de combate à fome, é enfatizado por estudos que apontam a distribuição de ativos como mais eficaz para combater a pobreza e redistribuir renda, do que a distribuição da renda monetária, ou mesmo o acesso às políticas educacionais (GRAZIANO DA SILVA, BELIK, DEL GROSSI). Esses estudos mostram a essencialidade das políticas estruturantes²⁶ para superar a “insegurança alimentar”. Sustentamos que, no caso brasileiro, em que há uma enorme dívida social a ser resgatada, uma política de transferência de renda, isoladamente, é incapaz de superar essa dívida social. Segundo SILVA, BELIK & TAKAGI (2002:134):

“A experiência em muitos países confirma que: feita a redistribuição apenas de renda em si, esta se dilui rapidamente nos gastos inadiáveis (sejam alimentos, sejam bens não-duráveis) dos estratos de baixa renda, voltando essas rendas para as mãos dos estratos superiores que são os proprietários das indústrias de alimentos e bens não-duráveis. Não é a renda que deve, então, ser melhor distribuída e sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção”

Podemos considerar que a política acima descrita, de distribuição do ativo - terra, partilha do conceito de universalização da política social. Políticas sociais universais relacionam-se com a capacidade das ações empreendidas atenderem, direta ou indiretamente, a todos os cidadãos, independente da renda, ou seja, sem se comprovar a necessidade daquele benefício. Em termos de alimentação, uma política universalista resultaria em permitir acesso de toda a população aos alimentos, independentemente da

²⁶ Entendemos o sentido do termo estrutural como ações que sejam capazes de alterar as bases do processo de produção e reprodução de riquezas.

renda das pessoas e das classes sociais a que elas pertencem. Mas permitir o acesso não implica realizar doações em dinheiro ou em alimentos, e, sim, criar condições para que as pessoas obtenham os alimentos dentro do princípio da dignidade. No caso do Projeto Fome Zero, pode-se afirmar que as ações de sentido universal são as estruturais, “voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de emprego, reforma agrária” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:5)²⁷.

A conjugação de medidas emergenciais e estruturantes faz-se necessária como meio de facultar a “ocupação e atuação do espaço para fins do desenvolvimento pleno das suas potencialidades humanas” (ALMEIDA FILHO & BONENTE, 2006:22). Portanto, acreditamos que a conjugação das ações estruturantes e emergenciais seja essencial na proposta de desenvolvimento territorial.

Por meio da exposição acima, pudemos perceber que a proposta do Projeto Fome Zero, ao menos no que se refere ao debate focalização x universalização, superou a dicotomia entre ações universalistas e ações focalizadas, visto que apresentou a possibilidade de consonância entre as duas propostas. O equilíbrio entre as duas propostas foi proposto mediante ações estruturantes e ações emergenciais. Sendo as políticas estruturais definidas no PFZ como universalizantes e “emancipatórias”, enquanto as políticas emergenciais são definidas como focalizadas ou “compensatórias”. No item 3 deste capítulo, serão relacionadas as ações propostas, neste ponto, poderemos observar melhor a tentativa de equilibrar ações universalizantes com focalizadas.

Salientamos que, para se obter um avanço em termos de política social, principalmente no que se refere às ações de segurança alimentar, é preciso avaliar a forma como a política social implementa suas ações. Nesses termos, a discussão focalização x universalização é essencial. Por isso julgamos muito importante o PFZ apresentar a conjugação de ambas as ações por meio das medidas emergenciais e estruturais, e caracterizamos essa conjugação como um ponto definidor do nosso argumento de que o Projeto Fome Zero possui uma natureza de política social de desenvolvimento. Na próxima seção deste capítulo, iremos expor as ações propostas pelo projeto Fome Zero.

²⁷ É claro que esta observação não é rigorosa nos seus termos, visto que as ações estruturantes do FOME ZERO tem um viés de aplicação de recursos em localidades (sub-territórios) para estimular o circuito local de geração de renda e emprego. A política universal é intrinsecamente generalista: educação e saúde para todos, por exemplo. O sentido que queremos dar ao dizer que as ações estruturais têm um significado universal é que elas buscam contrarrestar uma tendência de exclusão social própria do desenvolvimento capitalista e que no Brasil é historicamente mais intensa em comparação com outros países de estágio de desenvolvimento semelhante.

1.4. Síntese dos Argumentos do capítulo

O capítulo tratou da evolução do conceito de segurança alimentar, o qual surgiu aliado à idéia de que a baixa oferta de alimentos gera insegurança alimentar, e que a segurança alimentar relaciona-se com a segurança nacional. Ou seja, a segurança alimentar associa-se com a questão estratégica que envolve a segurança nacional. Durante o período de 1940 até 1982, o conceito de segurança alimentar associou-se à busca pela ampliação da oferta de alimentos. Em 1982 a FAO redefiniu o conceito de segurança alimentar, o qual passou a questionar o problema do acesso aos alimentos.

O Brasil seguiu alguns passos que a evolução do conceito de segurança alimentar vivenciou em âmbito supranacional a partir de 1930, isto é, perseguiu-se, no Brasil, a ampliação da oferta de alimentos. Na década de 1990, as políticas de ajustamento colocaram a fome como fato a ser resolvido pelo mercado. Nesse período, o país viveu o fortalecimento da sociedade civil em suas reivindicações em torno da fome, por intermédio da Campanha pela Ação da Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida. Em 1994, foi realizada a I Conferencia Nacional de Segurança Alimentar a qual diagnosticou que a concentração da renda e da terra reproduz a insegurança alimentar. Entretanto, em 1994, as políticas de estabilização da economia colocaram as políticas sociais como concorrentes das políticas macroeconômicas, o que deixou a questão da fome sem tratamento adequado. Nos anos 2000, em decorrência da crise econômica, a fome se agravou, o que propiciou o surgimento do PROJETO FOME ZERO.

Em termos de análise do PROJETO FOME ZERO consideramos que este propôs uma nova política que chamamos, nessa dissertação, de *política social de desenvolvimento*, pois essa proposta indicou a alteração das bases sociais do país por meio da redefinição do papel da agricultura no processo de desenvolvimento e através da busca pela redução das desigualdades regionais via estratégias de desenvolvimento territorial. O PROJETO FOME ZERO sugerir a distribuição dos ativos geradores de rendas, para que se pudesse redefinir o papel da agricultura no processo de desenvolvimento brasileiro.

A análise mais detalhada o Projeto Fome Zero podemos dizer que este apresenta suas ações divididas em medidas estruturais, específicas e locais. As estruturais são aquelas que maiores efeitos de encadeamento podem gerar. As medidas específicas são caracterizadas como ações focalizadas de caráter mais emergencial. E as ações locais são aquelas propostas por Estados e Municípios, e visam atender a três

grupos de regiões diferentes: regiões metropolitanas, regiões urbanas não metropolitanas (pequenas e médias cidades) e as áreas rurais. Neste item do capítulo pretendemos mostrar que caso a transferência de renda (política específica, mas que no projeto aparece como política estruturante) sobrepuser as ações estruturantes, teríamos neste caso o privilégio das medidas emergenciais em detrimento delas.

Para que possamos dizer que a implementação do Projeto Fome Zero perseguiu sua versão inicial, é imprescindível que as ações estruturantes tenham um peso igual ou maior que as ações emergenciais. Pois, caso se privilegie as ações emergenciais, a implementação do Programa terá se afastado de sua natureza original, o que não permitirá mais a designação desse programa como tendo caráter social de desenvolvimento.

Capítulo II

PROJETO FOME ZERO: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DAS INSTITUCIONALIDADES: MESA E MDS

No capítulo I, discutimos o embasamento teórico do Projeto Fome Zero e neste capítulo iremos analisar sua implementação, por meio dos primeiros passos dados pelo governo para o programa. Nessa perspectiva, o objetivo deste capítulo é compreender a evolução do projeto Fome Zero a partir de sua institucionalização dentro do governo, mediante a análise da evolução das instituições criadas para implementar o Programa Fome Zero entre os anos 2003 e 2004. Este exame foi viabilizado por meio de documentos governamentais oficiais, que refletiam a evolução da institucionalização do programa. Nosso intuito foi perceber se houve mudança de prioridades capazes de afetar a natureza do projeto inicial. Para isso, questionamos as mudanças institucionais empreendidas nos dois primeiros anos de governo, apontando as possíveis implicações dessas mudanças na implementação do Projeto Fome Zero, versão de outubro de 2001.

A escolha por apresentar a institucionalização do programa pareceu-nos importante, uma vez que ela expõe a relevância política e econômica do programa no interior das forças políticas que compõem o governo. Percebemos, claramente que, em 2003, a euforia com o programa fez com o governo criasse um ministério específico para o Programa Fome Zero. No entanto a *práxis* política e o transcorrer do tempo impuseram ao governo a revisão da importância do ministério. A apreensão desse movimento é imprescindível para entendermos como se processou a implementação do programa, objetivo central desta dissertação.

Para isso, dividimos o capítulo em três tópicos. No primeiro, analisamos a institucionalização do Programa Fome Zero a partir dos Ministérios: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No segundo tópico buscamos demonstrar a evolução da institucionalização do Programa, por intermédio das ações realizadas pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) em 2004, sendo que tais ações foram descritas com base no Relatório de Gestão da SESAN. No último tópico discutimos as ações estruturantes realizadas pela SESAN, momento em que buscamos ponderar o

direcionamento tomado pelo PROJETO FOME ZERO, através do estudo das ações estruturantes.

2.1) A Institucionalização do Programa Fome Zero: uma análise da evolução desde o MESA até o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O primeiro passo para entendimento da institucionalização do Programa Fome Zero é a apreensão do que foi o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), em que circunstâncias ele surgiu e qual sua relevância no interior do governo. Para alcançar tal propósito, recorreremos ao exame da dotação orçamentária do MESA e das ações implementadas por ele. O segundo passo a ser dado é compreender o contexto de surgimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), quais os objetivos que o MDS passou a perseguir e, principalmente, qual o papel desempenhado pelo Fome Zero dentro do MDS, ou melhor, qual o “novo” desenho do Fome Zero no novo ministério. Nesse sentido, partiremos para a apresentação do surgimento do MESA.

2.1.1) O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA)

O primeiro ato legislativo do governo de Luís Inácio Lula da Silva foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) através da medida provisória 103 de 1º de janeiro de 2003, e que se tornou lei em maio de 2003 (lei nº 10.683) (SILVA e TAKAGI, 2004:1). O MESA foi criado para ter caráter de órgão executivo e articulador para a implementação do Programa Fome Zero, ou seja, o ministério teria o papel de executar as ações necessárias para tanto. No que se refere à questão da articulação, o MESA seria o órgão que desempenharia papel transversal perante os ministérios, de modo a articular as ações dos diferentes ministérios em torno do objetivo primordial da política social do governo Lula: a geração de “*segurança alimentar*”. Segundo documento da FIAN (2004: 9), “a criação do ministério foi uma inovação em termos de políticas públicas de erradicação da fome no seio da sociedade brasileira”. Fazia-se necessário um ministério capaz de promover a intersetorialidade, pois a proposta de “segurança alimentar” trazia consigo a necessidade

da intersetorialidade das ações, e por isso, suas práticas, não poderiam ser isoladas em um único ministério.

Porém o MESA, além da meta de promover a intersetorialidade das ações, possuía um objetivo mais abrangente, que seria formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para garantir o direito humano à alimentação. Portanto, o MESA desempenharia dois papéis inter-relacionados: o primeiro seria viabilizar a implementação do Fome Zero por intermédio dos diferentes ministérios, e o segundo seria a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Um dos grandes desafios de implementação do Programa (e do próprio MESA) teve relação com sua institucionalização, pois, conforme GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004:15), “a institucionalização do programa deve ser capaz de ser transversal, ou seja, passar transversalmente por todos os ministérios agregando as ações deles em torno do objetivo de garantir a segurança alimentar”. A transversalidade de ações é uma forma de evitar a desarticulação e fragmentação entre os diferentes ministérios para garantir que não haja sobreposição de ações.

Além disso, a implementação do Programa requeria integração entre os níveis federal, estadual e municipal de governos de modo a evitar a fragmentação de ações e criar articulação das políticas. Ou seja, a implementação de uma política social nos moldes do Fome Zero demandava tanto a transversalidade em termos das ações ministeriais como em torno dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Os desafios do MESA para implantar o Programa não foram poucos, devido à natureza do próprio programa.

O objetivo principal do MESA - a unificação das ações de todos os ministérios e dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) em torno da política de segurança alimentar e nutricional – transubstanciou-se em grande desafio, já que seria preciso criar uma espécie de “consenso” entre os integrantes do governo em torno da perspectiva da “segurança alimentar”. Por isso, argumentamos que a integração das ações sociais estava posta no Ministério, entretanto, diferentemente da unificação realizada pelo governo a partir do final de 2003, a unificação presente no MESA envolveria diversas ações e não apenas as políticas de transferência de renda, que foram viabilizadas pelo governo a partir de outubro de 2003, como demonstraremos no próximo capítulo.

O desafio do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar não foi pequeno, em meio às divergências de opiniões entre os ministros, em que havia os defensores uma política macroeconômica menos ortodoxa em detrimento de ações sociais mais consistentes com a redistribuição de renda e a redefinição da estrutura social do país. Ao tempo em que havia os advogados da primazia da estabilidade macroeconômica em detrimento de qualquer outro objetivo. Com base no embate entre essas duas forças políticas, argumentamos que a segunda força sobressaiu à primeira sem anulá-la por completo, apenas tolhendo o seu desenvolvimento. Ou seja, a política de estabilização da economia sobrepôs-se à política social sem anulá-la.

Os autores GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004:15), acerca do Fome Zero, afirmam:

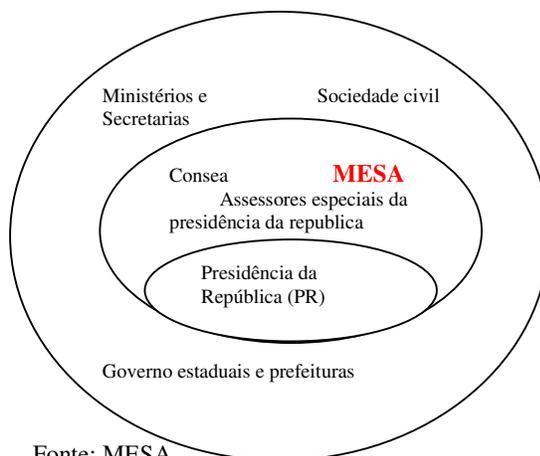
“...tal programa só será possível através de uma forte articulação interministerial e entre os três níveis de governo: (federal, estadual e municipal) e da consolidação destas como o centro do planejamento de governo nestes níveis” (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004:15). “A segurança alimentar é o ponto de convergência de um leque de ações estruturais e de natureza interministerial” (idem, *ibidem*).

Ou seja, a implementação do programa dependia da efetivação desse ponto de convergência de ações que possuíam natureza interministerial. Esta é uma especificidade (ao menos aparente) do governo Lula, qual seja, ter uma política social bem definida, mas que implica busca de um certo “consenso” entre todos os ministérios do governo para implementá-la. Ou seja, a política social passaria a ser a diretriz de toda a política do governo, inclusive, a política macroeconômica, pois pretendia-se a “implantação de uma política de segurança alimentar como um eixo integrador da política pública brasileira” (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004: 15). Mas, no curso do governo, pudemos perceber que permaneceu a fragmentação de ações, já que a política social manteve-se como rival da política macroeconômica.

Essa é uma análise relevante, uma vez que perpassa a discussão dos limites e desafios de uma política social em orientar um projeto de desenvolvimento nacional calcado na busca pelo fim da exclusão social e na redução das desigualdades sociais. Como pudemos ver no capítulo I, esse foi o principal objetivo do Programa Fome Zero, qual seja, ser o norte para um projeto de desenvolvimento que primasse pela

busca de redução das desigualdades sociais intra e inter-regiões e, de criação de espaço para superar a exclusão social, cuja maior característica é a existência da fome.

No início do governo, parecia haver uma maior clareza da importância da política social para a melhoria da estrutura sócio-econômica do país. Tanto foi assim que o governo criou um ministério para atuar especificamente na questão da segurança alimentar. A configuração institucional do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), no interior do governo, no ano de 2003 era a seguinte²⁸:



Por meio do diagrama, podemos perceber que o MESA participava do segundo grupo de agentes do governo, juntamente com o CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e com os assessores especiais da Presidência da República. Este é um dado relevante, uma vez que nos permite vislumbrar a capacidade de institucionalizar o Programa a partir desse Ministério, e a importância dada pelo governo ao programa. Ou seja, esse novo ministério teria o papel de articular o Programa, transitando por todos os grupos do governo, desde a presidência da república até a sociedade civil e os movimentos sociais.

O diagrama foi apresentado, pois, após doze meses de vigência dessa configuração institucional, alterou-se com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF). Foi nesse momento que o MESA deixou de existir e o Fome Zero passou a ser uma secretaria dentro do MDS, mudando do segundo grupo de participantes do governo para o terceiro grupo. Esta mudança será tratada com mais detalhes no próximo sub-item.

²⁸ Este diagrama foi retirado do documento do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar: POLITICA ALIMENTAR PARA O BRASIL. Disponível no site: www.presidencia.gov.br/mesa, acesso em 15/02/2005.

Em termos de ações, o MESA ficou encarregado de articular a implantação de políticas públicas para gerar a Segurança Alimentar, buscando a “combinação de políticas estruturais (voltadas para as causas profundas da fome e pobreza), políticas específicas (para atender, diretamente, às famílias no acesso ao alimento) e políticas locais (a serem implantadas por governos estaduais, prefeituras e pela sociedade organizada, de acordo com as necessidades de cada região)” POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL (2003:7).

Podemos descrever essa inserção de políticas públicas mediante três grupos de ações: ações estruturantes, ações específicas e ações locais. Dentro das **ações estruturantes**, ter-se-ia: reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, convivência com o semi-árido, ampliação do acesso e da qualidade da educação, geração de emprego e renda e programa de atenção à saúde básica. Ações com perfis de alteração da estrutura de posse de ativos presente na sociedade de modo a combater **as causas** da fome²⁹.

As **ações específicas** congregariam: cartão alimentação, cestas emergenciais de alimentos, banco de alimentos, restaurantes populares e ações que envolveriam a participação de outros ministérios como Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Saúde. Eram medidas de caráter **emergencial** objetivando combater a fome propriamente dita.

As **ações locais** seriam apoiadas pelo MESA a partir de iniciativas de apoio à agricultura familiar e à produção para o consumo próprio, Banco de Alimentos e restaurantes populares, modernização de equipamentos de varejões e sacolões, compras comunitárias para baratear a alimentação nas áreas urbanas. Surgiram aqui as ações de caráter **emergencial**, mas que primavam pela facilitação do acesso aos alimentos principalmente nas grandes cidades.

Entendemos que as ações emergenciais eram essenciais para gerar efeitos de encadeamento iniciais nas regiões mais deprimidas do país. Essa foi a justificativa para as ações do MESA, em 2003, terem se concentrado nas medidas emergenciais e terem sido aplicadas nas regiões mais carentes do país, principalmente, o semi-árido nordestino.

Dentro da perspectiva inicial de institucionalização do Fome Zero, tinha-se a leitura de que a mobilização social era imprescindível para que o Programa

²⁹ Retirado do site: www.barseuropa.be/resumo/PFZ.htm. Acesso em 04/08/2005.

funcionasse. A mobilização social seria essencial tanto como meio de “fiscalizar” as medidas emergenciais aplicadas, como para auxiliar na implementação das ações estruturantes.

O CONSEA ocupava um papel bem definido na busca por estimular a mobilização social, qual seja, incentivar a construção participativa de uma política de segurança alimentar e nutricional. O CONSEA tinha por objetivo fomentar “a participação ativa da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional” (POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003:7). O objetivo perseguido por intermédio do CONSEA era “tornar a comunidade, e não apenas o indivíduo, protagonista de sua própria emancipação” (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004:9).

O CONSEA foi (re)criado em 1º de janeiro de 2003 e regulamentado trinta dias depois. Apresentou-se como um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil, na proposição de políticas e ações na área da alimentação e nutrição. Era composto por 62 conselheiros: 13 Ministros, 11 observadores e 38 personalidades da sociedade organizada” (POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003:7). Podemos dizer que o CONSEA foi recriado em 2003, pois, em 1993, ele já havia sido criado para coordenar as ações do Plano de Combate à Fome e à Miséria. No entanto, em 1995, ele foi extinto e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, por isso, diz-se que em 2003, o CONSEA foi recriado, já que deixou de existir durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

Vale a pena notar a participação do CONSEA e da mobilização social nas ações do MESA em 2003. Para tanto, iremos recorrer às ações do MESA em 2003, as quais, de acordo com dados do próprio governo, foram:

- 1) Criação de dois restaurantes populares, sendo um em Belo Horizonte e outro em Goiânia. O valor investido foi de R\$ 691 mil;
- 2) Implantação de hortas comunitárias nas áreas urbanas através do convênio com seis prefeituras³⁰ e com os estados de Pernambuco e Goiás. O investimento total foi de R\$ 2,5 milhões;
- 3) Instalação de cozinhas comunitárias através de convênios com as Prefeituras de Porto Alegre (RS), Três Marias (MG) e Recife(PE) com um investimento total de R\$ 1,049 milhões;

³⁰ As prefeituras são: porto Alegre, Alvorada, Santa Maria e Esteio no RS; e Governador Valadares e Três Marias em MG.

4) Merenda Escolar ampliação dos repasses para a merenda escolar, investimento anual de R\$ 10 milhões;

5) Distribuição de 1,3 milhões de cestas básicas (basicamente para acampados sem-terra, quilombolas e indígenas).

6) Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, com um total investido de R\$ 100,9 milhões.

7) Programa de aquisição e incentivo à distribuição do Leite, com investimento de R\$ 61.887.841,00

8) Política de convivência com a seca, onde foram investidos aproximadamente R\$ 45 milhões (EXPO FOME ZERO, 2004).

Entretanto pesquisadores apresentam que, dentre as ações do Programa Fome Zero, no primeiro ano de implementação, o papel do Programa Cartão-Alimentação deve ser ressaltado, uma política que chegou a atender 1.900.000 famílias, em 2.369 municípios na região do semi-árido do nordeste SILVA, YASBEK & GIOVANI (2004 apud MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004). Os autores também ressaltam a criação das cisternas e de pequenas obras hídricas, viabilizadas pelo PRONAF Semi-Árido, e a formação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), entre outras ações já apresentadas no capítulo anterior.

Todas as ações acima descritas visavam fomentar o desenvolvimento das localidades deprimidas nas quais foram implementadas. Lembrando a importância das ações presentes nos CONSADs, pois estas, além de contarem com a participação da sociedade civil, possuíam caráter estruturante, pois buscavam gerar meios de emancipar as famílias das localidades beneficiadas. Argumentamos que os CONSADs são um meio importante para uma política participativa de segurança alimentar.

Em texto de GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004:10), os autores expuseram que a ênfase dada pelo governo às ações de segurança alimentar em 2003 baseou-se na:

“complementação de renda para acesso à alimentação, a ampliação da merenda escolar, distribuição emergencial de alimentos, apoio a programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que busquem combater a fome por meio de restaurantes

populares, bancos de alimentos, hortas comunitárias, e a implantação da compra da agricultura familiar”.

No mesmo artigo, os autores mostraram que:

“Em 2003 foram beneficiados 41,2 mil agricultores familiares, sendo adquiridos 6.935 toneladas de alimentos de 2.796 produtores na modalidade Compra Direta no valor total de R\$ 5,3 milhões; e 38.448 produtores na modalidade de Compra antecipada, sendo 55% deles na região nordeste, investidos R\$ 76,2 milhões” (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004:12).

Além disso, houve o aumento de 117% do valor do repasse para a merenda escolar de crianças da pré-escola (de R\$ 0,06 per capita diário para R\$ 0,13), atingindo um contingente de 4,3 milhões de crianças matriculadas. Elevação de 161% do valor per capita diário repassado para a alimentação dos estudantes de escolas indígenas.

Com base nos documentos EXPO FOME ZERO, Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN) e consulta realizada no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), fizemos o resumo dos gastos do PROJETO FOME ZERO entre os anos 2003-2005.

Quadro VIII - Relação dos gastos do PROGRAMA FOME ZERO³¹

Ano	Gasto
2003	R\$ 3,1 bilhões
2004	R\$ 387 milhões ³²
2005	R\$ 529 milhões

Elaboração própria³³

³¹ Não foram obtidos dados acerca do número de beneficiários do programa.

³² Chegou-se a este valor somando os gastos apresentados no Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN).

³³ A tabela foi elaborada tendo como fonte: EXPO FOME ZERO, 2004, o qual forneceu os dados do ano de 2003. Além disso, usaram-se os dados disponibilizados pelo Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN), o qual forneceu o valor do gasto para 2004. E os gastos de 2005 foram retirados do site: <http://www.mds.gov.br/noticias/noticias.asp?act=detalhar&id=1491>, acesso: 19/01/2006.

Ressaltamos que os valores de gastos no PFZ, em 2003, têm variado muito em cada documento do governo. As informações dos gastos do governo em 2003 têm sido desencontradas. Para esta dissertação, adotamos o documento EXPO FOME ZERO³⁴ como norte para a análise dos gastos do governo no ano de 2003. Em fevereiro de 2006, o governo lançou um jornal³⁵ de publicidade, no qual afirmava que, em 2003, foram gastos R\$ 2,3 bilhões com o Fome Zero. O resultado do gasto apresentado com o Fome Zero adveio da subtração do valor apresentado como gasto total com o Fome Zero (o documento expõe que, em 2003, foram gastos R\$ 5,7 bilhões neste programa) do valor de gasto realizado pelo programa Bolsa-Família em 2003, que, segundo o mesmo documento, foi R\$ 3,4 bilhões. Mais uma vez, indicamos o desencontro das informações sobre gastos com o Programa Fome Zero.

2.1.2) Ações implementadas pelo Fome Zero em 2003

Em 2003, primeiro ano de implementação, o programa ficou circunscrito aos municípios rurais do Nordeste brasileiro, onde prevalecem índices muito altos de pobreza e miséria, com os piores índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Por isso, a implantação inicial do Programa Fome Zero esteve focalizada em municípios com os piores IDHs e com menos de 75.000 habitantes. Os dois municípios os pioneiros na implementação do Programa foram Guaribas e Acuã, no estado do Piauí.

Destacamos que a estratégia de iniciar o programa em regiões deprimidas do semi-árido fazia parte da perspectiva presente na teoria do desenvolvimento territorial, a qual reconhece a necessidade da presença ativa do Estado como indutor do desenvolvimento em regiões que não foram completamente “engajadas” no desenvolvimento capitalista.

Percebemos que as ações, em 2003, descritas no item anterior, envolvem o aspecto emergencial das políticas propostas no PFZ. De acordo com dados disponíveis por GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004:10), em 2003, o PFZ atingiu 1 milhão de famílias pobres na região do Nordeste e Norte de Minas Gerais. Dessas ações, apenas que consideramos como tendo caráter emancipatório para as populações pobres a compra da agricultura familiar, a qual acreditamos possuir condições de gerar efeitos de

³⁴ Adotamos esta referencia por não ter nenhum parâmetro para definir outra referencia.

³⁵ O jornal foi disponível no site: www.mds.gov.br, acesso em 02/02/2006.

encadeamento importantes sobre economia local, pois facultava a ampliação do preço dos alimentos e conseqüentemente da renda dos pequenos agricultores.

Uma segunda ação inicial do PFZ foi a construção de cisternas na região do semi-árido nordestino. De acordo com dados disponibilizados pelo governo, foram construídas 6.843 cisternas, o que atendeu cerca de 12.040 famílias (EXPO FOME ZERO, 2004). A construção de cisternas no semi-árido reduziria os malefícios da seca sobre as famílias rurais e viabilizava as lavouras e hortas comunitárias. Porém ajuizamos que a construção de cisternas isoladamente pode ter um efeito econômico e social mais tímido do que se tal ação for associada a políticas de distribuição de sementes ou fomento às hortas comunitárias, por exemplo.

Uma terceira ação implementada, em 2003, foi a distribuição do benefício Bolsa-Família para 3,6 milhões de famílias (EXPO FOME ZERO, 2004). Este benefício foi lançado em outubro de 2003, com intuito de unificar quatro programas de transferência de renda do Governo Federal – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. O Programa Bolsa-Família pode ser considerado como ação emergencial, neste ponto, há um questionamento ao Projeto Fome Zero quando este coloca o Bolsa Escola e o Renda Mínima como política estrutural (ver p.29 do capítulo anterior). A crítica parte da idéia de que a simples transferência de renda monetária não seja suficiente para resolver o problema da pobreza e fome no País, por não promover mudanças estruturais na distribuição de riqueza e renda. Baseamos no questionamento proposto por GRAZIANO DA SILVA, BELIK & TAKAGI (2002:134), quando estes autores afirmam a necessidade de distribuir os fatores geradores da renda e não a renda em si, pois a renda, quando transferida às pessoas carentes, volta para as “mãos” daqueles que possuem os fatores geradores de renda, o que se transforma em um ciclo vicioso em que os detentores de fatores geradores de renda terão mais meios de acumular mais renda, e, conseqüentemente, adquirir mais fatores geradores de renda.

Mas ponderamos que, a princípio, acreditamos na necessidade de transferência de renda para dinamizar os territórios mais atrasados. Entretanto assinalamos que a transferência de renda deve ser apenas um recurso emergencial, que prescinde do acompanhamento das ações estruturantes, para que a política social seja capaz de criar meios de emancipação para as famílias pobres residentes nessas regiões.

No que se refere à Reforma Agrária, a qual foi indicada como a medida estrutural que mais efeito de encadeamento pode gerar, entendemos que, no ano de 2003,

o governo deu pouca relevância à questão, pois assentou apenas 36.301 famílias. A meta, definida no II Plano Nacional de Reforma Agrária³⁶, era assentar 250 mil famílias/ano, considerando uma divisão simples do objetivo de 1 milhão de famílias para os 4 anos da gestão 2003-2007. Portanto, percebemos que, em 2003, a *práxis* de ações que facultassem a reforma agrária ficou muito aquém da meta estabelecida³⁷.

Apontamos que a maioria das ações realizadas pelo governo em 2003 possuiu caráter emergencial e teve pouca capacidade de inserir socialmente as famílias pobres, consideramos que essas ações foram capazes de reproduzir a existência das famílias pobres, mas, sem permitir que elas superassem tal condição. Entendemos a necessidade das ações iniciarem-se pela transferência de renda, apenas avaliamos que o início desse processo não pode perdurar por muito tempo.

Destacamos que o Projeto Fome Zero, em sua versão original, visava gerar maiores efeitos de encadeamento nas regiões rurais do país, onde a pobreza era mais concentrada e onde ainda existiam muitos espaços para a criação de efeitos de encadeamento relevantes em termos de desenvolvimento. Quando se diz que, em 2003, o Fome Zero focou suas ações apenas nas medidas emergenciais, está se afirmando que o governo buscou “criar” dinâmica nos municípios rurais do nordeste brasileiro por meio da transferência de renda, o que afirmamos como válido, porém, insuficiente. Sendo que, a dinâmica defendida como norte para esses municípios refere-se à capacidade de as próprias populações criarem e conseguirem alcançar a emancipação social mediante as ações implementadas, isso envolve o conceito de “portas de saída” das políticas sociais.

Após a apresentação da evolução do MESA, iremos nos concentrar na criação do Ministério do Desenvolvimento Social, o que, aparentemente passou a definir um dos marcos de referência na mudança da natureza do Programa Fome Zero em relação à sua proposta original. O outro marco essencial na reorientação da natureza do Programa Fome Zero será discutido no próximo capítulo.

³⁶ O II Plano Nacional de Reforma Agrária foi desenvolvido e divulgado no ano de 2003, e, apresentava metas ambiciosas de reforma agrária.

³⁷ No ano de 2006 o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra esta se mobilizando para reivindicar um avanço mais profundo em termos de reforma agrária, isso porque nos anos anteriores o governo deu pouca atenção à reforma agrária.

2.1.3 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 23 janeiro de 2004 e assumiu as funções de integrar as ações de segurança alimentar, de assistência social, de renda de cidadania. O objetivo divulgado para a criação do novo ministério foi a busca por ampliar a estratégia de convergência das iniciativas governamentais. Ele foi instituído pela Medida Provisória 163, a qual transferiu as competências do MESA, do Ministério de Assistência Social e da Secretaria Executiva do programa Bolsa-Família para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF). O MDS seria responsável pela **intersectorialidade** de todas as ações governamentais direcionadas para inclusão social, combate à fome, erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Ou seja, o MDS passou a ter quase a mesma atribuição que competia ao MESA, com a diferença que o MESA visava institucionalizar apenas as ações de segurança alimentar, enquanto o MDS buscava (busca) institucionalizar as ações dos vários ministérios relacionados à área de assistência social.

Consideramos a criação do MDS como um momento essencial, pois, a partir dela, consolidaram-se os passos que induziram a mudança da natureza do PROJETO FOME ZERO, uma vez que o novo ministério, criado para implementar as ações de segurança alimentar, passou a ser responsável pelas ações de assistência social, renda de cidadania e também, pelas ações de segurança alimentar. Argumentamos que, nesse momento, já surgiram os primeiros indícios de ‘perda’ de centralidade da segurança alimentar no âmbito da política social.

Nesta dissertação, consideramos muito relevante a mudança do MESA para o MDS em termos dos contornos das ações sociais do governo Lula. Argumentamos que:

“O primeiro passo foi dado com a criação do Programa Bolsa-Família, ainda em outubro de 2003, unificando os diferentes programas de transferência de renda a cargo do governo federal em uma única ação. Contudo, o passo definitivo foi dado em janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O novo ministério passou a responder pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social. Ele assume, assim, um conjunto amplo

Aprendemos a criação do MDS como a consolidação da redefinição da natureza do PFZ e, conseqüentemente, da parte do PPA relacionada com a política social, pois, ao se extinguir o MESA, o governo sinalizou para a priorização das ações de transferência de renda em detrimento das ações de segurança alimentar. Julgamos que o governo deu esta sinalização, ao mesclar diferentes ações sociais como responsabilidades do MDS.

Acreditamos que a unificação dos diferentes programas sociais (ao menos em termos dos diferentes ministérios) estava posta no Fome Zero, entretanto as dificuldades de implementação das ações devidas às divergências de concepções entre os próprios governistas fizeram com que a unificação se direcionasse apenas à política de transferência de renda. O que se apresenta como um fato essencial para a nova natureza adquirida pelo programa Fome Zero, que passou a ser materializada a partir do segundo ano de governo.

Tal fato que reforça o argumento de que o governo privilegiou o âmbito emergencial das ações do Fome Zero em detrimento do âmbito estrutural, o que constituiu em grande perda em termos de desenvolvimento vivenciada pelo programa. Ainda que possam argumentar que o Bolsa-Família não se constitui em política emergencial, uma vez que o programa apresenta condicionalidades, nesta dissertação, argumentamos que tal ação isoladamente, é incapaz de gerar os efeitos em termos de distribuição de renda requerido pela população pobre do país. Mesmo que levemos em conta as condicionalidades presentes no programa Bolsa-Família, estas somente serão capazes de gerar emancipação social se estiverem envolvidas por uma “rede de proteção social ampla e eficaz” (Rocha, 2003).

Com a mudança ministerial, passaram a ser atribuições do novo ministério:

- a) coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional;
- b) assistência social;
- c) renda de cidadania;
- d) coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda.

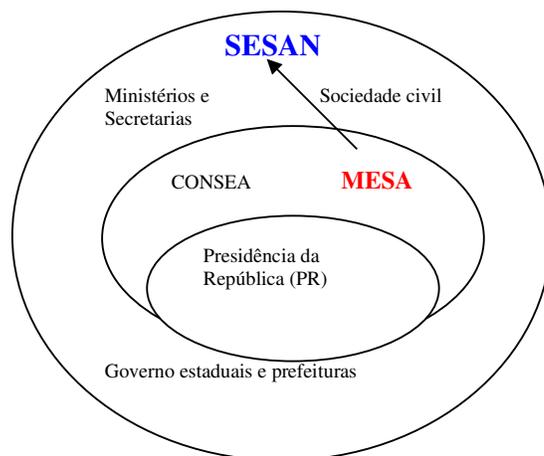
De acordo com documento do MDS, “o Fome Zero é eixo condutor e ambiente mobilizador das ações do MDS e nele se inserem os programas de renda de cidadania, de segurança alimentar e nutricional e também de assistência social” (DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004). Teremos preocupação em avaliar a relevância das propostas originais do Projeto Fome Zero dentro das ações executadas pelo MDS pelas secretarias.

A crítica à união das ações de três diferentes políticas sociais no MDS é pertinente porque apresenta a mescla de ações emergenciais – assistência social e transferência de renda - com ações estruturais de criação de oportunidades para as famílias excluídas mediante estratégias de desenvolvimento territorial. Ao mesclar ações, pode-se assistir à pulverização destas, enfraquecendo as medidas de caráter estruturante, e, fortalecendo aquelas de caráter emergencial. Pretendemos desenvolver mais essa crítica no decorrer deste e do próximo capítulo da dissertação. De acordo com documento divulgado pelo MDS, em fevereiro de 2006, “não apenas o Fome Zero, *que tem no Bolsa-Família seu principal instrumento*, com seus milhões de beneficiados, está mudando a cara do Brasil”. A frase apresentada ressalva a importância dada ao Bolsa-Família em detrimento das ações de segurança alimentar descritas no Fome Zero.

Para facultar as ações acima citadas, o MDS passou a ter, em sua composição, várias secretarias:

- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN);
- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC);
- Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)
- Secretaria de articulação Institucional e Parcerias (SAIP)

Dentre todas essas secretarias, a SESAN é a que mais interessa aos objetivos propostos por este capítulo, pois foi ela quem assumiu as ações do Fome Zero. Importante salientar que houve uma perda institucional para o Programa, quando este deixou de ser executado pelo MESA (Ministério) e passou a ser executado pela SESAN. Em termos de organograma, essa mudança seria assim representada:



Fonte: elaboração própria com base no organograma anterior p. 61

A SESAN foi criada em 11 de maio de 2004 por meio de decreto nº 5.074. O objetivo da Secretaria seria promover políticas estruturantes de combate à fome, de produção e distribuição de alimentos e educação alimentar e nutricional. Pelo informativo acerca da secretaria, disponível no site do MDS, o Fome Zero é o programa que norteia as ações da SESAN, sendo que elas foram distribuídas dentre vários programas.

Interessante notar que a SESAN ficou responsável pelas ações estruturantes, ou seja, criou um espaço institucional dentro do MDS para viabilizar as ações estruturantes, uma vez que as emergenciais ou compensatórias passaram a ter um espaço bem definido no governo. Resta saber qual a importância da SESAN dentro do MDS, esta pode ser identificada por meio da dotação orçamentária desta secretaria em relação às demais, principalmente em relação à SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), a qual é responsável pela gestão do Programa Bolsa-Família. Sendo que a análise da implementação do Bolsa-Família, em comparação à evolução do Fome Zero, é um ponto essencial sobre a qual se centra esta dissertação, no intuito de demonstrar a mudança na natureza do programa Fome Zero a partir de sua implementação.

Abaixo estão relacionadas as competências da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) previstas no decreto nº 5.074/04:

“I - formular a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ouvindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA;

II - implementar e acompanhar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, definindo estratégias para a execução de programas e projetos nesta área de atuação;

III - coordenar programas e projetos de segurança alimentar e nutricional no âmbito federal;

IV - propor a regulamentação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - propor diretrizes para a formulação de programas e ações dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, e da sociedade civil ligadas à segurança alimentar e nutricional;

VI - supervisionar e acompanhar a implementação de programas e projetos de segurança alimentar e nutricional nas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal;

VII - regulamentar a execução de programas de segurança alimentar e nutricional, em parceria com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e com a sociedade civil, que contribuam para o desenvolvimento local integrado e sustentável;

VIII - realizar a articulação e a integração entre os estados, os municípios, o Distrito Federal e a sociedade civil, com vistas à implementação de desenvolvimento local, de forma coordenada com as ações de segurança alimentar e combate à fome;

IX - prestar suporte técnico à secretaria-executiva do CONSEA;

X - coordenar o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, consoante com as disposições contidas no art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e do Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003; e,

XI - subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de desempenho dos programas e projetos desta área de atuação para a realização do monitoramento e avaliação.”³⁸

Além das atribuições acima, a SESAN realizaria a articulação e integração entre os Estados, os municípios, o Distrito Federal e a sociedade civil, “para implementar o desenvolvimento local, de forma coordenada com as ações de segurança alimentar e combate à fome” (RELATÓRIO DE GESTÃO –SESAN, 2004). Abaixo será feito um resumo das ações desempenhadas pela SESAN em 2004.

³⁸ Retirado do site: www.mds.gov.br/Relatorios/gestao_2004/relatorios2004_01.asp, acesso em 12/08/2005.

2.2) Ações desenvolvidas pela SESAN em 2004

Para alcançar suas atribuições, a SESAN desenvolveu vários programas em 2004, os quais passaremos a detalhar:

2.2.1) Abastecimento agroalimentar

O objetivo deste programa é “contribuir para a expansão sustentável da produção através da geração de excedentes para a exportação e da atenuação das oscilações de preços recebidos pelos produtores rurais, além de formar e manter estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno e para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.” (RELATÓRIO DE GESTÃO –SESAN, 2004: 5).

Esse programa tem como público-alvo todos os segmentos produtivos do agronegócio, os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e famílias em situação de risco nutricional. As ações desenvolvidas por ele estão abaixo designadas por meio metas previstas e as realizadas tanto em termos físicos (quantitativos – quantas pessoas beneficiadas) como em termos financeiros (recursos despendidos).

Quadro IX - Metas Físicas e Financeiras do Programa de Abastecimento Alimentar ano: 2004

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar - 2798 (Alimento adquirido/t)	450.000	222.401	170.000.000,00	169.611.635,00
Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar - 2802 (Alimento adquirido/t)	420.000	40.606	9.940.000,00	9.207.898,00
TOTAL	870.000	263.007	179940000,00	178.819.533,00

Fonte: Relatório de Gestão SESAN, 2004: 9

Por meio dos dados expostos no quadro, pudemos perceber que as metas realizadas ficaram abaixo das previstas para as duas ações principais do programa, aquisição de produtos da agricultura familiar e operacionalização de estoques estratégicos. Salientamos a questão da operacionalização dos estoques estratégicos, em

que nas metas físicas, o realizado ficou bem abaixo do previsto (420.000 previsto contra 40.606 realizados). No que se refere às metas financeiras, identificamos que houve pouca variação entre o que foi previsto e o que foi realizado. A justificativa pode ser que houve subestimação dos programas em termos financeiros, e isso pode ter impactado também a realização das metas físicas.

Em 02 de fevereiro de 2006 foram retirados do site http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, as seguintes informações acerca do Programa de Compra da Agricultura Familiar:

Quadro X - Relação dos Investimentos com Compra da Agricultura Familiar

Ano	Investimento realizado	Beneficiados na compra	Beneficiados na distribuição
2003	R\$ 81,3 milhões	42 mil famílias	840 mil famílias
2004	R\$ 154,6 milhões	54 mil famílias	1,2 milhão de famílias
2005	R\$ 209 milhões	98 mil famílias	1,6 milhão de famílias

Fonte: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, a data de acesso 02/02/2006.

Por meio do quadro acima, verificamos a evolução dos investimentos com compra da agricultura familiar o número de beneficiados diretos tanto na compra como na distribuição dos alimentos adquiridos. Um ponto a destacar é a incoerência entre os gastos demonstrados por esse programa no RELATÓRIO DA SESAN (2004) em comparação aos gastos divulgados pelo governo em fev./2006, em que, para o ano de 2004, afirma-se que foram gastos R\$ 154,6 milhões na compra de produtos provenientes da agricultura familiar. Esse valor contrasta com o quadro divulgado no RELATÓRIO DA SESAN de 2004, em que se apresenta que foram gastos R\$ 169,6 milhões com esse programa. Mais uma vez, destacamos o desencontro das informações acerca dos gastos do governo com determinadas ações do Fome Zero, ressaltando que não faz parte do objetivo desta dissertação averiguar os gastos, mas demonstrar a mudança na natureza da política social do governo Lula vivenciada a partir de outubro de 2003, e consolidada em janeiro de 2004, quando houve a criação do MDS.

2.2.2) Rede solidária de restaurantes populares

Este é um programa integrado às ações do Fome Zero, que visa constituir uma rede de operacionalização de programas de segurança alimentar e nutricional no âmbito do poder local, principalmente, **nas regiões metropolitanas**. “São instrumentos que operam programas públicos de produção e distribuição de refeições para trabalhadores formais ou informais” (RELATÓRIO DE GESTÃO – SESAN, 2004).

Quadro XI - Metas Físicas e Financeiras do Programa rede Solidária de Restaurantes Populares: 2004

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Apoio à instalação de Restaurantes Populares Públicos e de pequenas unidades de produção e comercialização de refeições	42	151	20.386.400,00	19.716.400,00
Credenciamento dos restaurantes participantes da Rede Solidária de Restaurantes Populares	460	100	914.650,00	914.650,00
Capacitação para Operacionalização e Gestão dos Restaurantes	825	180	489.900,00	489.900,00
TOTAL	1.327	431	21.790.950,00	21.120.950,00

Fonte: Relatório de Gestão SESAN, 2004:12

O quadro XI apresentou as metas físicas como abaixo do previsto, com exceção da ação de apoio à instalação de Restaurantes Populares. Com relação às metas financeiras, pode-se notar que estas indicaram as ações previstas muito próximas das realizadas.

Enfatizamos que o objetivo de levar o Fome Zero para as regiões metropolitanas no ano de 2004 foi uma ação muito relevante, já que esse foi um ano de eleições municipais. Acreditamos que este fato teve relação direta com a execução do apoio à instalação de restaurantes populares dentro do previsto pela meta.

Reafirmamos a idéia central, desenvolvida nesta dissertação e recorrentemente defendida em trabalhos escritos sobre o tema, de que “a principal inflexão da política (social) foi a ênfase na expansão dos programas para as grandes cidades e áreas metropolitanas, particularmente no que se refere à transferência de renda (Bolsa-Família) e de equipamentos urbanos (restaurantes populares e bancos de

alimentos)” (POLÍTICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANALISE IPEA, 2004).

Nesse sentido, as regiões metropolitanas e cidades médias representam localidades onde a pobreza e fome cresceram mais acentuadamente, já que nessas cidades ampliou-se o desemprego e os efeitos negativos da política econômica. Porém, nestes locais os programas estruturantes são mais difíceis de serem implementados, pois são regiões onde o desenvolvimento capitalista já alcançou um certo avanço, e, para que existam efeitos de encadeamento relevantes, seriam necessárias ações de política social bem mais complexas. Apontamos para a necessidade de ações estruturantes³⁹ nas periferias das grandes cidades, pois, acreditamos que “a adoção de políticas de transferência de renda, por si, não resolve nem os fundamentos da estabilidade, nem os da equidade” (NERI, 2003:11).

Em fevereiro de 2006, foram recolhidos os seguintes dados acerca dos investimentos em restaurantes populares por parte do governo federal. Estes dados estavam disponíveis no site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot site/balanco_mds/balanco_mds.css, a data de acesso 02/02/2006.

Quadro XII - Resumo dos Investimentos em Restaurantes Populares: de 2003 – 2005

Ano	Investimento realizado	Numero de refeições/dia	Numero de Unidades Construídas
2003	-	-	-
2004	R\$ 21,4 milhões	55 mil famílias	32
2005	R\$ 38 milhões	-	55

Fonte: http://www.mds.gov.br/ascom/hot site/balanco_mds/balanco_mds.css, a data de acesso 02/02/2006.

O quadro acima apresenta os investimentos em restaurantes populares, entretanto, novamente enfatizamos a discrepância entre os gastos declarados pelo RELATORIO DA SESAN (2004) e os gastos divulgados pelo MDS para o mesmo ano (2004) em documento recente (2006). De acordo com o RELATORIO DA SESAN (2004), foram instaladas 151 unidades de restaurantes populares em 2004. No entanto o documento de 2006, divulgado pelo MDS, mostra que foram construídas cerca de 32 unidades de restaurantes populares. A discrepância nos dados pode ser atribuída à

³⁹ Mesmo reconhecendo a especificidade destas localidades.

própria rubrica apresentada pelo RELATORIO DA SESAN (2004), a qual pode envolver outras ações além da construção de restaurantes populares, como, por exemplo, a reforma de equipamentos já existentes. Esta é a única justificativa a que podemos recorrer acerca dessa discrepância nos dados referentes a investimentos em restaurantes populares.

2.2.3) Educação para alimentação saudável

São ações que visam promover hábitos alimentares saudáveis, independente da condição econômica do cidadão. Possuem um aspecto mais abrangente por desconsiderar a renda, ou seja, são ações menos focalizadas, tomando a focalização como uma medida que tem como meta atender, prioritariamente, as famílias mais carentes. Relevante destacar a importância de uma ação como essa em face tanto da ampliação da obesidade e dos problemas a ela relacionados, como a ampliação de morte ou invalidez por problemas cardíacos e/ou circulatórios. Ambos os problemas têm afetado ricos e pobres igualmente, ou seja, a necessidade de reeducação alimentar supera as diferenças de classes sociais. Uma ação para a educação alimentar seria capaz tanto de ser universalmente aplicada e reduziria o impacto desses dois problemas sobre o Sistema Único de Saúde (SUS).

Quadro XIII - Metas Físicas e Financeiras do Programa Educação para Alimentação Saudável: 2004

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Capacitação em Educação Alimentar, Nutricional e para o Consumo	15.000	12.270	4.753.821,00	4.751.821,00
Concessão de Prêmios para Projetos Locais de Ed. Alimentar e para o Consumo	5	1	185.000,00	185.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	0	0	3.607.399,00	3.345.960,00
TOTAL	15.005	12.271	8.546.220,00	8.282.781,00

Fonte: Relatório de Gestão SESAN, 2004:14

Mais uma vez, as metas físicas estão em dissonância com as metas financeiras, pois as físicas estão abaixo do previsto, enquanto, nas metas financeiras, há pouca diferença entre o previsto e o realizado. Abaixo, apresentamos um quadro que

demonstra as ações em educação alimentar, efetuadas pelo governo no ano de 2005. Ele foi disponibilizada pelo site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot site/balanco_mds/balanco_mds.css, a data de acesso 02/02/2006.

Quadro XIV - Investimento em Educação Alimentar: 2005

Educação Alimentar e Nutricional	2005	
	R\$ TOTAL	R\$ pago
Programação Orçamentária		
FRM - Educação à Mesa	827.612,00	827.612,00
Correios - Distribuição de cartilhas	1.281.168,00	1.281.168,00
Celiacos - Produção de cartilhas	88.328,00	0,00
Editora Globo - prod. de cartilhas	2.052.000,00	0,00
TOTAL	3.421.496,00	2.108.780,00
Orçamento EAN em 2005	6.000.000,00	

Fonte: MDS, retirado do site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot site/balanco_mds/balanco_mds.css

O quadro disponibilizado, em 2006, mostra que, no ano de 2005, houve maior preocupação do governo com a educação alimentar e nutricional, pois foram realizadas campanhas educativas envolvendo a criação e distribuição de cartilhas, mas seria necessário saber qual foi o público-alvo destas cartilhas, porém a informação não foi encontrada.

2.2.4) Acesso à alimentação

O programa tem como objetivo “garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da vida humana” (RELATÓRIO DE GESTAO – SESAN, 2004: 15). Além deste objetivo geral, contém outros objetivos, tais como: fornecimento de alimentos em espécie para grupos vulneráveis; construção de cisternas; incentivo à produção de alimentos para autoconsumo; estímulo a produção de alimentos locais/regionais; apoio a projetos estruturantes de desenvolvimento locais e regionais; apoio a projetos que estimulem o desenvolvimento comunitário e familiar; implantação/ampliação de sistemas agroflorestais e agroextrativistas; promoção de pesquisa pública e assistência técnica gratuita; capacitação; e formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

Esses programas destinam-se a famílias com renda per capita menor ou igual a ½ salário mínimo, sem acesso digno e regular a alimentos, ou seja, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar. Trata-se de um programa focalizado, por se propor a ter atuação centrada nas pessoas em situação de insegurança alimentar.

Quadro XV - Metas Físicas e Financeiras do Programa Acesso à Alimentação : 2004

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
001X Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	1.699	209	155.002.741,00	152.389.480,00
0989 Apoio à Produção de Alimentos para o Autoconsumo	23.903	22.173	5.350.000,00	5.350.000,00
2792 Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	16.711	280.949	8.342.556,00	8.130.676,00
4592 Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local	17	40	347.660,00	343.506,00
4641 Publicidade de Utilidade Pública	0	0	2.500.000,00	2.500.000,00
4835 Capacitação dos Gestores Locais para Implementação do Fome Zero	8.154	2.470	3.435.500,00	3.435.500,00
5100 Instalação de Comitês Gestores do Cartão- Alimentação	500	0	1.000.000,00	977.984,00
TOTAL	50.984	305.841	175.978.457,00	173.127.146,00

Fonte: Relatório de Gestão – SESAN, 2004: 19

Relevante destacar os gastos com a formação dos CONSADs – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Os CONSADs englobam as ações estruturantes do PROJETO FOME ZERO. Mas, vale ressaltar que o previsto para instalação dos CONSADs ficou abaixo do realizado. Sendo que consideramos os CONSADs como imprescindíveis para a promoção de ações capazes de promover “portas de saída” ou emancipação social das famílias.

Outro aspecto importante da ação acesso à alimentação é a compra de alimentos para autoconsumo, pois ação garante às famílias acesso direto aos alimentos e aumenta os valores recebidos por parte dos produtores, o que amplia a renda circulante nas localidades. No próximo capítulo, será discutido, mais pormenorizadamente, tal .

2.2.5) Banco de alimentos

Programa que “é uma iniciativa de abastecimento e segurança alimentar que arrecada alimentos provenientes de doações, por meio da articulação do maior número possível de unidades de comercialização, armazenagem e processamento de alimentos” (RELATÓRIO DE GESTAO, 2004: 19). Os beneficiários deste programa são, prioritariamente, as famílias residentes em Municípios com população acima de 100 mil habitantes e Governos Estaduais. Esse programa tem como objetivo combater a fome por meio da recuperação de alimentos adequados ao consumo e desperdiçados ao longo da cadeia produtiva.

Quadro XVI - Metas Físicas e Financeiras do Programa Banco de Alimentos: 2004

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Apoio à Instalação de Banco de Alimentos	40	19	4.311.700,00	4.233.078,00
Capacitação para operacionalização e Gestão de Bancos de Alimentos e Colheita Urbana	80	70	316.400,00	316.400,00
Fomento ao Desenvolvimento de tecnologia para a redução do desperdício de alimentos no mercado atacadista, varejista e no consumo	4	1	1.000.000,00	1.000.000,00
TOTAL	124	90	5.628.100,00	5.549.478,00

Fonte: Relatório de Gestão – SESAN, 2004: 21

As informações acima revelam que, nas metas físicas, o previsto ficou mais próximo do realizado na capacitação para operacionalização e gestão de Bancos de Alimentos e colheita Urbana, que nas demais ações apresentadas. Nas outras duas ações, as metas previstas e o que foi realizado foram dissonantes. Mais uma vez, as metas financeiras aproximaram as ações previstas das realizadas, indicando uma possível subestimação dos valores das metas físicas.

Segundo dados disponibilizados no site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, data de acesso 02/02/2006, os investimentos em bancos de alimentos ficaram assim:

Quadro XVII - Investimento em criação de Bancos de Alimentos

Ano	Investimento	Unidades
2004	R\$ 4,3 milhões	40
2005	R\$ 4,5 milhões	-

Elaboração própria com base nos dados disponíveis no site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, data de acesso 02/02/2006.

Destacamos, mais uma vez, o descompasso entre os gastos apresentados pela SESAN acerca da criação de bancos de alimentos, já que, no RELATORIO DA SESAN (2004), colocou-se que, em 2004, foram efetuadas 19 ações de apoio à instalação de banco de alimentos, enquanto, no documento do MDS, divulgado em 2006, apresentou-se que foram criadas 40 unidades de bancos de alimentos.

As informações acima descritas permitiram afirmar que, embora a convergência de ações sociais seja desejável, a exemplo do que mostra a experiência internacional, uma análise das ações do Governo Lula em 2004 demonstra que as suas práticas principais tenderam a perseguir o mesmo caminho adotado em 2003 e, portanto, circunscreveram-se ao âmbito emergencial das políticas propostas no PFZ. Apesar de, em 2004, o Governo ter tido o intuito de levar o PFZ para as regiões metropolitanas, as ações limitaram-se à “[...] instalação de restaurantes populares nos grandes centros, aquisição de produtos da agricultura familiar, implantação de hortas comunitárias, distribuição emergencial de alimentos, ampliação do programa Bolsa-Família” (INFORMATIVO DO MDS, 2004).

Todas ações foram previstas no PFZ, mas, quando aplicadas isoladamente, são incapazes de gerar efeitos de encadeamento suficientes para gerar emancipação social das famílias. Assim, o PFZ, nas regiões metropolitanas, encerrou as ações emergenciais, as quais passaram ao largo da discussão da Reforma Agrária, da melhoria da distribuição de renda, e da criação de um aparato de políticas sociais capaz de emancipar as populações carentes, ou seja, distanciaram-se das ações estruturantes.

Por outro lado, percebemos, desde 2003, uma ênfase no Bolsa-Família, que consistiu, basicamente, num projeto de transferência de renda, o qual foi considerado pelo Banco Mundial como “o maior programa de transferência de renda da América Latina” (AGOSTINE apud LULA DA SILVA, 2005: A10). Abaixo, serão expostos dois quadros que resumem os gastos das ações do Fome Zero em comparação aos gastos do Bolsa-Família. As ações do Fome Zero ficaram radicadas na SESAN, a

partir de 2004, e, no MESA, no ano de 2003. Enquanto as ações do Bolsa-Família estiveram presentes na SENARC a partir de 2004. Estes dois quadros recolocam o ano de 2004 como momento de confirmação da reorientação da diretriz da política social, e apresentam o ano de 2003 como o primeiro passo na inflexão das ações sociais do governo em direção às perspectivas mais convencionais.

Quadro XVIII - Relação dos gastos do Programa Fome Zero⁴⁰

Ano	Gasto
2003	R\$ 3,1 bilhões
2004	R\$ 392 milhões ⁴¹
2005	R\$ 529 milhões

Fonte: Elaboração própria⁴²

O quadro demonstra, por meio da exposição dos gastos, que, em 2003, primeiro ano do governo, os esforços da política social concentraram-se no PFZ. Mas, a partir de 2004, o PFZ passou a dividir seus recursos com o Programa Bolsa-Família. Vale ressaltar que o PFZ é indicado, nesta dissertação, como a materialização da proposta de desenvolvimento presente no PPA 2004-2007. Logo, a partir de outubro de 2003, iniciou-se a redefinição da natureza do projeto de desenvolvimento do governo Lula, consolidada em 2004, quando essa proposta de desenvolvimento perdeu espaço politicamente para uma alternativa mais convencional, em conformidade com as diretrizes da política macroeconômica.

⁴⁰ Não foram obtidos dados acerca do número de beneficiários do programa.

⁴¹ Chegou-se a este valor somando os gastos apresentados no Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN).

⁴² A tabela foi elaborada tendo como fonte: EXPO FOME ZERO, 2004, o qual forneceu os dados do ano de 2003. Além disso, usaram-se os dados disponibilizados pelo Relatório de Gestão da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN), o qual forneceu o valor do gasto para 2004. E os gastos de 2005 foram retirados do site: <http://www.mds.gov.br/noticias/noticias.asp?act=detalhar&id=1491>, acesso: 19/01/2006.

Quadro XIX - Relação dos gastos do Programa Bolsa-Família

Ano	Gasto	Número de Beneficiários
Out. 2003	R\$ 3,4 bilhões	3,6 milhões de famílias
2004	R\$ 5,7 bilhões	6,5 milhões de famílias
2005	R\$ 6,4 bilhões	8,7 milhões de famílias

Elaboração Própria com base nos dados disponibilizados pelo Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). E com base nos dados disponibilizados no site: <http://www.mds.gov.br/noticias/noticias.asp?act=detalhar&id=1491>, acesso: 19/01/2006.

Para comprovar a relevância do Bolsa-Família dentro do espectro de ações do programa Fome Zero, mostramos que, em 2003, enquanto o MESA gastou R\$ 3,1 bilhões em um ano de implementação do Fome Zero (Expo Fome Zero, 2004), o Bolsa-Família sozinho gastou R\$ 3,4 bilhões em apenas três meses de vigência (de outubro a dezembro de 2003). Apontamos, com isso, um direcionamento maior de recursos para a política de transferência de renda (Bolsa-Família) em detrimento de outras ações, já que foi gasto praticamente o mesmo montante de recursos em um programa cujo tempo de implementação foi menor.

A crítica feita a esse movimento de supervalorização do Bolsa-Família em detrimento do Fome Zero refere-se à concordância com perspectiva de BELIK & DEL GROSSI (2003) a qual assevera que políticas simples de transferência de renda não possuem meios para erradicar a pobreza. Portanto, consideramos que foi enfatizado um programa de distribuição de renda de pouca eficácia para combater a fome e pobreza no país, mediante da emancipação social das pessoas carentes, o que mudou a natureza do PFZ, o qual previa pesos e medidas próximos entre as ações estruturantes e emergenciais.

Aparentemente, até o momento (último ano de governo), dada a prioridade direcionada ao Bolsa-Família, podemos concordar com SILVA, YASBEK & GIOVANI (2004:130) em que “as políticas estruturais não tem avançado como necessário, as ações até então implementadas mostram-se ainda tímidas, apoiadas em forte apelo humanitário sem claras referencias a direitos”. Este é o ponto crucial a ser argumentado, qual seja, a mudança de direcionamento da política social, saindo da proposta elaborada pelo Projeto Fome Zero e desembocando em um programa de transferência de renda – Bolsa-Família -, em que são gerados poucos meios de efetivar a

emancipação social das famílias carentes. Ressalva seja feita que, na versão original do projeto Fome Zero, se pretendia fazer uma mesclagem de políticas universalizantes com políticas focalizadas, ou seja, ações emergenciais com ações estruturantes. Com a sobrevalorização do Bolsa-Família em detrimento do Fome Zero, o governo privilegiou o âmbito emergencial das ações do Fome Zero em detrimento do âmbito estrutural, e esta constituiu a grande perda da política social vivenciada na implementação do programa.

Em fevereiro de 2006, foram disponibilizados no site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, (acesso 02/02/2006) os dados que permitiram elaborar o seguinte quadro relacionando os investimentos no Fome Zero e no Bolsa-Família:

Quadro XX - Comparativo de investimentos no Fome Zero e Bolsa-Família: 2003-2005

Ano	Investimento no Bolsa-Família	Numero de Famílias beneficiadas	Investimentos no Fome Zero	Fome Zero – Bolsa-Família
2003	R\$ 3,4 bilhões	3,6 milhões	R\$ 5,7 bilhões	R\$ 2,3 bilhões
2004	R\$ 5,3 bilhões	6,5 milhões	R\$ 9,2 bilhões	R\$ 3,9 bilhões
2005	R\$ 6,5 bilhões	8,7 milhões	R\$ 12,2 bilhões	R\$ 5,7 bilhões

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, data de acesso 02/02/2006.

As informações acima apresentam o resumo dos gastos entre 2003 e 2005, e é importante destacar que os gastos com o Fome Zero são diferentes dos gastos expostos na tabela da p. 66. A única justificativa para essa diferença relaciona-se com a possibilidade de ter unido mais ações às do Fome Zero, ações do tipo de assistência social, por exemplo, já que o MDS congregou também ações de Assistência social. Ou então, pode ter acontecido de os investimentos no Bolsa-Família terem sido considerados junto aos investimentos no Fome Zero. Como não houve explicitação por parte do documento, fica a dúvida.

Destacamos que, em documento divulgado em 2006, no site do Ministério do Desenvolvimento Social, se afirmou que “as ações de segurança alimentar” seriam “programas de aquisição de alimentos (PAA), programa de acesso à Água para consumo doméstico (cisternas), a distribuição de cestas de alimentos e os

restaurantes populares”⁴³. Ou seja, as 31 ações já apresentadas como integrantes da proposta de “segurança alimentar”, a ser viabilizada pelo Fome Zero, foram reduzidas às quatro ações acima relacionadas pelo documento do governo. Percebemos que os próprios documentos do governo passaram a apontar a mudança de perspectiva do Fome Zero em comparação com à sua versão original.

Para realizar um ajuizamento mais completo acerca dos direcionamentos da política de segurança alimentar no governo Lula, abordaremos as ações estruturantes, as quais foram implementadas em 2004. Portanto, após a análise crítica das ações apresentadas pelo relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), descreveremos os programas estruturantes executados em 2004.

2.3) A SESAN e as ações estruturantes

Um dos objetivos da SESAN descritos pelo governo, em seus documentos oficiais, foi realizar as ações estruturantes do Fome Zero. Este tópico da dissertação tem o propósito de descrever e discutir as ações estruturantes desenvolvidas pela SESAN, principalmente, os CONSADs e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

2.3.1) CONSADs

Os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local são arranjos microrregionais que reúnem, em média, 25 municípios de regiões menos desenvolvidas. As ações estruturais a ser desenvolvidas visam incentivar o desenvolvimento local por meio do micro crédito, a inclusão digital, elaboração de diagnóstico e de um plano de desenvolvimento regional e incentivo à agricultura familiar (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004:14).

Os CONSADs compõem aquelas ações da SESAN que visam promover acesso à alimentação, entretanto fazem parte das medidas estruturantes de promoção do acesso à alimentação. Em 2003, foi iniciada a capacitação dos CONSADs, no entanto sua implantação se deu em 2004.

No ano de 2004, foram implantados 40 consórcios, que envolveram aproximadamente 600 municípios. A implementação dos CONSADs foi realizada por

⁴³ Informação disponível no site: www.mds.gov.br, acesso em 02/02/2006. Este documento é um jornal informativo divulgado pela Presidência da República.

intermédio do apoio de entidades como ONGs e universidades. Estas entidades realizaram o diagnóstico da microrregião em que atuavam, ao mesmo tempo em que perseguiram a busca pela sensibilização e mobilização do poder público e a sociedade pertencentes à micro-região. Foram também responsáveis pela constituição do fórum de planejamento e articulação para formatação de um plano preliminar de ação capaz de salientar os pontos imprescindíveis para o desenvolvimento do território (RELATÓRIO DE GESTAO SESAN, 2004:17)⁴⁴.

Os 40 CONSADs implementados em 2004 representaram um investimento de R\$ 343.506,00. Conforme já foi apresentado no quadro as Metas Físicas e Financeiras do Programa Acesso à Alimentação 2004. Para o ano de 2005, não foram encontradas informações acerca dos gastos com os CONSADs⁴⁵.

Em edital de convocação para projetos a serem financiados pelo governo, no ano de 2006, o MDS afirma que serão direcionados R\$ 10 milhões para projetos dos CONSADs. Esse edital mostra que as ações visam ao “atendimento à camada da população de baixa renda e em situação de insegurança alimentar, dos Municípios integrantes dos Consórcios, de modo a promover o acesso das mesmas à alimentação de boa qualidade bem como a possibilidade de geração de renda com a venda do excedente *in natura* ou a agregação de valor dos alimentos através da sua transformação”⁴⁶.

De acordo com o edital, os projetos a serem apoiados pela SESAN têm como norte “integrar os Municípios e os meios de produção e consumo a disposição da população local, terra, maquinário e recursos humanos, de modo a garantir o direito das populações à alimentação adequada, segurança alimentar e nutricional, bem como incentivar a inclusão social, ambiental e econômica da população em situação de insegurança alimentar e nutricional”⁴⁷. Ou seja, o governo pretende, em 2006, reforçar a proposta de desenvolvimento territorial apresentada no Fome Zero e no PPA 2004-2007. Ou seja, aparentemente, esta é uma indicação de que o governo irá priorizar as ações estruturantes a partir de 2006, o que pode apontar para um certo “retorno” à natureza original do Projeto Fome Zero. A informação acima permite-nos afirmar que houve uma certa mudança na natureza do Programa, entretanto esta mudança não fez com que se abortassem algumas ações estruturantes essenciais em termos de desenvolvimento.

⁴⁴ Informações retiradas do site: www.mds.gov.br, acesso em 10/08/2005.

⁴⁵ Em fevereiro de 2006, foi feito um requerimento para o MDS pedindo informações acerca dos CONSADs, mas a resposta recebida foi que o Relatório dos CONSADs iria sair. Entretanto não pudemos encontrar nada sobre este assunto até o fechamento desta dissertação.

⁴⁶ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/legislacao/edital_consad001-06.pdf, acesso em 19/01/2006.

⁴⁷ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/legislacao/edital_consad001-06.pdf, acesso em 19/01/2006.

Com esse apoio aos CONSADs, o governo tencionava “permitir a articulação, autonomia e inclusão social das famílias beneficiadas ou elegíveis do Programa Bolsa-Família, de acordo com as diretrizes dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e de Assistência Social”⁴⁸. Ou seja, estamos ouvindo falar da integração do Programa Bolsa-Família às políticas estruturantes de desenvolvimento territorial. Lamentamos o apoio tardio a essa proposta e lastimamos, também, não termos espaço, nesta dissertação, de verificar a consolidação ou não dos projetos eleitos para apoio dos CONSADs, e, principalmente, qual o perfil dos projetos enviados e dos escolhidos para apoio do governo, pois entendemos que a análise dos projetos permitiria uma visão crítica das reais possibilidades de propiciar a emancipação social das famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família.

Os projetos a ser apoiados precisam ter as seguintes características:

- “a) Ser articulador de políticas públicas;
- b) Promover o desenvolvimento territorial;
- c) Ter foco na formação de sistemas territoriais agro-alimentares
- d) Ter atuação nos territórios dos CONSADs;
- e) Promover a geração de trabalho e renda”⁴⁹

As propostas poderiam ser enviadas até 21/02/2006, e os resultados seriam divulgados em 08/03/2006. A análise dos projetos envolverá duas fases, uma primeira, na qual se realiza a pré-seleção dos projetos. Na segunda fase, ocorrerá a avaliação de mérito do projeto, através de um Comitê de Avaliação, o qual analisará as propostas pré-qualificadas de acordo com critérios estabelecidos. Os projetos deverão ter prazo de execução de um ano. Os recursos para a execução dos projetos selecionados serão disponibilizados por meio de convênios, enquanto isso, o MDS realizará um acompanhamento técnico e financeiro dos projetos em execução.

Em termos da análise dos CONSADs, podemos afirmar que as ações mais substanciais em termos de desenvolvimento territorial estão diretamente ou indiretamente relacionadas aos CONSADs. Por isso, julgamos relevante registrar os objetivos dos CONSADs e apresentar os esforços do governo em 2006, para vincular as ações estruturantes dos CONSADs com o programa Bolsa-Família. Entendemos esse movimento importante na compreensão do direcionamento adotado pelo Fome Zero, no

⁴⁸ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/legislacao/edital_consad001-06.pdf, acesso em 19/01/2006.

⁴⁹ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/legislacao/edital_consad001-06.pdf, acesso em 19/01/2006.

processo de redefinição de sua natureza viabilizado pela *práxis política*. No próximo sub-item, discorreremos sobre outra política de caráter estruturante, o Programa de Aquisição de alimentos.

2.3.2) PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (P.A.A.)

O Programa da Aquisição de Alimentos “foi criado pela lei nº 10.696 em seu parágrafo 19, de 02 de julho de 2003, com o objetivo de incentivar a agricultura familiar por meio da compra da produção de pequenos agricultores” (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004:12).

Ele se divide em três sub-programas:

“1) Compra Antecipada e Direta da produção para manutenção de estoques de segurança ; 2) Compra Local de alimentos pelas prefeituras para serem distribuídos em creches, asilos, hospitais, etc. 3) Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, onde estão sendo atendidos que ordenham até 100 litros de leite por dia.” (GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2004:12).

De acordo com os autores GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004), em 2003, foram beneficiados 41,2 mil agricultores familiares, sendo adquiridas 6.935 toneladas de alimentos de 2.796 produtores na modalidade Compra Direta, no valor total de R\$ 5,3 milhões; e 38.448 produtores na modalidade de Compra antecipada, sendo 55% deles na região nordeste, investidos R\$ 76,2 milhões”.

Podemos referir que os impactos diretos desse programa são (RELATÓRIO DE GESTAO SESAN, 2004:35):

- a) Estimula a produção de alimentos nas localidades com ênfase em produtos regionais;
- b) Elevação dos estoques de alimentos;
- c) Melhoria da renda de um número relevante de produtores, ocorrida a partir do anúncio por parte do governo de que haveria a compra da safra.

O objetivo do PAA é “estimular a produção da agricultura familiar, garantindo a comercialização de parte da safra oriunda desse segmento para a recomposição dos estoques estratégicos e para a doação às famílias em situação de insegurança alimentar, público-alvo das transferências sociais, em especial do Bolsa-

Família”⁵⁰. O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA tem por finalidade incentivar a agricultura familiar, por meio de ações vinculadas à aquisição de produtos agropecuários, oriundos da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária, bem como a doação de cestas-básicas às pessoas em situação de insegurança alimentar e formação de estoques estratégicos de alimentos. De acordo com o governo, esse mecanismo de compra institucional tem se constituído em importante fator de melhoria das condições de emprego e renda no meio rural brasileiro, ao mesmo tempo em que reforça um dos pilares da política de segurança alimentar e nutricional, que é a melhoria no acesso aos alimentos pela população mais carente.

Sob as regras do PAA, é permitida, sem licitação, a compra de produtos agropecuários até o limite de R\$ 2.500,00, por agricultor familiar/ano. O programa tem como público-alvo: pelo lado da produção, os agricultores familiares e, pelo lado do consumo, as comunidades indígenas, quilombolas, acampados que aguardam a reforma agrária e demais grupos em situação de insegurança alimentar em estado de emergência, vitimadas por enchentes, atingidas por barragens ou calamidades. Os produtos ainda podem ser destinados para a complementação da alimentação servida nas escolas, nos hospitais e entidades beneficentes.

As modalidades do PAA são:

- “- Compra Direta - CDAF: modalidade utilizada para a aquisição de produtos estocáveis que visa estabilizar os preços recebidos pelos agricultores, com intervenções específicas;
- o Compra Antecipada - CAAF: prevê a antecipação dos recursos para o plantio e é direcionada, exclusivamente, para o público que não é atendido pelo crédito de custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas. É realizada no momento do plantio e liquidada pelo agricultor mediante a entrega do produto físico, na época da colheita ou pelo pagamento, em dinheiro, dos recursos adiantados;
- Contrato de Garantia de Compra – CGCAF: modalidade criada para facultar ao agricultor familiar o direito de venda da produção familiar, a um preço pré-determinado, a ser pago em data futura estabelecida no contrato, sem qualquer desembolso por parte do agricultor familiar. Com esse contrato, o Governo Federal busca reduzir o risco da comercialização agropecuária, e, com isso, facilitar o acesso ao crédito de custeio pelos agricultores familiares. O contrato será feito no plantio e a data de vencimento coincidirá com a colheita;

⁵⁰ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/Relatorios/gestao_2004/SE/RelatoriodeGestaoSesan2004ajustada.pdf
Acesso em 12/08/2005.

- Compra Direta Local – CDLAF: com abrangência nacional, incorpora a aquisição dos produtos agropecuários perecíveis e semi-perecíveis, direcionando esses produtos ao atendimento das demandas por suplementação alimentar dos programas sociais estaduais e municipais, visando a sua ampliação e melhoria. Os produtos amparados pela CDLAF são todos os produtos agropecuários, devendo ser observado o período de maior oferta;

- Compra Antecipada Especial: compra antecipada da produção agropecuária de produtores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, visando à formação de estoques ou a doação simultânea.” (RELATÓRIO DE GESTAO SESAN, 2004:37).

Quadro XXI - Programa de Aquisição de Alimentos: Planejado x Executado

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar - 2798 (Alimento adquirido/t)	170.000	222.401	170.000.000,00	169.611.635,00
Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar - 2802 (Alimento adquirido/t)	140.000	40.606	9.940.000,00	9.207.898,00
TOTAL	310.000	263.007	179.940.000,00	178.819.533,00

Fonte: Relatório SESAN, 2004

No quadro acima, verificamos que as aquisições de alimentos superaram a meta prevista, entretanto, com relação à operacionalização de estoques estratégicos, o realizado ficou abaixo do previsto.

Segundo documento divulgado pelo governo, o qual atualiza as informações de gastos com o PAA, o Programa de Aquisição de alimentos investiu, de 2003 até agosto de 2005 cerca de R\$ 461,1 milhões, beneficiou 120.200 famílias de produtores (agricultores familiares) e distribuiu alimentos a, aproximadamente, 2,1 milhões de pessoas. Estas informações foram retiradas do site: http://www.mds.gov.br/ascom/hot_site/balanco_mds/balanco_mds.css, a data de acesso 02/02/2006.

Apontamos o Programa de Aquisição de Alimentos como uma estratégia de desenvolvimento para as áreas deprimidas, pois seu foco são os agricultores familiares, os quais, em locais deprimidos, se apresentam (muitas vezes) numa situação de pobreza. Além disso, consideramos os CONSADs também como estratégia essencial na promoção da emancipação social das famílias carentes residentes em locais

deprimidos. Argumentamos esta consideração com base nas informações levantadas no ponto 2.3.1, deste item. Baseamos-nos na hipótese de que o PAA e os CONSADs formam o elo que pode vincular as ações estruturais com as emergenciais, em específico, podem ser um meio de relacionar o Bolsa-Família a ações mais “emancipatórias” ou estruturantes.

2.4) Síntese dos Argumentos do Capítulo

Neste capítulo, pudemos analisar a institucionalização do Programa Fome Zero. O primeiro passo dado pelo governo para executar o Fome Zero foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). O MESA foi criado para executar e articular as ações necessárias para implementar o Programa Fome Zero. Teve um caráter de promover a transversalidade das ações perante todos os ministérios do governo, com intuito de criar um “consenso” das ações em torno da política social. Essa atribuição do MESA visava evitar a fragmentação e desarticulação das políticas públicas.

Além da atribuição do MESA acima expressa, ele deveria articular a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Um ponto a ser ressaltado é que no início do governo, o MESA participava do segundo grupo de importância em termos de governo, superando até mesmo o *status* de ministério. Em 2004, essa configuração foi alterada, e o conceito de “segurança alimentar” representado pelo Fome Zero passou a ocupar o terceiro grupo de importância no interior do governo, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Um balanço das ações do MESA, em 2003, mostra que estas circunscreveram-se aos aspectos emergenciais das políticas propostas no projeto original.

Em 23/01/2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com intuito de ampliar a convergência das iniciativas governamentais e propiciar a intersetorialidade das ações, por meio das políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, entre outras. O MDS foi dividido em secretarias, sendo a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) as mais importantes para a investigação proposta nesta dissertação.

Neste capítulo, fixamos nossa atenção naquelas ações desenvolvidas pela SESAN, as quais visavam promover políticas estruturantes de combate à fome, e isso foi

tentado por intermédio dos programas: abastecimento agroalimentar, rede solidária de restaurantes populares, educação para alimentação saudável, acesso à alimentação e banco de alimentos. Entretanto pudemos verificar que, em 2004, as ações da SESAN estiveram mais circunscritas às medidas emergenciais, quando foi iniciado um processo de valorização do Programa Bolsa-Família em detrimento de algumas ações estruturantes.

Dentre as ações estruturantes praticadas pela SESAN, destacamos os CONSADs e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os CONSADs propõem ações estruturais de incentivo ao desenvolvimento local por meio de micro-crédito, inclusão digital, elaboração de diagnóstico e de um plano de desenvolvimento regional. Estas ações estarão focadas em localidades deprimidas. Já o Programa de Aquisição de Alimentos visa incentivar a agricultura familiar por meio da compra de produtos produzidos pelos pequenos agricultores, o que propicia melhoria das condições de emprego e renda no meio rural, ao mesmo tempo em que barateia os alimentos.

De acordo com informações disponibilizadas pelo governo, em 2006, pudemos ponderar que as ações expressas pelos CONSADs e pelo PAA podem ser um vínculo importante para relacionar o programa Bolsa-Família às políticas estruturantes, mais próximas ao conceito de segurança alimentar apresentado na versão original do Projeto Fome Zero.

No próximo capítulo, discutiremos as ações desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, quando analisaremos a relevância do programa Bolsa-Família dentre as ações do Fome Zero.

Capítulo III

A SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA NO MDS: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O FOME ZERO

Como já dissemos, o Programa Fome Zero pretendeu criar um conjunto de arranjos institucionais capaz de executar as ações de segurança alimentar, sendo que estas, para serem implementadas satisfatoriamente, necessitavam de uma ação interministerial coordenada, de modo a não permitir que, dentre o “leque” de medidas descritas como imprescindíveis para promover a segurança alimentar no Brasil, nenhuma ação (emergencial ou estruturante) fosse privilegiada. Isso porque, para podermos caracterizar o programa, precisaríamos apreender “todas” as ações que se propunham (em sua versão original) como interdependentes e considerar que, se estas não pudessem ser colocadas em prática articuladamente, não poderíamos afirmar que o Programa Fome Zero foi implementado com base na concepção teórica que lhe deu origem.

Entretanto, a especificidade do Projeto Fome Zero foi além de colocar o combate à fome como plataforma de governo, visto que a concepção de que uma política social eficaz (contra a insegurança alimentar) exige a articulação de diversas ações que envolvam os âmbitos emergenciais e estruturantes, de modo a conter os aspectos imediatos da insegurança alimentar ao mesmo tempo em que abarque o aspecto estrutural. Sendo relevante considerar que os aspectos estruturais relacionam-se com uma perspectiva de desenvolvimento, ao tempo que defendemos, por meio desta dissertação, a idéia de que os aspectos emergenciais relacionam-se a uma perspectiva social, em que o Estado deve participar do processo de desenvolvimento capitalista como um ente capaz de reduzir as lacunas sociais criadas por este processo.

A análise da evolução da implementação do Programa Fome Zero permitiu-nos avaliar os caminhos apresentados por meio das ações realizadas. À medida que fossem privilegiadas as ações emergenciais em detrimento das estruturantes, estar-se-ia perseguindo um caminho pela via neoliberal das intervenções na área social, caso contrário, estar-se-ia executando uma via mais progressista. Assim, a intenção deste capítulo é avaliar o papel desempenhado pelo Bolsa Família no âmbito do Fome Zero, no intuito de perceber a relevância das ações emergenciais em comparação às

estruturais. Ou seja, perseguimos apreender se o Bolsa Família transubstanciou-se em apenas uma das ações do Fome Zero ou se este tomou uma dimensão que transcende o Fome Zero, ou seja, será que o Bolsa Família superou, em termos de importância, o Programa Fome Zero?

Faz-se importante a análise dos recursos do Fome Zero, os quais ficaram radicados na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), já apresentados no capítulo anterior, mas alguns tópicos serão rediscutidos neste capítulo. E os recursos do Bolsa Família serão apresentados, neste capítulo, por meio da análise dos gastos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Portanto, o objetivo deste capítulo é discutir o “papel” do programa Bolsa Família dentro do Fome Zero. Logo, haverá a preocupação com as ações desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), em comparação às ações e aos gastos desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN).

Para isso, o capítulo é dividido em quatro tópicos. O primeiro discute o Programa Bolsa Família, seu surgimento e evolução. O segundo expõe as divergências entre o Programa Bolsa Família e o Programa Cartão-Alimentação. O terceiro tópico investiga a comparação entre os investimentos realizados pela SESAN e pela SENARC, e o último faz uma comparação prospectiva de efeitos entre o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família. Ao final, fazemos um resumo do capítulo.

3.1) O Programa Bolsa-Família

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003, para promover a convergência de diferentes programas de distribuição de renda em um só, na tentativa de evitar a fragmentação e a pulverização das ações do governo. O Bolsa Família foi resultado da unificação dos programas Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Cartão-Alimentação (MESA).

Segundo documentos do governo, o Bolsa Família é partícipe das ações do PROJETO FOME ZERO. A CARTILHA DO BOLSA FAMILIA (2003:4) descreve que “o Fome Zero, programa do governo federal de combate à fome, que visa garantir a segurança alimentar e nutricional à população brasileira, é uma prioridade. O Bolsa Família fortalece a agenda do Fome Zero e contribui com seu objetivo de assegurar três refeições diárias para todos os brasileiros, à medida que amplia o acesso à alimentação e

cria portas de saída da situação de exclusão”. É necessária a apreensão do que realmente foi propiciado por parte do Bolsa Família em termos de portas de saída, e faz-se imprescindível a compreensão do papel desempenhado pelo Bolsa Família no espectro de ações desenvolvidas pelo Fome Zero.

O Bolsa-Família consiste em um benefício voltado às famílias com renda mensal de até R\$ 50,00 por pessoa, com ou sem filhos. O benefício fixo consiste em pagar R\$ 50,00 para as famílias, além disso, existe um valor variável às famílias que possuem filhos de até 15 anos de idade, o que corresponde a R\$ 15,00 por criança, sendo três o limite de crianças a ser computado. Portanto, o programa poderá distribuir, no máximo, um montante de R\$ 95,00 por família (FIAN, 2004).

Às famílias que possuem renda per capita mensal superior a R\$ 50,00 e menor ou igual a R\$ 100,00 por pessoa, o programa deposita, mensalmente, o benefício variável de R\$ 15,00 por criança com idade entre 0 a 15 anos, até o limite de três beneficiários. O recebimento dos recursos dá-se por meio de um cartão bancário – Cartão do Cidadão –, que permite a retirada do recurso em qualquer agência da Caixa Econômica Federal. O cartão é emitido em nome da mulher incluída no Cadastro Único de Programas Sociais, pois pesquisas demonstraram que as mulheres são mais responsáveis com os gastos familiares que os homens.

Em documento editado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, no ano de 2003, o governo apresentou os motivos para ter unificado os diferentes programas: “o problema é que, além de oferecer benefícios que isoladamente são baixos, cada programa funciona inteiramente separado dos outros, com diferentes cadastros de beneficiários, e parte significativa das famílias esta inscrita em mais de um programa” (CARTILHA DO BOLSA FAMILIA, 2002:1). Outro aspecto que o documento registra é que a quantia recebida pelas famílias não corresponde ao que elas têm direito.

Segundo Patrus Ananias, ministro do MDS, “o Bolsa Família é o maior programa de distribuição de renda do Fome Zero. Destina-se às famílias com renda per capita mensal de até R\$ 100,00 e *funciona como eixo articulador das demais políticas sociais*. A meta para 2005 é chegar a beneficiar 8,7 milhões de famílias, e possui uma dotação orçamentária de R\$ 6,5 bilhões para este ano”.⁵¹

⁵¹ Retirado do site: www.mds.gov.br/entrevista_em_questao acesso em 10/08/2005.

Acerca da afirmação acima, questionamos o fato de o Bolsa Família ter se substanciado em eixo articulador das demais políticas sociais, uma vez que este era o papel desempenhado pelo Programa Fome Zero dentro do espectro de ações e metas a serem desenvolvidas pelo extinto MESA. Ou seja, o Bolsa Família passou a exercer a ação integradora da política social de governo, a qual fora antes foi atribuída ao Fome Zero. Com isso, pretendemos argumentar que, ao longo de 2004, o Bolsa Família saiu de uma das ações do Fome Zero e transformou-se em ação foco da “segurança alimentar”, no entanto a transferência de renda com condicionalidades consideramos como insuficiente, para gerar a “segurança alimentar” nos termos pretendidos pelo Fome Zero.

Segundo a grande mídia, antes de se chegar à unificação dos programas sociais em torno do Bolsa Família, houve uma disputa política no governo (Folha de São Paulo⁵², 05/01/2004): “nos primeiros nove meses de governo – até a chegada de Fonseca – a unificação dos programas envolveu negociações políticas delicadas, com disputa de poder acirrada entre ministros. Cristovam Buarque (Educação) lutou para manter a marca do Bolsa-Escola. Humberto Costa (Saúde) brigou para levar o processamento das famílias beneficiadas para seu ministério. Já José Graziano (Segurança Alimentar) queria que o Fome Zero virasse símbolo da unificação.” A disputa entre os ministérios acerca da unificação mostrou como a questão de integrar as políticas sociais é difícil em um cenário político como o brasileiro, ao mesmo tempo em que destacou como essa questão era essencial para melhorar os efeitos das políticas sociais no combate à fome. Ressalva seja feita que na versão original de implementação do Fome Zero, a unificação ficaria a cargo das ações de Segurança Alimentar.

Apesar de análise do Bolsa Família mostrar que este se caracteriza como um programa de transferência de renda “com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência de renda monetária, para permitir sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias”(SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:132). Dessa forma consideramos que as condicionalidades impostas como pré-requisitos para o recebimento do benefício são de caráter universal, ou seja, a obrigatoriedade de frequentar a escola e o sistema público de saúde incentivam as famílias a usufruírem desses sistemas. Assim tais ações estimulam o uso dos sistemas públicos, ao mesmo tempo em que pretendem facultar a “emancipação” social das famílias a partir desse uso.

⁵² Retirado do site: www.fomezero.org.br, acesso em 25/11/2005.

O documento do governo evidencia que as condicionalidades impostas para receber o benefício geram:

Bolsa Família aumenta os benefícios, mas aumenta também o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas. Para continuar recebendo o Bolsa Família, elas terão de manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os postos de saúde da rede pública, e também, quando oferecidas, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização, cursos profissionalizantes, etc. Esses compromissos representam direitos que, a médio e longo prazo, aumentam a autonomia das famílias e sua possibilidade de integração ao mercado de trabalho, ampliam a capacidade de geração de renda para seus membros e, dessa forma, contribuem para o combate estrutural da pobreza e para a melhoria das condições de vida do grupo familiar (CARTILHA DO BOLSA FAMÍLIA, 2003:3).

Outro aspecto do Bolsa Família apresentado no documento do governo (CARTILHA DO BOLSA FAMILIA, 2003:2) é que se pretendia realizar uma parceria com estados e municípios para que o programa ativasse “outros programas, como os de alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e micro-crédito proporcionando para as famílias portas de saída da situação de exclusão em que vivem”. A discussão das tais portas de saída dos programas sociais é imprescindível em programas de transferência de renda, pois consideramos que os verdadeiros impactos, em termos de desenvolvimento socioeconômico, relacionam-se com as possibilidades criadas para tornar as famílias independentes da política pública de transferência de renda. Entretanto seria preciso verificar se essas ações, realmente, foram postas em prática juntamente com a redistribuição da renda.

Em termos de inspiração teórica, podemos assinalar que o Bolsa Família baseou-se na teoria keynesiana, a qual advoga que o gasto do governo (e o gasto privado) gera “no conjunto da economia” uma renda de valor maior do que o gasto realizado. Isso se verifica porque os recursos direcionados pelo governo “resultam em novas demandas para as empresas que, ao aumentarem sua produção, elevam os pedidos junto a seus fornecedores, uns e outros aumentando o nível de contratação de trabalhadores” (MARQUES, 2004:2).

Em termos de transferência de renda às famílias, apontamos que seu impacto será maior à medida que a “*propensão marginal a consumir*” das famílias for mais próxima a 1. *Propensão marginal a consumir* é uma medida que mostra a relação entre a parcela da renda destinada ao consumo (da família), quando a renda for

aumentada em uma unidade. O Bolsa-Família tem como público-alvo famílias extremamente pobres, cuja propensão marginal a consumir é muito alta. Com isso, acreditamos que “o aumento da renda resultante da política pública em parte retorna aos seus cofres, sob a forma de incremento na arrecadação de tributos” (MARQUES, 2004:2).

Ressaltamos que o Bolsa Família poderia ser designado como uma ação estruturante, à proporção que este pudesse gerar impactos de desenvolvimento locais/regionais. Entretanto defendemos que não foram criadas condicionalidades capazes de restringir a compra direcionada aos produtores e pequenos distribuidores locais, o que esterilizou, acentuadamente, as possibilidades de tal ação conformar, também, um impacto mais proeminente em termos de desenvolvimento no local. Isso porque as compras efetuadas pelos beneficiários do programa podem ser direcionadas a produtores e distribuidores de regiões distantes da localidade dos beneficiários.

De acordo com SILVA, YASBEK & GIOVANI (2004:137), o Bolsa Família pode ser considerado inovador em termos de programas de transferência de renda, por “se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza”. Mas, em termos de uma proposta de desenvolvimento, há que se fazer uma discussão bem mais pormenorizada acerca tanto das condicionalidades do Bolsa Família como das ações “estruturantes” que permaneceram ativas por parte do Fome Zero, mas este não foi o propósito desta dissertação.

Por intermédio do Bolsa-Família o governo buscou gerar um avanço na qualidade do gasto público via uma ação coordenada e articulada intersetorialmente. O argumento que legitimaram a necessidade de unificar os programas de transferência de renda foi a busca por evitar a superposição de ações, tanto em termos de objetivos como em termos de público-alvo. A falta de focalização no público-alvo provoca desperdício de recursos e uma série de outros problemas que se relacionam diretamente com ausência de coordenação e articulação das ações de política social no país.

Não deixando de mencionar que a focalização da política social, conforme processada no país, revelou-se como a contraface da política neoliberal implementada no âmbito macroeconômico. Esta política exige a geração de superávits primários, privatizações, redução da participação do Estado na economia. Entendemos

que o governo Lula não foi extremamente neoliberal, pois paralisou o processo de privatizações e atribuiu ao Estado um papel claro a desempenhar no processo de desenvolvimento brasileiro, no entanto, afirmamos que algumas ações do Estado foram tolhidas pela política de condução macroeconômica. Inferimos que a condução da política macroeconômica foi uma exacerbação da ortodoxia na política macroeconômica, pois fixou superávits primários extremamente elevados aliados a uma taxa de juros absurdamente alta.

O movimento acima, de procura por racionalização do gasto social em termos de transferência de renda, participou de um processo que visava priorizar o combate à fome e à pobreza, com intuito de criar um programa “mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiados como para os estados e o país”, sendo o Bolsa-Família apresentado por seus idealizadores como “uma busca de melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país” (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:136).

Esse movimento apresentou a unificação dos programas de transferência de renda como imprescindível não apenas em termos de agregação de programas, mas (e talvez o maior desafio fosse esse) a unificação das ações entre os governos federal, estaduais e municipais. “A concepção que norteia o programa Bolsa Família baseia-se na premissa de que o enfrentamento da pobreza não pode ser tarefa exclusiva da União, mas, deve envolver um esforço *interinstitucional* e *intersectorial*, no qual todas as unidades da federação estabeleçam uma relação virtuosa entre programas sociais e econômicos” (RELATORIO ESPECIAL SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO, 2004: 8). Ou seja, percebemos que as atribuições, antes dadas ao MESA, agora, passaram a ser dadas ao Bolsa Família, mas, com a especificidade de que o MESA visava gerar políticas de “*segurança alimentar*”, enquanto o Bolsa Família é um programa de transferência de renda. Isto é, existe uma diferença em termos de objetivos entre as ações do MESA e aquelas desempenhadas pelo Bolsa Família.

Nesses termos, seria prioridade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) “o apoio, a articulação intersectorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família” (RELATORIO ESPECIAL SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO, 2004 :9). Entendemos que, mesmo o MDS congregando outras secretarias, a ação desenvolvida pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) esteve presente como uma

prioridade do Ministério, o que denota o privilégio dado à ação de transferência de renda em detrimento de outras ações, principalmente, àquelas de *segurança alimentar*.

Na verdade, apontamos que a unificação dos programas sociais deve ser “um mero mecanismo de gestão a ser colocado a serviço de um sistema de proteção social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e fome no Brasil” (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:136), e não pode ser dado como um fato em si mesmo capaz de gerar a excelência na política social.

A visão acima, acerca da unificação dos programas sociais, requer:

“...uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal” (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:136).

Justamente isso que (por enquanto) não foi vivenciado durante o governo Lula, pois a política econômica, em curso desde 2003, não privilegiou a renda do trabalho e, sim a renda financeira viabilizada pela alta taxa de juros, e as ações de transferência de renda não participaram de uma articulação com os demais programas sociais. Por isso, avaliamos a orientação da política social no governo Lula como uma evolução em relação ao período anterior, mas a criticamos por ter permitido, em muitas circunstâncias, que a separação entre as políticas econômica e social pudessem afetar negativamente o desenvolvimento da política social.

Em termos de crítica ao Bolsa Família, é importante registrar a redução do valor da renda *per capita* familiar na definição da Linha de Pobreza, que passou de meio salário mínimo para o valor de R\$ 50,00 *per capita* familiar. A redução do valor de corte para a linha de pobreza apresenta alguns problemas. O primeiro deles é a desvinculação de um valor de referência, o que impede a análise da desvalorização dos repasses ao longo do tempo, e a tentativa de se colocar em um mesmo foco da política social os indigentes e os pobres (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:138). É difícil efetivar políticas que contemplem as reais necessidades de ambos, ainda mais considerando que a renda não deve ser o único indicador para determinar a linha de pobreza.

Outra crítica ao Bolsa Família relaciona-se com a implementação no âmbito local, a implantação do programa é de responsabilidade das Prefeituras

Municipais, as quais terão o cadastro único como critério definidor das famílias beneficiárias. Este é um movimento que descentraliza as ações, mas que coloca a questão de que se não houver participação da sociedade civil, poderão ocorrer os desmandos de políticos locais. Com relação à origem de recursos, o Bolsa-Família depende das dotações orçamentárias federais consignadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que o pagamento do benefício se executado por meio de impostos, o que garante a maior continuidade do benefício. Entretanto “a compatibilização do Bolsa-Família, dentro dos limites orçamentários previstos, fragiliza a garantia incondicional do recebimento do Bolsa-Família, a qual sempre dependerá dos limites das dotações orçamentárias federais” (FIAN, 2004:10), sendo que os limites das dotações orçamentárias relacionam-se com os cortes de gastos públicos para fazer face aos superávits primários, que formam a diretriz da política de estabilidade.

Consideramos o Bolsa Família como um avanço em termos de política de transferência de renda (em relação às políticas anteriormente vivenciadas pelo país), pois a unificação aliada ao Cadastro Único facultou a maior focalização da política e, ao mesmo tempo, reduziu o desperdício de recursos existentes em políticas de transferência de renda pulverizadas. Mas há que se ponderar o privilégio designado ao programa Bolsa Família em relação às ações de segurança alimentar, o que fragilizou as ações de desenvolvimento propostas pelo Programa Fome Zero em torno da mera transferência de renda.

3.2) BOLSA FAMILIA x CARTÃO-ALIMENTAÇÃO

No início do governo, houve uma “luta” em torno da concepção teórica e política do Bolsa Família e do Cartão-Alimentação, a ponto de o Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar, José Graziano da Silva, afirmar (em entrevista) que “um dos pilares do projeto (Fome Zero) é a vinculação da demanda. A vinculação dos gastos à compra de alimentos é um requisito estrutural do projeto” (GRAZIANO DA SILVA, 2003:5). Entretanto, essa visão foi duramente criticada, tanto pelos opositores ao governo como pela opinião pública, já nos primeiros meses de implementação do Fome Zero, o que fortaleceu politicamente a transferência de renda sem direcionamento para a compra de produtos alimentares, ou seja, já no início de 2003, fortificava-se uma prévia do futuro Bolsa Família.

De acordo com os autores (SILVA, YASBEK & GIOVANI, 2004:128), ao completar um ano do Programa Fome Zero, tivemos como uma das ações mais efetivadas o Programa Cartão-Alimentação. O Cartão-Alimentação é uma política específica (explicada no capítulo I) que atendeu 1.900.000 famílias no ano de 2003, ao todo, o Cartão-Alimentação alcançou aproximadamente 11 milhões de pessoas em 2.369 municípios localizados basicamente no semi-árido nordestino (idem, ibidem). Mas dados disponibilizados no site do fome zero⁵³ afirmam que o Cartão Alimentação atingiu 1.901.288 famílias até 18/12/2003.

O Programa cartão-alimentação, chamado de “Programa Nacional de Acesso à Alimentação” enquadrava-se dentre as políticas específicas apresentadas pelo PROJETO FOME ZERO. O Decreto n. 4.675, de 16 de abril de 2003, em seu artigo 2º, mostra “o cartão-alimentação como instrumento que garantirá, às pessoas em situação de insegurança alimentar recursos financeiros ou acesso a alimentos”. A intenção declarada com o Programa Cartão Alimentação foi a “promoção de efeitos multiplicadores na estrutura local de produção” (GRAZIANO DA SILVA, 2003:5). A defesa do Cartão Alimentação baseou-se em dados do governo americano, os quais demonstraram que programas de gasto vinculados a alimentos geram um “aumento em média de 30% do consumo de alimentos” ao passo que em programas simples de transferência de renda (Bolsa Família) o aumento no consumo fica “entre 5 e 11% apenas” (GRAZIANO DA SILVA, 2003:5).

Mas consideramos como especificidade do Programa Cartão-Alimentação a questão do controle social deste. O controle social do Programa cartão-alimentação seria viabilizado pelos Comitês Gestores Locais (CGL), os quais abririam espaço à participação da sociedade civil no controle dos beneficiários do programa. Os Comitês Gestores Locais seriam formados “pelo poder público local, membros da comunidade e pelos próprios beneficiários”, POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL (2003: 6).

“Art. 10. O Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome celebrará convênios de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios dispondo sobre as formas de execução, divulgação, supervisão, acompanhamento e avaliação do "Cartão Alimentação".

Parágrafo único. O convênio de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, participantes da implantação do "Cartão

⁵³ www.fomezero.org.br/frame/frame.asp?id=apoiofomezero.org.br, acesso em 25/11/2005.

Alimentação" atribuirá as seguintes responsabilidades aos conveniados, dentre outras:

I - a instalação de CGL, por Município, cuja composição e funcionamento cumprirão parâmetros definidos pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

II - a capacitação de agentes gestores locais;

III - o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos CGL;

IV - o cadastramento dos indivíduos e famílias elegíveis ao "Cartão Alimentação" no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal." (DECRETO nº 4.675, DE 16 DE ABRIL DE 2003).

Os comitês gestores tinham o mérito de facultar a participação da sociedade civil para controlar quem iria receber os recursos do programa. Isso permitiria a maior mobilização social local, para a definição dos beneficiários do programa, além de garantir um controle mais rígido dos beneficiários, já que esse controle estaria determinado nas próprias comunidades que recebessem os benefícios.

Segundo documento do governo POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL (2003: 6):

“O Programa Cartão Alimentação destina um certo valor em dinheiro à famílias em situação de insegurança alimentar. A evolução sócio-econômica e alimentar das famílias é monitorada pelos próprios beneficiários. O governo federal orienta o comitê gestor para que o dinheiro seja destinado à compra de produtos alimentícios produzidos localmente e com alto valor nutricional”

Por essa perspectiva, pretendia-se dinamizar a economia nos bolsões de pobreza, por meio do incentivo à aquisição de alimentos produzidos e comercializados localmente. GRAZIANO DA SILVA (2003:5) esclarece que “uma das chaves do Fome Zero é a vinculação do gasto com a compra de alimentos. Sem isso, o programa perde seu potencial dinamizador da economia”. O gasto condicionado à compra de produtos alimentares produzidos localmente, dentro da proposta de desenvolvimento territorial é visto como capaz de gerar emprego e renda localmente, ao mesmo tempo, em que garante a melhoria nutricional dos beneficiários, pois vincula os gastos à compra de alimentos, impedindo o vazamento de renda para outras esferas do comércio, o que garante a segurança nutricional dos beneficiários. Assim esse movimento proporcionaria a ampliação da circulação da renda localmente, o que geraria efeitos de encadeamento

relevantes particularmente em regiões muito deprimidas, cuja ausência de renda fazia-se como característica essencial.

No projeto Fome Zero, o programa de transferência de renda, chamado de Renda Mínima, emergiu como uma ação estruturante. Vale ressaltar que entendemos que uma ação de transferência de renda apenas pode ser considerada estruturante, caso esteja vinculada a mecanismos que propiciem a criação de efeitos de encadeamento renda-consumo localmente, de modo a dinamizar áreas deprimidas e, ao mesmo tempo, tornar as famílias beneficiárias independentes (no longo prazo) das políticas sociais.

Nessa perspectiva, apontamos que o Cartão Alimentação pode ser designado como uma ação estruturante. Mas o Bolsa Família, no formato como tem sido implementado, não pode ser considerado estruturante, pois, não é necessariamente capaz de gerar efeitos de encadeamento localmente. Aliás, o Bolsa Família pode até gerar efeitos de encadeamentos locais, entretanto isso, necessariamente, não será verificado, uma vez que os beneficiários, tendo liberdade no consumo (compra não-condicionada), podem adquirir produtos da grande rede de distribuição de alimentos, a qual não possui, forçosamente, vínculo com a região onde residem os beneficiários.

Avaliamos o “revés” político do Programa Cartão-Alimentação como maléfico às ações de segurança alimentar, pois a transferência de renda condicionada à compra de alimentos tinha meios tanto para ampliar o consumo alimentar das pessoas mais carentes (geralmente vivem em situação de insegurança alimentar) como meios para gerar efeitos de encadeamentos locais capazes de dinamizar localidades onde os IDHs são mais baixos, logo, as regiões mais carentes do país. Portanto, consideramos o Cartão-Alimentação como uma ação essencial para promover o desenvolvimento territorial.

No próximo tópico, passaremos à apresentação da análise crítica das ações desenvolvidas pelas Secretarias: SESAN e SENARC.

3.3) SENARC E SESAN: comparação dos investimentos realizados em relação a diferentes programas

Para alcançar alguns dos objetivos deste capítulo, partiremos para a análise, em termos de investimentos, das Secretarias: de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Para isso utilizaremos como fonte de pesquisa os relatórios de gestão apresentados pelas secretarias, disponibilizados no site do Ministério do Desenvolvimento Social.

Conforme informações disponíveis no site do mds (www.mds.gov.br):

“É objetivo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome implementar a Política Nacional de Renda de Cidadania no país. Para garantir a eficácia desta política, a secretaria, faz a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, além de articular ações específicas nos programas de transferência de renda Federal, estaduais e municipais, estabelecendo a soma de esforços entre os entes federados e as demais ações sociais em curso”.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania é composta pelo Departamento de Operação, pelo Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda e pelo Departamento de Cadastro Único. O departamento de operação⁵⁴ tem como funções supervisionar os sistemas de administração e pagamentos dos benefícios, além de implementar a ampliação do número de beneficiários do programa, e acompanhar a evolução da situação das famílias beneficiadas. Ao departamento de Gestão⁵⁵ dos Programas de Transferência de Renda cabe regulamentar e supervisionar as condicionalidades do programa Bolsa Família, desenvolver ações de fortalecimento e acompanhamento dos critérios de elegibilidade para a participação nos programas, de forma descentralizada, além de planejar e desenvolver ações para a integração de políticas públicas, visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelos Programas de Renda de Cidadania. Ao departamento de cadastro único⁵⁶ cabe promover a inscrição de famílias no Cadastro Único; atuar junto ao agente operador no desenvolvimento e na implementação do sistema de Cadastro Único; e

⁵⁴ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04_02.asp, acesso em 07/12/2005.

⁵⁵ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04_02.asp, acesso em 07/12/2005.

⁵⁶ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04_02.asp, acesso em 07/12/2005.

administrar o cadastro único além de fazer a gestão compartilhada com cadastros municipais e estaduais.

O cadastro único, instituído pelo Decreto nº 3.877⁵⁷, de 24 de julho de 2001, foi criado para como instrumento para a identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros. Ele norteia a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda, pois é um banco de dados que permite a identificação das condições socioeconômicas das famílias cadastradas, o que apresenta as principais necessidades dessas famílias. É essencial na gestão e implementação de políticas focalizadas no público mais pobre.

O cadastro único fornece as seguintes informações:

- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo);
- composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos);
- qualificação escolar dos membros da família;
- qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- rendimentos;
- despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros)⁵⁸.

O Cadastro único é fonte de informações para a identificação dos beneficiários dos programas: Bolsa Família, Agente Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), desconto da tarifa de energia elétrica e outros. Da mesma forma, vários Estados e municípios já utilizam esse cadastro para a identificação do público-alvo dos seus programas. A utilização do Cadastro único pelas três esferas de governo (União, Estados e Municípios) permitirá analisar quais e quantas são as famílias assistidas pelos programas sociais, além de evitar a superposição destes.

Abaixo, serão registradas as competências da SENARC, secretaria que gere o Bolsa Família mediante o Cadastro Único:

- I - assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania;
- II - coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os municípios;
- III - atuar para promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e

⁵⁷ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04_06.asp, acesso em 07/12/2005.

⁵⁸ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04_06.asp, acesso em 07/12/2005.

municipais e as ações da sociedade civil ligadas à política de renda de cidadania;
 IV - atuar para promover a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de renda de cidadania;
 V - promover a normalização da Política Nacional de Renda de Cidadania; e
 VI - coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania.⁵⁹

Mesmo tendo sido unificados, os benefícios dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, não migraram ainda para o Programa Bolsa Família, mas, permanecem atendidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Atualmente, o Bolsa Escola atende a 3 milhões de famílias, o Bolsa alimentação auxilia a 53,5 mil famílias, o Cartão Alimentação ampara a 107,9 mil famílias e o Auxílio Gás beneficia a 4,2 milhões de famílias. Em termos de repasse financeiro mensal, a somatória destes programas exige um repasse mensal de R\$ 140 milhões.

A seguir, é apresentada uma tabela que mostra a evolução dos gastos com o Bolsa Família (SENARC) em comparação aos gastos de alguns programas desenvolvidos pela SESAN.

Quadro XXII - Proporção dos Recursos do Bolsa Família em Comparação a outros programas

Fome Zero – 2003 a junho de 2005				
Programas	Investimentos	Atendimento	Produção	Municípios
Bolsa Família	R\$ 13 bilhões	7 milhões de famílias	70% dos recursos são gastos com alimentação	5542
Programa de Aquisição de Alimentos	R\$ 494 milhões	150 mil agricultores	222 mil toneladas de produtos diversos ao ano; 638 mil litros de leite por dia	Todos os estados
Restaurantes populares	R\$ 20 milhões	2 mil por dia (cada um)	Dois em funcionamento 32 em construção, 78 em fase de pré seleção	95 municípios e 5 estados
Cisternas	R\$ 100 milhões	295 mil pessoas	71,2 mil unidades	872
Cestas Básicas	R\$ 42 milhões	300 mil famílias	650 mil cestas	Comunidades indígenas, quilombolas e atingidos por barragens
Banco de Alimentos	R\$ 5 milhões	2.500 pessoas por unidade	25 unidades	25

Fonte: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/09/03.shtml>, acesso em 21/09/2005

⁵⁹ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04_05.asp, acesso em 07/12/2005.

O quadro expõe que os investimentos no Programa Bolsa Família chegaram a R\$ 13 bilhões entre outubro de 2003 e junho de 2005. Enquanto os gastos em programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), os gastos em construção de cisternas por exemplo, alcançaram apenas R\$ 594 milhões, sendo que tais programas fazem parte do escopo de ações do Fome Zero. Existe uma discrepância muito grande entre os gastos do Bolsa Família e os gastos de outros programas desenvolvidos pela SESAN. Principalmente, naqueles considerados como ações estruturantes, que, no caso divulgado pelo quadro, foram o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e a construção de cisternas para a convivência com a seca.

Para o ano de 2004, por exemplo, foi mostrado que a SESAN gastou R\$ 169.611.635,00 com aquisição de alimentos da agricultura familiar, a qual é uma medida de caráter estruturante, pois amplia a renda produzida pela agricultura familiar. A medida - formação dos CONSADs gerou um investimento de R\$ 343.506,00, sendo que os CONSADs são essenciais na emancipação social das famílias atendidas pelos programas sociais do governo uma vez que facultam a promoção do desenvolvimento territorial através de políticas de micro-crédito, entre outras (ver item 2.3 capítulo anterior). Por fim, a ação compra de alimentos para auto-consumo investiu R\$ 5.628.100,00, e também pode ser considerada como uma ação estruturante, já que esses alimentos são comprados da agricultura familiar. Se somarmos os investimentos das três ações acima, o valor encontrado é de R\$ 175.583.241,00.

O Bolsa Família, em 2004, investiu R\$ 5,7 bilhões, beneficiou 6,5 milhões de famílias e atendeu a cerca de 59% das famílias pobres. A previsão de investimento do Bolsa Família, em 2005, foi de R\$ 6,5 bilhões, com intuito de atingir cerca de 70 % da população pobre. Só no primeiro ano de implementação do Bolsa Família, os recursos destinados ao programa superaram o somatório dos recursos destinados aos programas estruturantes acima apresentados, pois, em 2003, foram investidos R\$ 3,4 bilhões no Bolsa Família, destacando que o programa foi criado em outubro desse ano. Ou seja, em basicamente três meses de programa, foi gasto muito mais que em, praticamente, doze meses de ações do Programa Fome Zero.

De acordo com documento divulgado pela FIAN, em 2004:

“[...] constata-se que até o momento o Programa Fome Zero tem reduzido-se quase que exclusivamente ao processo de implantação de políticas específicas (Bolsa Família), relegando a um segundo plano os programas de acesso à água, de reforma agrária, de apoio à agricultura familiar e de geração de empregos e renda. Por isso, fica impossibilitada a realização *plena* do Direito Humano à Alimentação, pois as políticas deste programa ainda são insuficientes para garantir recursos necessários à realização de uma alimentação adequada” (FIAN, 2004:20).

Os dados mostram que a afirmação presente no relatório da FIAN é uma crítica válida, pois as ações descritas apontam que, desde o primeiro ano de implementação do Fome Zero, houve uma ênfase maior no Programa Bolsa Família, o que se apresentou como uma política específica. Esta afirmação pode ser demonstrada pelo fato de, em três meses da vigência do Programa Bolsa Família ter sido gasto muito mais que nos doze meses de implantação do Programa Fome Zero.

Em 2005, foi realizado um evento de comemoração aos Dois anos do Programa Bolsa Família. Por ocasião desse evento, a mídia teceu algumas críticas ao discurso do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o qual saiu de uma postura de acanhamento, quando falava do programa, em 2003, para uma postura de entusiasmo em 2005. O presidente saiu de um discurso modesto com relação às vantagens do Bolsa Família para um defesa veemente do programa e a indicação deste como o “maior programa de transferência de renda do Mundo” (VALOR ECONÔMICO, 03/11/2005, A6). O presidente chegou a desafiar os demais países a fazer igual ou melhor que o Bolsa Família.

Entendemos que esse discurso mostra que o próprio governo desprivilegiou o Programa Fome Zero em detrimento do programa Bolsa Família, tanto em seu discurso como em sua *práxis*. Há que se considerar que o Bolsa Família não garantiu, ainda, medidas capazes de retirar as pessoas da situação de pobreza, ou seja, a questão das “portas de saída” das políticas sociais ou a emancipação social. Nas palavras de Lena Lavinias, “os pobres estão comendo um pouco melhor, mas não estão indo além disso....Para diminuir a pobreza e a desigualdade, é preciso criar oportunidades e ampliar a oferta de serviços para essas pessoas” (VALOR ECONÔMICO, 25/10/2005, A14).

Importante salientar que a constatação desta dissertação, de que existe uma ênfase em ações emergenciais em detrimento das ações estruturantes e que isso foi a razão de se ter alterado a natureza do programa Fome Zero, aparece em fala expressa pelo Ministro do Desenvolvimento Social, por ocasião do aniversário de Dois anos do Bolsa Família. O ministro declarou que “nosso maior desafio agora é articular o Bolsa-Família com políticas de desenvolvimento local e geração de renda”...pois “o país tem uma dívida social acumulada que nos envergonha e resgatá-la não será um processo simples e rápido” (VALOR ECONÔMICO, 25/10/2005, A14). Ou seja, o ministro reconheceu que, até o momento, essa articulação do Bolsa Família com política de desenvolvimento local e geração de renda ainda não fora verificada, e enfatizou essa articulação como imprescindível na superação das desigualdades sociais, Ressaltando que expusemos, no último tópico do capítulo anterior, as ações dos CONSADs no sentido de vincular o Bolsa Família às ações estruturantes.

Um ponto a ser destacado tem relação com a condicionalidade de manter a frequência escolar das crianças. Segundo Lena Lavinás, a qual estudou os impactos do Bolsa-Escola no Recife, “programas desse tipo ajudam a mobilizar as famílias em torno da necessidade de educar as crianças, mas tem “impacto nulo” na melhoria de seu aprendizado” (VALOR ECONÔMICO, 26/10/2005, A12). Ou seja, mais uma vez, vemos a necessidade de articular os vários ministérios para a promoção de uma política social mais completa e capaz de emancipar as famílias carentes.

Procuramos mostrar como se deu o direcionamento das ações de governo em relação ao Bolsa Família em detrimento do Fome Zero, e reafirmamos a alteração na natureza do Fome Zero, uma proposta de segurança alimentar e nutricional, para uma política simples de transferência de renda, a qual criticamos por ser menos capaz de gerar efeitos no desenvolvimento social e econômico da população mais carente.

3.4. Comparação Prospectiva dos Efeitos do Fome Zero e do “Renda Mínima”

Uma análise do PFZ, na sua forma original, permite-nos uma avaliação dos encadeamentos econômicos que poderiam ser criados para a superação da condição de pobreza. Isto porque as estratégias apontadas pelo programa propiciam, ao menos em nível teórico de formulação, o desenvolvimento de localidades em que as atividades

geradoras de renda e emprego sejam incipientes. Buscamos realizar uma primeira aproximação a uma análise comparativa dos efeitos do PFZ com os efeitos de um programa de “Renda Mínima”, apenas levando em conta a natureza de suas proposições, a intensidade e a relevância dos impactos econômicos gerados pelas propostas.

3.4.1) Projeto Fome Zero e seus possíveis efeitos

O PFZ, ao buscar o equilíbrio entre políticas estruturais e emergenciais, ataca a pobreza e a insegurança alimentar em, pelo menos, duas frentes: a estrutural, voltada para a inserção das pessoas nos mercados de consumo e produção, por meio de uma fonte de geração própria de renda; e a frente emergencial voltada para o atendimento de necessidades que não podem ser adiadas por comprometer a vida das pessoas.

As políticas estruturais apresentadas no PFZ são traduzidas nos seguintes programas sociais:

- Geração de Emprego e Renda
- Previdência Social Universal
- Incentivos à agricultura familiar
- Reforma Agrária
- Convivência com o Semi-Árido
- Bolsa-escola e renda mínima
- Atenção básica à saúde (POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003:7).

Esses programas e os aspectos sociais por eles abrangidos são capazes de gerar efeitos de encadeamento econômico pela via do circuito renda-consumo-investimento, e, direta ou indiretamente, são suficientes para promover a emancipação das famílias pobres. Mas vale ressaltar que a emancipação social das famílias pobres apenas será possível se as ações forem implementadas articuladamente.

Desses programas, o de geração de emprego e renda, capaz de envolver as populações mais carentes, marginalizadas do mercado de trabalho, e talvez seja o que tenha o maior impacto para a emancipação das famílias. Um programa dessa natureza, de acordo com o Governo, envolveria “[...] retomar as linhas de crédito para novos investimentos, através do BNDES, Banco do Brasil, CEF; e (de) [dar] estímulo ao consumo, através de agências de micro crédito solidário, (devem) [devendo] ser fortalecidos para alavancar a produção e consumo locais” (INSTITUTO CIDADANIA,

2001:85). O documento refere-se, também, à necessidade de melhoria do ensino público, a recuperação de uma política habitacional e o apoio das organizações da sociedade civil para gerar emprego e renda para as populações pobres do Brasil.

A Previdência Social Universal no PFZ é proposta para “[...] todos os trabalhadores em regime de economia familiar nas condições clássicas de vulnerabilidade social e biológica” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 86). Ainda de acordo com o Programa, “[...] esta proposta representa a possibilidade de um novo salto na renda da população carente” (ibidem, 2001: 86). Assim, avaliamos a Previdência Social Universal importante por transferir renda para a população pobre, e, se for aliada a outras políticas sociais, pode gerar efeitos sociais e econômicos consideráveis.

Os incentivos à agricultura familiar são essenciais para aumentar a produção de alimentos, a qual deve estar relacionada à busca pela segurança alimentar e nutricional. A agricultura familiar é um ponto essencial para provocar efeitos sociais e econômicos locais e regionais, ainda mais se estiver aliada com “[...] apoio à comercialização, aumento do valor agregado, compra institucional de pequenos e médios produtores da região” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:87).

A reforma agrária é imprescindível como política estrutural, uma vez que ela se baseia na distribuição do ativo – terra – para as famílias pobres e marginalizadas dos mercados de produção e consumo. O PFZ “[...] defende veementemente um processo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento” (ibidem, 2001: 86). São quatro os motivos para a reforma agrária: “[...] redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamização das economias regionais” (ibidem, 2001: 86). Assim, a reforma agrária no PFZ é a política que mais efeitos de encadeamento pode engendrar para as economias locais. De acordo com estimativas do Programa, se fosse assentado um milhão de famílias, seriam gerados 3,5 milhões de empregos permanentes na economia, logo, um efeito de 1 por 3,5, algo extremamente relevante em termos econômicos e sociais para erradicar a insegurança alimentar e a pobreza (SAMPAIO, 2004).

A política de convivência com a seca cria meios para que as pessoas que residem no semi-árido tenham oportunidades locais. Essa política tem sido efetivada por meio da construção de cisternas na região do semi-árido, ação que pode gerar efeitos de encadeamento na região do semi-árido, mas, para emancipar socialmente as famílias, são necessárias outras ações em associação a esta.

As políticas de transferência de renda, no caso atual o Bolsa Família, propiciam efeitos de encadeamento mais amplos, quando acompanhadas por outras ações que facultem a emancipação das famílias. É possível afirmar que as ações descritas como estruturais pelo PFZ podem gerar efeitos de encadeamento desde que sejam executadas em conjunto. Separadamente, elas são fragmentadoras da realidade e não levam à emancipação social.

A esse respeito, é consistente o argumento de autores como DEDECCA & BARBIERI (s/d) e YASBEK (2004), que ressaltam a necessidade de as políticas implementadas pelo PFZ serem articuladas para formarem um “arcabouço de proteção social”. As medidas emergenciais apontadas pelo PFZ vão mais no sentido de garantir um consumo nutricional mínimo para as famílias. São ações muito relevantes para retirar as famílias da situação de fome, mas são incapazes de emancipá-las socialmente. Os maiores efeitos de encadeamentos que o PFZ pode gerar relacionam-se às medidas estruturais a serem articuladamente implementadas.

3.4.2) Programas Simples de Transferência de Renda e seus possíveis reflexos em termos de desenvolvimento econômico

Um programa de transferência de renda, que aqui no Brasil ficou conhecido como Renda Mínima⁶⁰, “[...] representa uma estratégia de governo, destinada a, através de mecanismo de transferência monetária a indivíduos ou famílias, garantir um patamar considerado mínimo para garantir o atendimento das necessidades básicas dos beneficiários” (FAREN, 1999: 1). A proposta de Renda Mínima apresentada no Brasil busca redistribuir a renda por meio de uma política tributária progressiva, que garantiria a cada cidadão brasileiro o acesso a uma renda monetária adicional capaz de complementar sua renda e assegurar minimamente a sobrevivência.. Entretanto há que se mencionar que se trata de um programa de transferência de renda que não questiona a necessidade de redistribuir os ativos que gerem fluxos de renda, como a terra por exemplo.

Um aspecto positivo do Programa Renda Mínima é sua abertura para ser uma política social universal. Da mesma forma, merece destaque a sua sustentação num sistema tributário progressivo, que procura transferir uma parcela da renda dos mais favorecidos para os menos favorecidos. Contudo, num país como Brasil, o caráter

⁶⁰ Renda Mínima foi o nome que o Senado Eduardo Suplicy deu ao projeto que criaria a transferência de renda para todos os cidadãos brasileiros.

progressivo da transferência de renda é distorcido, pois o conjunto do ônus tributário é marcadamente regressivo, pela importância dos impostos indiretos. Este aspecto coloca em “xeque” a natureza do programa de renda mínima, pois as distorções do financiamento público e do próprio programa podem produzir efeitos paradoxais como: os impostos mais importantes para o financiamento público são indiretos e incidentes sobre os produtos e serviços, independente de serem estes de consumo básico ou não, afetam a renda real mínima socialmente garantida.

Essa argumentação contra o Renda Mínima pode ser encontrada em várias correntes teóricas do desenvolvimento, sobretudo, aquelas que têm como objeto o desenvolvimento local. Muitos analistas do PFZ e estudiosos das políticas sociais, tais como DEDECCA, COHN, YASBEK, SILVA & TAKAGI, BELIK & DEL GROSSI, dentre outros, questionam a eficácia de políticas simples de transferência de renda para combater a pobreza no caso do Brasil, caso essas políticas sejam aplicadas isoladamente.

Os autores NABUCO & SOUKI (2004) afirmam que um Programa de Transferência de Renda tem intuito de transformar as pessoas pobres “de famintos a consumidores (identificados como cidadãos)”, confundindo, portanto, consumo com cidadania. Na verdade, “a doação de quantias financeiras mensais às famílias, embora apresente seus méritos para determinados grupos sociais, apenas coloca tais pessoas como pequenos consumidores no mercado de bens salário” (NABUCO & SOUKI, 2004: 82). A visão que consideramos ideal para uma política social que vise propiciar “um projeto nacional de desenvolvimento” deve primar pelo princípio de que uma pessoa somente será considerada cidadão se tiver “condição de equivalência aos demais” e possuir meios de projetar um futuro, nesses termos, a mera inserção das pessoas carentes no mercado é insuficiente (NABUCO & SOUKI, 2004:83). Entendemos que o Programa Renda Mínima propicia a mera inserção das pessoas no mercado de consumo (e não de produção) mediante a doação de uma renda monetária.

Na argumentação de SUPPLY, o Programa Renda Mínima contribui para a redução da pobreza e a ampliação do emprego, pois, do ponto de vista das empresas, ele denota que os trabalhadores terão um acréscimo de remuneração sem que os custos de produção sejam elevados. O autor declara que a proposta concreta é a transferência de “uma modesta renda suficiente às necessidades básicas das pessoas, paga a todos os brasileiros, incondicionalmente, não importando sua origem, raça, sexo, idade, condição sócio-econômica. Trata-se de um instrumento equivalente ao imposto de renda negativo, só que mais racional e eficaz” (SUPPLY, 2004a).

Enfatizamos que a transferência de renda pode significar aumento do consumo e circulação de mercadorias, porém não necessariamente impacta sobre a geração de postos de trabalho. Ainda que se ampliem os postos de trabalho, isso não significará que estes abarcarão as populações marginalizadas do país, uma vez que elas carecem de políticas sociais específicas para serem inseridas no mercado de trabalho, espaço que está cada vez mais exigente e restrito.

Para o senador, “pagar a cada pessoa uma renda suficiente para a subsistência é a forma mais eficaz de erradicar a pobreza absoluta porque se atingirá de fato todos os pobres” (SUPLICY, 2004b). Na argumentação em favor do programa, o senador enumera as diversas experiências internacionais favoráveis. Contudo devemos levar em conta que todos os exemplos utilizados como símbolos de sucesso do programa de transferência de renda ocorreram em países desenvolvidos, cujas especificidades são muito distantes das presentes na sociedade brasileira. Outro aspecto a ser ressaltado é que a transferência de renda, isoladamente, é incapaz de emancipar socialmente as famílias carentes, porquanto não facultará às famílias acesso a bens sociais como educação, saúde, saneamento básico e mesmo renda suficiente para torná-las independentes de ajuda governamental.

Salientamos os estudos que consideram a distribuição de ativos como a terra, por exemplo, muito mais eficaz para combater a pobreza e redistribuir renda, que a distribuição da renda monetária, ou mesmo o acesso a políticas educacionais, ou seja, para o caso brasileiro, em que há uma enorme dívida social a ser resgatada, uma política de transferência de renda, por si só, é incapaz de superar a dívida social que o país apresenta. Segundo SILVA, BELIK & TAKAGI (2002:134):

“A experiência em muitos países confirma que: feita a redistribuição apenas de renda em si, esta se dilui rapidamente nos gastos inadiáveis (sejam alimentos, sejam bens não-duráveis) dos estratos de baixa renda, voltando essas rendas para as mãos dos estratos superiores que são os proprietários das indústrias de alimentos e bens não-duráveis. Não é a renda que deve, então, ser melhor distribuída e sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção”.

Podemos afirmar que políticas como o Renda Mínima produzem reflexos muito limitados, pois facultam a transferência da renda monetária, mas sem o comprometimento de se ter uma emancipação social das famílias que obtêm a renda

monetária. Defendemos uma política social capaz de colocar os indivíduos no “curso da cadeia produtiva”, formando um círculo virtuoso, de mais “independência e igualdade” (NABUCO & SOUKI, 2004: 83).

Argumentamos, ainda, que, se o Programa de Transferência de Renda for adotado isoladamente, vai pressionar o orçamento do governo, gerando poucas contrapartidas em termos de arrecadação para fazer face à pressão orçamentária por despesa. Ao passo que, quando se efetiva uma política social emancipacionista (com meios de inserção social), há ampliação da arrecadação tributária por novos fatores geradores de renda, além do que a emancipação deixa as famílias (no longo prazo) independentes de uma política governamental – “portas de saída das políticas sociais”.

Aprendemos que o Programa Renda Mínima é um programa de transferência de renda não amplo o suficiente para contemplar as necessidades das famílias pobres em economias que ainda têm espaço para ampliação local e regional da renda, pela incipiência do desenvolvimento nacional. Assim, o Renda Mínima pode ser um programa ideal para países que já criaram um arcabouço de políticas sociais consistente com os objetivos de distribuir renda e de consolidar conquistas sociais. No entanto, esse não é o caso do Brasil.

Em termos de comparação entre os dois programas (PFZ e Programa Renda Mínima), concluímos em apontar o PFZ como mais próximo das necessidades de superação social por parte das famílias mais pobres. Como já o dissemos, esta avaliação não ultrapassa o nível dos contornos teóricos dos dois programas.

3.5) Síntese dos Argumentos do Capítulo

Este capítulo teve como objetivo central analisar a relevância do Bolsa Família em relação ao Programa Fome Zero. Para alcançar esse objetivo, recorreremos ao estudo das ações desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Durante a argumentação deste capítulo pudemos perceber que o Bolsa Família superou em termos de importância, o Fome Zero, uma vez que os gastos em transferência de renda sobrepujaram, acentuadamente, as demais ações do Fome Zero.

Caracterizamos o Bolsa Família como uma ação emergencial, pois, para ser considerado como ação estruturante, suas medidas deveriam ser capazes de gerar efeitos de encadeamento locais/regionais, fato que não necessariamente ocorrerá.

O governo destacou o Bolsa Família como um avanço no gasto público, pois, este evitaria a superposição de ações e facultaria a focalização das ações sobre as famílias mais pobres. Entendemos a focalização, na forma como apresentada pelo Bolsa Família, como uma contraface de uma política macroeconômica de corte neoliberal.

A crítica apresentada no capítulo refere-se à unificação dos programas sociais em torno da transferência de renda, quando expusemos que esta deve ser apenas um mecanismo de gestão para um sistema de proteção social universal, e, não pode se transubstanciar em uma ação que se sobreponha às demais.

No projeto Fome Zero o programa de transferência de renda, chamado de Renda Mínima, aparecia como um programa estruturante. Vale ressaltar que entendemos que uma ação de transferência de renda apenas pode ser considerada estruturante caso esteja vinculada a mecanismos que propiciem a criação de efeitos de encadeamento renda-consumo localmente, de modo a dinamizar as áreas deprimidas. Partindo nessa perspectiva, apontamos que o Cartão Alimentação realmente pode ser designado como uma ação estruturante. Mas o Bolsa Família, no formato que tem sido implementado, não pode ser avaliada como estruturante, pois, não necessariamente, gera efeitos de encadeamento locais.

O último tópico do capítulo procurou demonstrar as diferenças em termos de impactos, entre o Fome Zero e um Programa de Renda Mínima, neste ponto, indicamos que o PFZ é mais capaz de gerar efeitos de encadeamento para o desenvolvimento de regiões deprimidas e a conseqüente minimização das desigualdades regionais e redistribuição de renda. Isso porque a transferência de renda, isoladamente, coloca os beneficiários como consumidores sem que estes sejam inseridos como cidadãos, pois a transferência de renda, não necessariamente, gera emprego e renda para as famílias mais carentes.

IV) CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese central desta dissertação foi que existiu uma alteração na “natureza do Projeto Fome Zero”, e, com base nesta hipótese, buscamos apresentar a mudança da “natureza” do Projeto Fome Zero, à medida que este foi implementado pelo governo Lula. Para averiguar tal hipótese, definimos o que seria a natureza do PFZ. Tal definição foi apresentada no capítulo I da dissertação, em que afirmamos a existência de uma especificidade no PFZ, a qual nos permitiu nomeá-lo de “*política social de desenvolvimento*”.

De acordo com esse capítulo, a política apresentada pelo Projeto Fome Zero, em sua versão 3, poderia ser designada como *social de desenvolvimento* por abarcar as ações sociais típicas presentes nas medidas emergenciais – aquelas que visam atacar a insegurança alimentar diretamente - ao mesmo tempo em que envolveu as ações de desenvolvimento apresentadas pelas medidas estruturantes – aquelas que buscam atacar “as causas da fome”. Definimos como a “natureza do Projeto Fome Zero” sua capacidade em congregar ações típicas de política social com uma ação de desenvolvimento. Por ações de política social, entendemos aquelas relacionadas ao curto prazo; e, as práticas de desenvolvimento apontamos aquelas que englobam o médio e longo prazo, através das ações estruturantes. Essa discussão foi realizada no capítulo I desta dissertação, quando estudamos detalhadamente o projeto Fome Zero em sua origem e concepção original.

No capítulo II, buscamos apreender a institucionalização do Fome Zero. Neste ponto, pudemos argumentar que, desde 2003, a alteração na natureza do Fome Zero esteve presente na política social do governo Lula, pois, consideramos que neste ano foram dados os primeiros passos para o privilégio do âmbito emergencial das ações em detrimento do âmbito estruturante. Nesse capítulo estudamos a institucionalização do Programa a partir dos Ministérios criados para a implementá-lo, o MESA e o MDS. Nesse tópico apontamos a criação do MDS como um marco da mudança na natureza do Fome Zero.

No capítulo III fizemos uma análise detalhada do programa Bolsa Família e sua importância no Fome Zero. Esta análise apresentou o programa Bolsa Família como um marco reorientador da natureza do Fome Zero. Isto porque o Bolsa Família

transformou-se no “eixo integrador” da política social do governo Lula, papel antes desempenhado pelo Fome Zero.

Consideramos como marcos para a redefinição da natureza do PROJETO FOME ZERO, primeiramente a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004. E, o surgimento do programa Bolsa Família em outubro de 2003. Colocamos a criação do MDS como primeiro marco em relação ao Bolsa Família porque observamos que foi o MDS quem materializou a expansão e prevalência do Bolsa Família sobre as ações de segurança alimentar apresentadas no Fome Zero.

Nesta dissertação afirmamos que em termos de política social o governo Lula superou seus antecessores, e, tal superação esteve diretamente relacionada ao Programa Fome Zero. Entretanto, indicamos os limites na implementação deste programa. Pois, foi através da implementação do programa que se passou a privilegiar o âmbito emergencial (de curto prazo das ações), em detrimento do âmbito estruturante (envolve o médio e longo prazo). Logo, aquilo que poderia potencializar mais as ações de desenvolvimento do governo Lula – medidas estruturantes – foi desprivilegiada em detrimento das ações emergenciais.

Entretanto, não podemos afirmar que as ações estruturantes foram “perdidas”. Apontamos que estas foram desprivilegiadas em relação às ações emergenciais. Na verdade, a redefinição da política social do governo Lula envolveu o entendimento de que as medidas de curto prazo (principalmente a transferência de renda) são essenciais para gerar os primeiros efeitos de encadeamento para as medidas estruturantes a serem implementadas. No entanto, o direcionamento que o governo ainda está por imprimir ao programa social será essencial para podermos confirmar sua evolução ou não.

Estamos vivendo um período de em que o MDS diz fazer autocrítica por em relação à sua política social. Esperamos que este momento seja suficiente para reorientar a política social na direção dos avanços estruturais requeridos pela sociedade brasileira. Uma afirmação essencial é que avaliamos o Fome Zero como uma evolução em termos de política social, e acreditamos que sua continuidade é imprescindível para a obtenção de avanços sociais mais consistentes no país. Ponderamos apenas a necessidade de se retornar à concepção original do Projeto Fome Zero, justamente

aquela que se relaciona com o conceito de “segurança alimentar”, e procura criar meios para que as famílias possam tornar-se emancipadas socialmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Ruralidade e desenvolvimento.

Disponível:http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_jornal/2001/Ruralidade_e_de_senvolvimento.pdf, acesso :24/09/2005.

AGOSTINE, Cristiane. Lula pede mais rigor no gasto social. In: Jornal Valor Econômico, 03/02/2005, A10.

ALMEIDA FILHO, Neimeyer & BONENTE, Bianca Imbiriba. Desenvolvimento Capitalista e Desenvolvimento Territorial: Uma Investigação das Determinações estruturais e dos Distintos Âmbitos Teóricos. In: ECONOMIA TEXTOS, n.38/06, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia.

BELIK, Walter. Repensando las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición em América Latina. In: POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EM AMÉRICA LATINA. 2004a, São Paulo, Editora Hucitec, pp.9 -29.

_____. A Medida da Pobreza. In: Fome Zero – Textos Fundamentais,. BETTO, Frei (org.). 2004b,São Paulo, Editora Garamond, pp.32-34.

BETTO, Frei. A Fome como Questão Política. In: Fome Zero – Textos Fundamentais,. BETTO, Frei (org.). 2004b,São Paulo, Editora Garamond, pp. 21-32.

BELIK, Walter & DEL GROSSI, Mauro. O PROJETO FOME ZERO no Contexto das Políticas Sociais no Brasil. In: Anais do XLI Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia Rural,. Juiz de Fora, jul./2003.

CARTILHA DO BOLSA FAMILIA, 2003. Disponível no site: www.fomezero.gov.br, acesso em 10/12/2004.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas nº 12, jun./dez. 1995. Brasília

I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 1994. Disponível: <http://www.consea.org.br>. Acesso: 06/10/2005.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp.9-15.

DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL. 1996. Disponível no site: <http://www.fao.org/documentos/show> , data de acesso: 12/05/2005.

DEDECCA, Cláudio Salvadori & BARBIERI, Carolina Veríssimo. Fome Zero e Pilotos para a Política Social. mimeo. Disponível no site: www.fomezero.org.br . Acesso: 20/02/2005.

DECRETO Nº 4.675, DE 16 DE ABRIL DE 2003.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004. POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003

EXPO FOME ZERO. Principais Ações Implementadas pelo PROJETO FOME ZERO. São Paulo, 2004. In: www.fomezero.org.br, acesso: 22/01/2005.

FAREN, Duciran Van Marsen. A Renda Mínima como Direito Fundamental, 1999. Disponível: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/desc/duciran.html>, acesso em 02/02/2005.

FIAN INTERNATIONAL SECRETARIAT. Combate à Fome e o Direito Humano à alimentação no Brasil: o 1º ano do PROJETO FOME ZERO do Governo Lula. Heidelberg, Alemanha, 2004. Disponível na Internet: fian@fian.org

FORD, Deep Enfoques Conceptuales y Sistemas de Información sobre Seguridad Alimentaria. In: POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EM AMÉRICA LATINA. 2004, São Paulo, Editora Hucitec, pp.29-49.

FRIEDMAN, Harriet. Uma Economia Mundial de Alimentos Sustentável. In: Abastecimento e Segurança Alimentar – Os Limites da Liberalização, BELIK, Walter & MALUF, Renato (orgs), Campinas, IE/Unicamp, 2000, pp. 01-23.

GRAZIANO DA SILVA, José. Guarda-Chuva Social. In: Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV. n.10 dez./jan. 2003 pp.3-5.

PROJETO FOME ZERO. PROJETO FOME ZERO – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. In: www.icidadania.org.br, acesso: 11/2004. versão de outubro de 2001.

JORNAL VALOR ECONÔMICO, 25/10/2005, A14.

_____, **26/10/2005, A12.**

MALUF, Renato & MENEZES, Francisco. Caderno de ‘Segurança Alimentar’. In: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>. Acesso em 27/09/2005.

MANCE, Euclides André. O PROJETO FOME ZERO. In: FOME ZERO E ECONOMIA SOLIÁRIA – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DO BRASIL. 2004, Curitiba, Editora Gráfica Popular, pp.73-150.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros. Brasília, 2004. Documento da Diretoria de Avaliação e Monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social.

MENEZES, Francisco. A política social na área de segurança alimentar. In: <http://perso.wanadoo.fr/amar-bresil/documents/secual/san.html> . Acesso em 27/09/2005.

MENEZES, Francisco. *O Conceito de Segurança Alimentar.* In: *As Faces da Pobreza no Brasil – Programa de Trabalho.* Rio de Janeiro, ActionAid Brasil, 1998, p.59-112.

MOYANO, Eduardo Estrada. El Concepto de Capital Social y su Utilidad para el Analisis de Las Dinâmicas Del Desarrollo. In: *Economia Ensaios*, Uberlândia, ju./dez. 1999, pp.3-39.

NABUCO, Maria Regina & SOUKI, Lea. *Mais alguém do PROJETO FOME ZERO.* In: *Fome Zero – Textos Fundamentais*, BETO, Frei (org.). São Paulo, Editora Garamont, 2004, pp.81-83

_____. *O Conceito de Segurança Alimentar.* In: *As faces da Pobreza no Brasil – Programa de Trabalho.* ActionAid Brasil. Rio de Janeiro, pp.59-112.

NERI, Marcelo. A Alvorada do FOME ZERO. In: *Revista Agroanalysis – A revista de Agronegócios da FGV.* n.10 dez./jan. 2003 pp.11-12.

ORTEGA, Antônio César & CARDOSO, Alessandra. *Potenciais e Limites de uma Política de Desenvolvimento Local: o PRONAF à luz do LEADER.* In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.40, n.2 abr./jun. 2002.

PESSANHA, Lavínia. A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para Garantia do Direito ao Alimento. Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093. Disponível: www.ibge.gov.br/texto_5.

PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO, 2004/2007. Plano Brasil um país de Todos. Disponível no site: www.planejamento.gov.br , acesso em 12/08/2005.

POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003

POLITICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANALISE IPEA, agosto 2004.

PONTES, Reinaldo Nobre. A Evolução do Combate a Pobreza no Brasil e o Papel do Fome Zero. In: *Fome Zero – Textos Fundamentais*,. BETTO, Frei (org.). 2004b, São Paulo, Editora Garamond, pp. 35-47.

RELATÓRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR (SESAN). 2004, Disponível: www.mds.gov.br/Relatorios/gestao_2004/relatorios2004_01.asp, acesso em 12/08/2005

RELATÓRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (SENARC), 2004. Disponível: www.mds.gov.br/Relatorios/gestao_2004/relatorios2004_01.asp, acesso em 12/08/2005

RELATÓRIO ESPECIAL SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO. Escrito pelo relator da ONU Jean Ziegler, 2002.

ROCHA, Sônia & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome.* In: A nova Geografia da Fome e da Pobreza. VELLOZO, J. P. R. & ALBUQUERQUE, R. C., (orgs). Rio de Janeiro, 2004, Editora Olympio, pp.19-77.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SERVILHA, Valdemar. O Financiamento da Agricultura Brasileira. Tese de Doutorado apresentada ao IE/Unicamp. Campinas (SP), 1994.

SILVA, José Graziano & TAKAGI, Maia. Fome Zero – política pública e cidadania. In: *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, Uberlândia, jun. 2004.

SILVA, José Graziano; BELIK, Walter & TAKAGI, Maia. O que o Brasil pode fazer para Combater a Fome. In: COMBATE À FOME E À POBREZA RURAL. 2002, São Paulo, Projeto Fome Zero, pp.131-240.

_____. Políticas de Combate à Fome no Brasil. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo Perspectiva*. [online]. out./dez. 2001, vol.15, no.4 [citado 09 Dezembro 2004], p.119-129. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392001000400013&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-8839.

SILVA, MARIA OZANIRA, YASBEK, MARIA CARMELITA & GIOVANNI, GERALDO. A Política Social Brasileira no Século XXI – a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Editora Cortez:2004.

SUPLICY, Eduardo. As transferências de renda e o nível de emprego. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 16/07/2004a. Disponível no site: http://www1.senado.gov.br/eduardosuplicy/frm_publicacoes.htm

_____. A eficiência da renda básica. In: *Jornal O Globo*, 23/01/2004b. Disponível no site: http://www1.senado.gov.br/eduardosuplicy/frm_publicacoes.htm

VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, R.C. O Conceito de Segurança Alimentar no PROJETO FOME ZERO. In: A NOVA GEOGRAFIA DA FOME E DA POBREZA. 2004, Rio de Janeiro, Editora José Olympio, pp.19-25.

YASBEK, Maria Carmelita. O PROJETO FOME ZERO no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo Perspectiva*. [online]. abr./jun. 2004, vol.18, no.2 [citado 09 Dezembro 2004], p.104-112. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392004000200011&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-8839.

SITES PESQUISADOS

www.mds.gov.br
www.fomezero.org.br
www.fomezero.gov.br
www.apoiofomezero.org.br
www.presidencia.gov.br/mesa
<http://www.scielo.br>
www.planejamento.gov.br
www.ibge.gov.br
<http://perso.wanadoo.fr>
<http://www.dhnet.org.br>
www.icidadania.org.br
<http://www.fao.org>
<http://www.consea.org.br>
<http://www.econ.fea.usp.br>
<http://www.comciencia.br>