

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

BRUNO DAMASCENO XAVIER

PROGRAMA FOME ZERO:  
ASSISTENCIALISMO OU DESENVOLVIMENTO?

UBERLÂNDIA  
2020

BRUNO DAMASCENO XAVIER

PROGRAMA FOME ZERO:  
ASSISTENCIALISMO OU 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 Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Antônio César Ortega

UBERLÂNDIA

2020

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

|            |  |
|------------|--|
| X3<br>2020 | Xavier, Bruno Damasceno, 1992-<br>Programa Fome Zero: assistencialismo ou desenvolvimento?<br>[recurso eletrônico] / Bruno Damasceno Xavier. - 2020.<br><br>Orientador: Antônio César Ortega.<br>Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,<br>Pós-graduação em Economia.<br>Modo de acesso: Internet.<br>Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.236">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.236</a><br>Inclui bibliografia.<br><br>1. Economia. I. Ortega, Antônio César, 1960-, (Orient.). II.<br>Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Economia.<br>III. Título.<br><br>CDU: 330 |
|------------|--|

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074


**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia  
 Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J, Sala 218 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4315 - www.ppge.ie.ufu.br - ppge@ufu.br


**ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO**

|                                    |   |                 |       |                       |       |
|------------------------------------|---|-----------------|-------|-----------------------|-------|
| Programa de Pós-Graduação em:      | Economia  |                 |       |                       |       |
| Defesa de:                         | Dissertação de Mestrado Acadêmico, Nº 279, PPGE   |                 |       |                       |       |
| Data:                              | 20 de fevereiro de 2020   | Hora de início: | 10:00 | Hora de encerramento: | 12:00 |
| Matrícula do Discente:             | 11812ECO002   |                 |       |                       |       |
| Nome do Discente:                  | Bruno Damasceno Xavier  |                 |       |                       |       |
| Título do Trabalho:                | Programa Fome Zero: assistencialismo ou desenvolvimento?  |                 |       |                       |       |
| Área de concentração:              | Desenvolvimento Econômico   |                 |       |                       |       |
| Linha de pesquisa:                 | Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico  |                 |       |                       |       |
| Projeto de Pesquisa de vinculação: | As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual: Um Estudo de Caso da Bahia |                 |       |                       |       |

Reuniu-se na sala 1J232, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Economia, assim composta: Professores Doutores: Clésio Marcelino de Jesus - UFU; Michelle da Silva Borges - UFG; Antonio César Ortega - PPGE/UFU orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Antonio César Ortega, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A]provado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Cesar Ortega, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/02/2020, às 12:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Clesio Marcelino de Jesus, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/02/2020, às 12:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Michelle da Silva Borges, Usuário Externo**, em 20/02/2020, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1848621** e o código CRC **7E77DD04**.

---

Dedico esta dissertação a todos meus amigos, professores e familiares.

## AGRADECIMENTOS

Penso que neste momento devo agradecer àqueles que me inspiraram e àqueles que me auxiliaram a cumprir esta inspiração. Os primeiros contribuíram também para a minha criação e evolução como cidadão pensante e inquieto com a maneira como a realidade se desenvolve, dando sentido a minha existência. Os outros são pessoas que estão ou estiveram ao meu lado, em parte porque às procuro, e em parte porque surgiram em meus caminhos.

Como inspiração e criação, tenho meus pais. Ela uma mulher amorosa e humilde acima de todas as coisas, Rosemary, sempre com as portas do coração abertas à minha presença. Exemplo de toda minha garra e determinação. Ele sempre uma presença alegre, tem solução pra tudo, mas também gosta de ficar calado, e isto ensina. Cláudio, quem sempre acreditou e confiou em mim.

Dentro de minha criação minha irmã, Beatriz, à quem sempre dediquei paciência e amor, e da mesma forma sempre obtive de volta. Um olhar sincero a todo momento.

Inspiraram também todos àqueles que passaram por minhas reflexões, e que mesmo sem saber criavam em minha mente a caricatura social de um povo sempre esforçado, alegre e trabalhador. Em grande medida, atingidos e limitados pela concentração de renda e riqueza de nossas terras.

Completando a caminhada, a satisfação e o contentamento de encontrar àqueles os quais a ajuda e o auxílio chegam sempre nas horas bem-vindas.

Agradeço ao professor Cesar Ortega, também fonte de inspiração e exemplo de observação, pelas aulas ministradas, as conversas políticas, técnicas e amistosas (reuniões/café da tarde). Sou grato também pela paciência e atenção, num exercício tão desafiador e instigante como o de se dedicar aos estudos, numa contribuição de vivência.

Fico lisonjeado e contente por ter tido a chance de conhecer e me aproximar de professores dedicados às Ciências Econômicas e a multidisciplinariedade que as mesmas nos exigem. Assim agradeço aos professores do Programa de Pós Graduação em Economia (PPGE), aos outros do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) e também aos membros do Centro de Pesquisas Econômico-Sociais (CEPES).

Em especial, agradeço dois professores que se tornaram mais próximos, Niemeyer Almeida e Carlos Nascimento. Ao primeiro pela presença marcante e dedicada em todos os ambientes que ocupa. Ao segundo, pelas conversas políticas e humanizadoras, pelas portas sempre abertas, e as aulas no Estágio Docência.

Aos demais professores por suas aulas ministradas durante o curso. Marisa Botelho, Vanessa Petrelli, Carlos Saiani, Flávio, Aderbal, Daniel Caixeta, Clésio Marcelino, outros ministrantes de palestras, e à professora Ana Paula, pelos auxílios e Coordenação do Curso.

Por fim, as companheiras e aos companheiros presentes nessa jornada Uberlandense.

Amiga Naiara, companheira de apartamento e irmã de *ruralidades* (UFRRJ), sempre pronta pra me ouvir, se colocar, discutir ideias, cuidar e compartilhar sua culinária requintada.

Amiga Carolina, amiga pra todas as horas, do carnaval às discussões políticas intermináveis, pronta e disposta a ouvir minhas histórias e inconformidades.

Aos demais amigos de turma e das diversões nos arredores do país UFU. Valdecy, PH, Joabe, Nicolas, Gutão, João, Matheux e, graças aos bons ventos, uma lista que se alonga ainda mais.

Sou muito grato também aos amigos Raphael e Mr. Anderson, diariamente nas filas do restaurante universitário e pelas conversas de todos os temas e vivências.

Por último, agradeço pela possibilidade de ser auxiliado financeiramente durante o tempo das aulas e pesquisas, uma oportunidade que modifica a base da sociedade brasileira: à fundação pública de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.



“A compreensão da fome brasileira passa necessariamente pela compreensão histórico-social de como se constituiu a nossa pobreza, o que está diretamente relacionado ao padrão de desenvolvimento que parametrizou nossa história. Podemos, sinteticamente, caracterizar este padrão de desenvolvimento como tendo sido predominantemente: concentrador do poder político; concentrador de riquezas, em particular chamamos a atenção para a concentração fundiária; patrimonialista e sustentado em um modelo econômico concentrador e excludente. No plano internacional, não é difícil identificar que nossa economia, desde a colônia até hoje, se incorporou à economia mundial de forma periférica, tardia, e dependente, o que acarretou sempre graves perdas econômico-sociais para a maioria da sociedade brasileira”.

(Reinaldo Nobre Pontes, 2004)

## RESUMO

O objetivo desta dissertação foi descrever e analisar o processo de implementação do Programa Fome Zero (2003). Para isto, partiu-se da hipótese de existência de diferenças programáticas entre as propostas contidas no Projeto Fome Zero (2001) e as ações e políticas implementadas pelo Programa durante o primeiro mandato do Governo Lula. Um dos grandes diferenciais do Projeto está na incorporação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como orientador das políticas públicas. Após analisar a evolução deste conceito e sua adoção no Brasil, foram descritas as ações executadas pelos ministérios e secretarias responsáveis pelo Programa (MESA, MDS e SESAN). Em seguida, foram apontadas e avaliadas as matrizes de pensamento e os conflitos ideológicos internos ao Governo Federal na época. Para isto, a metodologia utilizada consiste no método teórico-histórico de análise, realizando a leitura crítica de documentos públicos, livros sobre SAN, textos contendo entrevistas de especialistas em SAN que participaram ativamente das discussões sobre a implementação do Programa, e também escritos de políticos membros do Partido dos Trabalhadores. Além da análise dos dados disponibilizados pela SESAN sobre as ações desenvolvidas entre 2004 e 2006. A partir destas análises, conclui-se que algumas alterações ocorreram sobre a maneira de como implementar o programa e combater à fome e a pobreza no país, alterando algumas concepções e paradigmas das propostas originais. Estas alterações tornaram o Programa mais focalizado em grupos populacionais específicos, reduzindo algumas potencialidades de desenvolvimento do Projeto de 2001. Os motivos para estas mudanças, em grande medida, se encontram nas disputas políticas e ideológicas internas ao Partido dos Trabalhadores, e também externas, nas alianças partidárias feitas pelo Governo Federal, representadas nos diferentes ministérios.

**Palavras-chave:** Programa Fome Zero; Segurança Alimentar e Nutricional; Divergências Políticas; Partido dos Trabalhadores.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation was to describe and analyze the process of implementing the Zero Hunger Program (2003). For this, we started from the hypothesis of programmatic differences between the proposals contained in the Zero Hunger Project (2001) and the actions and policies implemented by the Program during the first term of the Lula Government. One of the Project's great differentials is the incorporation of the concept of Food and Nutritional Security (SAN) as a guide for public policies. After analyzing the evolution of this concept and its adoption in Brazil, the actions carried out by the ministries and secretariats responsible for the Program (MESA, MDS and SESAN) were described. Then, the matrices of thought and ideological conflicts internal to the Federal Government at the time were pointed out and evaluated. For this, the methodology used consists of the theoretical-historical method of analysis, performing a critical reading of public documents, books on SAN, texts containing interviews of experts in SAN who actively participated in the discussions on the implementation of the Program, and also writings of politicians members of the Workers' Party. In addition to the analysis of the data made available by SESAN on the actions developed between 2004 and 2006. From these analyzes, it is concluded that some changes occurred in the way of how to implement the program and fight hunger and poverty in the country, changing some conceptions and paradigms of the original proposals. These changes made the Program more focused on specific population groups, reducing some of the development potential of the 2001 Project. The reasons for these changes, to a large extent, are to be found in the political and ideological disputes internal to the Workers' Party, and also external, in the party alliances made by the Federal Government, represented in the different ministries.

**Keywords:** Zero Hunger Program; Food and nutrition security; Political differences; Workers' Party.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – População abaixo da linha de pobreza por região no Brasil, em 1999.....                                     | 21 |
| Gráfico 2 – Distribuição da população abaixo da linha de pobreza por área de habitação no Brasil, em 1999.....          | 22 |
| Gráfico 3 – Distribuição da população abaixo da linha de pobreza por região e área de habitação no Brasil, em 1999..... | 22 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – “Marchas e Contramarchas” nas políticas de combate à fome no Brasil.....  | 27 |
| Quadro 2 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero.....   | 36 |
| Quadro 3 - Políticas a serem implementadas em 2003.....  | 43 |
| Quadro 4 - Ações estruturais desenvolvidas por outros ministérios com o apoio financeiro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA..... | 55 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Distribuição das famílias pobres por áreas de habitação, em 1999.....                                     | 23 |
| Tabela 2 – Distribuição dos municípios, da população residente e da pobreza extrema, segundo classes de tamanho..... | 24 |
| Tabela 3 – Municípios capacitados e Comitês Gestores formados em 2003 .....  | 52 |
| Tabela 4 – Programa de Abastecimento Alimentar em 2004.....  | 61 |
| Tabela 5 – Implementação da Rede de Restaurantes Populares em 2004.....  | 62 |
| Tabela 6 – Ações em educação para alimentação saudável no ano de 2004.....   | 62 |
| Tabela 7 – Ações específicas para ampliação do acesso à alimentação em 2004.....                                     | 63 |
| Tabela 8 – Apoio à produção de alimentos para autoconsumo.....   | 64 |
| Tabela 9 - Ações envolvendo à instalação e manutenção de Bancos de Alimentos em 2004..                               | 65 |
| Tabela 10 - Ações para o Programa de Abastecimento Agroalimentar em 2005.....  | 66 |
| Tabela 11 - Ações ligadas à instalação da Rede de Restaurantes Populares em 2005.....                                | 68 |
| Tabela 12 - Ações desenvolvidas para ampliação do acesso à alimentação em 2005.....                                  | 70 |
| Tabela 13 - Público beneficiário das doações de cestas de alimentos em 2005.....                                     | 72 |
| Tabela 14 - Ações desenvolvidas pela SESAN em 2006.....  | 74 |
| Tabela 15 - Populações beneficiárias das doações de cestas de alimentos em 2006.....                                 | 75 |
| Tabela 16 - Quantidade de cisternas construídas por Estado entre 2003 e 2006.....                                    | 76 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| Introdução.....  | 1  |
| CAPÍTULO 1 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL.....           | 9  |
| 1. Segurança Alimentar e Nutricional: origem, evolução e adoção do conceito no Brasil.....               | 9  |
| 1.1. Origem e evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no plano internacional.....      | 9  |
| 1.2. Adoção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....                              | 12 |
| 1.3. O problema da fome e da pobreza no Brasil.....  | 15 |
| 1.3.1. “Desconstruindo Mitos”.....   | 16 |
| 1.3.2. Como mensurar a fome e a pobreza no Brasil?.....  | 18 |
| 1.3.3. Onde estavam os pobres e os famintos no território nacional?.....                                 | 21 |
| CAPÍTULO 02 – DAS IDEIAS À PRÁTICA: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO (2003).....                    | 33 |
| 2. Origem, formulação e execução do Programa Fome Zero.....  | 33 |
| 2.1. Como combater à fome e à pobreza.....   | 33 |
| 2.2. Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....                                     | 35 |
| 2.2.1. As políticas estruturais.....   | 35 |
| 2.2.2. As políticas específicas.....   | 37 |
| 2.2.3. As políticas locais.....  | 38 |
| 2.3. Algumas inovações no âmbito do PFZ.....   | 39 |
| 2.4. A implementação do Programa Fome Zero em 2003.....  | 41 |
| 2.4.1. Recomendações da Equipe de Transição.....   | 44 |
| 2.4.2. A breve história do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)..... | 47 |
| 2.4.3. A ação emergencial no Semiárido e a participação dos pequenos municípios.....                     | 50 |
| 2.4.4. A articulação interministerial e as políticas estruturais.....                                    | 53 |
| 2.4.5. O CONSEA e a construção participativa da PNSAN.....   | 56 |
| 2.4.6. Os mutirões contra a fome.....  | 57 |
| 2.5. A SESAN no MDS.....   | 59 |
| 2.5.1. As ações desenvolvidas pela SESAN no ano de 2004.....   | 59 |
| 2.5.2. As ações desenvolvidas pela SESAN em 2005.....  | 65 |
| 2.5.3. As ações desenvolvidas pela SESAN em 2006.....  | 73 |
| 2.6. Síntese dos argumentos do capítulo.....   | 77 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 03 – DESAFIOS, DISPUTAS E ALTERAÇÕES NO CAMINHO DO PROGRAMA FOME ZERO .....      | 79  |
| 3.1. Os desafios na implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | 81  |
| 3.1.1. Universalização de direitos ou focalização da pobreza? .....                       | 83  |
| 3.1.2. A necessidade de superação das políticas de transferências de renda.....           | 85  |
| 3.2. A busca pelo desenvolvimento autônomo e endógeno (As ações estruturantes) .....      | 90  |
| 3.2.1. O papel da organização local para o controle dos programas sociais .....           | 91  |
| 3.2.2. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).....            | 93  |
| 3.3. Os entraves às ideias e políticas do Programa Fome Zero .....                        | 96  |
| 3.3.1. A dimensão dos conflitos intrapartidários e os atores envolvidos .....             | 98  |
| 3.3.2. Algumas dificuldades entre as esferas de governo e entre os ministérios.....       | 103 |
| 3.4. Síntese dos argumentos do capítulo .....   | 105 |
| CONCLUSÃO.....  | 108 |
| REFERÊNCIAS .....   | 111 |



## Introdução

A necessidade do combate à fome sempre esteve presente na história das sociedades capitalistas, como ressaltava Karl Polanyi em seu livro *A Grande Transformação*. Por exemplo, o autor destaca que na vigência da “Lei de Speenhamland no século XVIII, buscou-se compensar monetariamente as famílias que tiveram suas terras expropriadas e começaram a se inserir na produção industrial crescente” (BELIK, 2002:135). Como solução à época, o governo britânico resolveu implantar uma política semelhante a uma renda mínima que garantisse a aquisição de alimentos e condições de sobrevivência aos trabalhadores em uma situação de baixo salário, já que não mais dispunham de suas terras e condições de sobrevivência no campo.

Ao passar dos séculos, as causas da fome se alteraram por diversos motivos, entre eles as inovações tecnológicas e organizacionais dos modos de produção, o aumento da expectativa de vida, a queda nos índices de mortalidade, o aumento substancial do contingente populacional, a alteração no estilo de vida dos indivíduos, entre outros fatores. Destaca-se o período de revolução tecnológica, pós Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), quando grandes problemas de escala produtiva e melhoria na qualidade de vida foram sanados graças à adaptação das tecnologias de guerra para os novos tempos de paz, um marco no modo de vida das sociedades ocidentais. Foi a chamada Revolução Verde<sup>1</sup>.

Após décadas de aumento da produtividade agrícola, em setembro de 2000, um evento chamado Cúpula do Milênio, promovido pela Organização das Nações Unidas - ONU, reuniu representantes de 191 países e mais 22 organizações internacionais, incluindo o Brasil. O objetivo deste encontro era debater sobre os principais problemas que afetavam o mundo neste novo milênio que se iniciava. Entre os resultados alcançados, está o estabelecimento dos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), um comprometimento assinado pelos representantes dos Estados membros da ONU para que tais objetivos fossem alcançados até o ano de 2015.

Entre os ODM, o primeiro deles é justamente a erradicação da pobreza extrema e da fome no mundo. Assim, os países envolvidos deveriam criar medidas para a redução pela metade do número de pessoas com renda inferior a US\$1,00 por dia e também do número de pessoas em situação de fome até o ano estipulado. Para o ano 2000, os números da ONU

---

<sup>1</sup> Criada em 1966, por William Gown, a expressão Revolução Verde representa um conjunto de inovações tecnológicas ocorridas na agricultura, a partir da década de 1960, para a obtenção de maior produtividade na produção de alimentos. Por meio do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização do solo, utilização de agrotóxicos, mecanização no campo, entre outros insumos industriais.

mostravam a existência de 1 bilhão e 200 milhões de pessoas com renda inferior a este limite de 1 dólar. Tomando como base as estatísticas dos anos 1990.

Para o caso brasileiro, antes mesmo do período determinado, o Relatório Global de 2014<sup>2</sup> da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) mostrou a saída do país do Mapa Mundial da Fome. Segundo os dados analisados, entre 2002 e 2013 a população de brasileiros em situação de subalimentação foi reduzida em 82%. Assim, o Indicador de Prevalência de Subalimentação utilizado pelo órgão alcançou um nível menor do que 5%, limite para o qual a organização considera que o país tenha superado o problema da fome (SOFI, 2014).

O alcance desta meta no país está intimamente ligado à prioridade no combate à fome dada pelo Governo eleito em 2003 e a consequente implementação do Programa Fome Zero. De acordo com o Ministro de Estado coordenador do programa e ex-Diretor-Geral da FAO, José Graziano da Silva, o exemplo brasileiro na erradicação da fome seria emblemático devido ter ocorrido em tempo recorde mundial: cerca de dez anos. O que teria contribuído para que o país servisse de inspiração no combate à fome para outros países, inclusive aqueles ditos desenvolvidos.

Nas palavras de José Graziano da Silva:

O Brasil é o único caso dos tempos modernos de um país dessa dimensão, com o tamanho da população brasileira e com o tamanho do problema da fome no Brasil, que logrou em menos de dez anos a eliminação da fome. Isso se deve a um conjunto articulado de políticas. Antes se pensava que não era possível erradicar a fome, o Fome Zero mostrou que é possível sim erradicar a fome (SILVA, 2019:1)<sup>3</sup>.

Depois de ter alcançado este relativo sucesso no Brasil, o Programa Fome Zero se tornou um exemplo mundial no combate à fome, servindo de inspiração para outras iniciativas de projetos pelo mundo e também se tornando um elemento chave para a eleição de José Graziano como Diretor-Geral da FAO em 2011. Citam-se como exemplos políticas implementadas na Ásia e no Pacífico a partir de 2013, a Declaração de Malabo assinada pelos Chefes de Estados Africanos em 2014, até alcançar a comunidade internacional de forma mais ampla, que passa assumir como metas globais do Fome Zero (*Zero Hunger*) os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

---

<sup>2</sup> Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo, em inglês *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)*, disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>. Acesso em: 10/12/2019.

<sup>3</sup> Entrevista concedida ao jornal Brasil247, no dia 13 de setembro de 2019. Disponível em <https://www.brasil247.com/brasil/graziano-combate-do-brasil-a-fome-e-exemplo-e-inspiracao-no-mundo>. Acesso em: 10/12/2019.

Antes de entrarmos nos objetivos e detalhamentos desta pesquisa, cabem alguns destaques sobre a origem e os motivos de criação do Programa brasileiro. O problema da fome no Brasil guarda características estruturais na formação do país, desde os tempos da antiga colônia, entretanto é durante o século XX que o tema começa a ganhar destaque. Por volta dos anos 1940, o ilustre pensador Josué de Castro chama a atenção para o tamanho deste problema, transformando-o em bandeira de luta política, com algumas inovações nas sugestões do combate à fome. Em sua obra de maior destaque *Geografia da Fome (1946)*, o autor traça o primeiro mapa da fome no país, fundamental ainda hoje para os dilemas da atualidade sobre a sustentabilidade ecológica e a garantia do direito humano à alimentação.

Mesmo com os destaques ocorridos em meados do século passado, foi somente em 2003 que o tema da fome se tornou uma prioridade pública para o Governo Federal. De fato a estrutura de desigualdade social identificada no Brasil, agravada após os anos de Ditadura Militar (1964-1985), as crises financeiras dos anos 1980 e as políticas Neoliberais dos anos 1990, contribuiu para a necessidade emergencial da discussão do tema da fome no país.

Ao longo dos anos 1990, movimentos sociais, partidos políticos e especialistas no tema do combate à fome e da segurança alimentar, em parceria com o Governo Paralelo, e mais a frente, o Instituto Cidadania, se reuniram a fim de motivarem debates com o objetivo de propor práticas que pudessem ser adotadas por um governo que estivesse disposto a encarar o problema da fome e da pobreza como prioridades, ou causa social. O que anos mais tarde dará origem ao Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, lançado para o debate público em 2001.

As discussões em torno deste projeto nacional partiram da constatação do contingente de pessoas em situação de extrema pobreza no país, algo em torno de 9 milhões de famílias ou 44 milhões de pessoas, em 1999. Espalhadas pelas pequenas, médias e grandes cidades e pelas regiões rurais e metropolitanas (PROJETO FOME ZERO, 2001). A questão é que o empenho necessário contido neste projeto exigia mais do que políticas governamentais isoladas, era preciso um conjunto de políticas públicas articuladas, além de uma efetiva participação da sociedade civil organizada. Devido à identificação da complexidade do problema a ser enfrentado, faziam-se necessárias também “políticas estruturais – voltadas à distribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias” (SILVA, 2010, p.12).

Sendo assim, nesta dissertação, foi realizada uma descrição e análise do processo de implementação do Programa Fome Zero no Brasil, entre 2003 e 2006. Destaca-se também que entre outras inovações trazidas pelo programa está a orientação das políticas pelo conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN. Assim, inicialmente analisamos a evolução histórica deste conceito, salientando que se trata de um tema em permanente construção e disputa, relacionando diferentes interesses e aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais. Este tema ganha maior espaço no país a partir do lançamento da Política Nacional de Segurança Alimentar (SILVA; SILVA, 1991) e se estende ao longo da década com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, em 1993, e a realização da I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional – ICNSAN, em 1994. Para além do cenário nacional, o contexto internacional também era favorável à discussão das políticas de segurança alimentar e nutricional, a exemplo dos temas debatidos na Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996.

Chama-se a atenção também para o diagnóstico de que o problema da fome no país não estava mais relacionado à insuficiência da oferta de alimentos para a população, mas sim às impossibilidades de acesso. Ao mesmo tempo, os debates na ICNSAN apontavam que as causas da fome estavam relacionadas à excessiva concentração de terras e de riquezas no país, assim como aos baixos níveis salariais praticados na economia. Ou seja, havia um fator estrutural como mecanismo de manutenção dos altos índices de miséria em que viviam as populações no território, não se tratando apenas de ocasiões da ordem conjuntural. Portanto, detecta-se a presença de um círculo vicioso, intensificado pelos altos níveis de desemprego, menor demanda por alimentos, menor incentivo à produção e, assim, menor oferta de empregos no setor.

Dessa maneira, colocava-se como urgente a criação de um projeto nacional capaz de gerar uma nova dinâmica de inclusão e desenvolvimento social, que fosse contra a manutenção dos níveis de concentração de renda. Para tanto, era indicada a necessidade de ampliação do poder estatal e, simultaneamente, o fortalecimento da participação efetiva da sociedade civil organizada, tanto para localizar à fundo os problemas sociais quanto para exercer um papel ativo no controle e acompanhamento das políticas implementadas.

Entre outros apontamentos, o projeto idealizado nas discussões deveria destacar a necessidade de execução de medidas emergenciais e permanentes a serem adotadas. Realçando que, o carácter emergencial era devido ao grande contingente de pessoas em situação de vulnerabilidade à fome, não podendo aguardar o efeito de medidas estruturais,

concretizadas somente em um prazo mais longo. Ou seja, o primeiro passo seria dar condições de sobrevivência a estas populações, para que num segundo momento tivessem condições de se inserirem na sociedade de maneira autônoma.

Apesar da importância do combate à fome, os obstáculos encarados pelas medidas indicadas se mostravam como elementos vivos dentro de um jogo de interesses, capazes de exercerem forças contrárias às novas políticas guiadas pelo conceito de SAN, a favor da conservação do *status* vigente na sociedade brasileira.

Voltando a esta pesquisa, como hipótese central, aponta-se que após o lançamento do Projeto Fome Zero (2001), no âmbito do Instituto Cidadania, e sua adoção como Programa de Governo, algumas alterações ocorreram durante sua implementação no primeiro mandato do Presidente Lula. Tais alterações teriam sido responsáveis pela redução de algumas potencialidades do projeto original, modificando seu carácter desenvolvimentista e dando um tom mais focalista nas medidas implementadas. Por exemplo, com a criação do Programa Bolsa Família, carro chefe da nova política social do Governo Federal, e a desativação do Programa Cartão Alimentação.

Assim, o objetivo desta pesquisa, descrever e analisar o processo de implementação do Programa Fome Zero (2003), ocorre a fim de entender quais alterações teriam acontecido e quais agentes e/ou fatores políticos e econômicos teriam contribuído para tais modificações. Entre outros motivos, a importância deste trabalho está em analisar como disputas internas e externas ao Governo Federal foram capazes de influenciar e comprometer o andamento de algumas políticas públicas. Como consequência, um tema de grande importância nacional e internacional pode perder ou ganhar maior amplitude a depender das correntes de pensamento que influenciam a sociedade e os grupos políticos organizados no comando da política nacional, afetando também as opiniões e decisões de agentes externos, tais como ONGs, empresas midiáticas, agências internacionais, etc.

Para alcançasse objetivo, a metodologia utilizada se fundamenta no método teórico-histórico, numa análise crítica de livros e artigos publicados sobre o tema da segurança alimentar e nutricional e do combate à fome no Brasil. Além de textos que tratam o tema de forma mais ampla, foram analisados também documentos emitidos pelo próprio Governo Federal sobre o decorrer da implementação do Programa Fome Zero, entre 2003 e 2006.

Inicialmente, foi feita a leitura do Projeto Fome Zero (2001) em sua primeira versão, a fim de entender como o conceito de SAN é abordado e quais as discussões que o tema envolve. Após esta leitura foi feita uma pesquisa dos textos considerados fundamentais pelo

projeto. O estudo destes textos permitiu entender, entre outras coisas, as discussões que vinham ocorrendo durante os anos 1990, assim como as questões metodológicas sobre a mensuração da fome no Brasil. Outro ponto importante no projeto é reunir algumas experiências de políticas de combate à fome e segurança alimentar que já estavam sendo colocadas em prática no país.

Depois desta análise inicial, foi feita uma pesquisa nos textos de autores especialistas no tema da SAN, destacando que grande parte destes autores participaram ativamente da formulação, implementação e acompanhamento das políticas do Programa FZ. Alguns exemplos seriam os textos e as análises dos professores José Graziano da Silva, Walter Belik, Renato Maluf, Antônio César Ortega, pesquisadora Maya Takagi, entre outros.

Em sequência, a leitura de outra versão mais recente do projeto, denominado de Fome Zero - A Experiência Brasileira (2010), permitiu visualizar os números e opiniões das primeiras medidas implementadas no Programa Fome Zero, a importância de cada eixo fundador das políticas e também algumas críticas realizadas sobre sua implementação.

Com o objetivo de melhor entender, e posteriormente descrever as medidas colocadas em prática no âmbito do Programa FZ durante o primeiro mandato do Presidente Lula, foi realizada uma análise dos Relatórios de Gestão, para os anos de 2004, 2005 e 2006, da secretaria responsável pela execução do programa, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Inicialmente vinculada ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e em seguida ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Por outro lado, sobre os desafios e os entraves enfrentados na implementação das políticas de SAN no Brasil, foi feita uma pesquisa em textos que tratam especificamente da implementação do Programa FZ, alguns destes trazendo entrevistas de especialistas que participaram da implementação das políticas e encararam de perto os desafios e articulações ocorridas dentro e fora do Governo. Além dos textos destes pesquisadores, foram realizadas análises dos textos publicados por políticos membros do Partido dos Trabalhadores, que participaram e influenciaram o rumo das medidas implementadas. Como exemplo, destacam-se o Senador Eduardo Suplicy e o Ministro da Fazenda Antônio Palocci.

Foi realizada também uma entrevista, a partir de um questionário semiestruturado, com o professor Renato Maluf, ex-Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sobre os desafios enfrentados na implementação do Programa Fome Zero e também alguns conflitos ocorridos nesta etapa.

Deste modo, a estrutura da dissertação foi dividida em três capítulos. No primeiro deles, a fim de familiarizar o leitor ao tema, foi feita uma revisão da evolução do conceito de SAN no plano internacional durante o século XX, e também sua adoção no Brasil. Em seguida, uma análise do problema da fome no país demonstrando suas características estruturais, as políticas públicas que foram adotadas para tratar do assunto e algumas falhas ou insuficiências destas medidas.

No segundo capítulo, são descritas as principais diretrizes recomendadas pelo Projeto Fome Zero (2001), argumentando sobre as diferentes frentes e os diferentes eixos de atuação do projeto. Assim, são destacadas as medidas estruturais, emergenciais e locais, agrupadas em políticas públicas, construção participativa das políticas de SAN e os mutirões contra a fome. Aponta-se também para a necessidade de diferenciação das ações em municípios, metropolitanos, urbanos não metropolitanos e rurais. Além disto, o capítulo traz algumas características apontadas como inovações trazidas pelo Projeto. Por fim, é feita a descrição das ações implementadas pelo Programa Fome Zero durante o primeiro mandato do Presidente Lula (2003 a 2006), partindo desde as recomendações da Equipe de Transição de governo (2002/2003) até as ações desenvolvidas pela secretaria responsável em 2006.

No terceiro e último capítulo, foram reunidos os principais desafios e barreiras apontados como obstáculos na implementação das políticas do Programa. Demonstra-se também a necessidade das ações estruturantes do projeto, tais como a criação dos conselhos municipais para o controle e acompanhamento das políticas sociais (Comitês Gestores) e o fomento/fortalecimento da agricultura familiar local para a produção e distribuição dos alimentos. Nesta seção são apontados também os elementos econômicos, políticos e ideológicos que influenciaram a concepção e a implementação do Programa. Assim, argumenta-se que as questões políticas internas e externas ao Partido dos Trabalhadores foram capazes de promover e alterar os paradigmas fundamentais das políticas de SAN e da maneira como por em prática o combate à fome no país.

Por fim, entende-se que, mesmo com a redução de algumas potencialidades do projeto original, e com a maior ênfase dada ao Programa Bolsa Família, houve impactos significativos para a redução da pobreza e dos níveis de insegurança alimentar no país. Melhorando a dinâmica de inserção econômica e social por todo o território, com destaque para as regiões mais atrasadas. Somam-se ainda, alguns mecanismos institucionais criados e garantidos por leis, tais como: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Sistema Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e também a incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal em fevereiro de 2010 (EC64).



## **CAPÍTULO 1 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL**

### **1. Segurança Alimentar e Nutricional: origem, evolução e adoção do conceito no Brasil**

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem se mostrado muito útil para os estudos e pesquisas que buscam identificar a qualidade de vida de uma população. Nesse caminho, o Projeto Fome Zero (FZ) – Uma Política Nacional de Segurança Alimentar (2001) é apresentado como um conjunto de políticas de desenvolvimento, justamente por ter como princípio orientador o sentido de SAN, se tornando um processo decisório amplo, complexo e de grandes disputas, como será argumentado em sequência. Parte-se da origem do conceito até seu desenvolvimento mais aprimorado e sua consequente adoção no cenário nacional, confrontando-o com as políticas já implementadas no país.

#### **1.1. Origem e evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no plano internacional**

O conceito de Segurança Alimentar (SA) foi usado pela primeira vez no contexto pós Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nesse momento percebeu-se que a falta ou a insuficiência da oferta interna de alimentos poderia ser um fator estratégico de dominação de um país. Ou seja, a disponibilidade interna do alimento seria uma questão de segurança nacional, assim o país que não dispusesse dessa garantia interna poderia ser enfraquecido com bloqueios externos na importação dos mantimentos. Dessa maneira, a noção de SA estava diretamente ligada à questão da produção e da oferta interna, com foco na disponibilidade de alimentos e condições de abastecimento do país. Até esse momento a discussão se restringia a apenas alguns países, participantes e impactados pelos efeitos destrutivos da Primeira Guerra Mundial (MALUF, 2000; SILVA, 2014).

Algumas décadas mais tarde, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO/ONU) possibilitou que a discussão da SA se ampliasse para o âmbito internacional, representando um marco para a articulação de estratégias de combate à fome em nível global. Ao mesmo tempo criava-se uma tensão política e uma disputa pelo termo SA, por um lado a própria FAO defendia o acesso ao alimento como um direito humano fundamental, de outro lado o Banco Mundial argumentava

que a SA poderia ser garantida via mecanismos automáticos de mercado. Após a ampliação para o nível global, a ideia de SA ainda estava restrita à dimensão da insuficiência na disponibilidade de alimentos. Sendo assim, o combate à fome ocorria principalmente por meio de doações de excedentes a partir dos países mais avançados para os países mais pobres (LEÃO, 2013). E também por ampliação da oferta de alimentos, que mais a frente dará forças à chamada Revolução Verde.

Em 1948 é promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, defendendo que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (FAO, 2014, p.2). A Declaração consagrava o direito à alimentação como um direito indispensável para um padrão de vida adequado, contribuindo para o debate argumentando que a alimentação deve ser tratada como um direito fundamental, e não uma carestia, não podendo assim ser resolvida simplesmente por práticas assistencialistas ou compensatórias.

Quase duas décadas depois, em 1966, na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, é promulgado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no qual os países membros das Nações Unidas, e anos depois outros países<sup>4</sup>, acordaram que os respectivos Estados Nacionais deveriam adotar medidas individuais e em cooperação internacional visando o combate à fome de maneira efetiva entre os povos.

Em 1974, a Conferência Mundial da Alimentação – (CMA) ocorre num contexto internacional de crises e “quebras” de safra em alguns países produtores, a exemplo dos EUA. Esse momento contribui para o argumento da necessidade de modernização do setor agrícola, com a incorporação de novas técnicas e equipamentos de produção em massa, fortalecendo a dita “Revolução Verde” que no momento se expandia por diversos países, inclusive o Brasil. Portanto, ainda argumentava-se sobre a importância da disponibilidade e da regularidade no armazenamento e abastecimento interno dos países.

Um dos apontamentos da Conferência foi a necessidade de “criação de um sistema mundial de segurança alimentar que assegure a disponibilidade suficiente de alimentos a preços razoáveis em todo o momento, independentemente das flutuações e caprichos periódicos do clima e sem nenhuma pressão política ou econômica” (FAO, 2014, p.9). Entretanto, ao longo dos anos 1970 surge o paradoxo do aumento da produção de alimentos

---

<sup>4</sup> A lista de países se ampliou ao longo dos anos, em 1992 o Brasil veio a fazer parte do acordo, como consta na lista oficial do tratado de Direitos Humanos, disponível em [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en) Acessado em 11/01/2020.

ao mesmo tempo em que crescia o número de famintos e excluídos ao redor do globo, situação que vai contra o simples argumento de insuficiência da oferta de alimentos.

Ainda em 1974, no mês de novembro, é adotada pela CMA a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição, reconhecendo que a grave crise alimentar que afligia diversos povos nos países em vias de desenvolvimento, representa graves implicações econômicas e sociais, comprometendo seriamente os mais fundamentais princípios e valores associados ao direito à vida e à dignidade humana consagrados anteriormente na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>5</sup>.

Após o aumento expressivo da produção de alimentos pelo mundo, juntamente com o aumento da fome e da miséria, surgem alguns estudos constatando que o problema da fome se tratava em maior magnitude da fragilidade na garantia do acesso ao alimento, ou seja, da falta de renda para o consumo (Amartya Sen, 1981). Assim, amplia-se a discussão para as questões das condições de acesso à comida, associando a fome à pobreza e/ou a falta de recursos necessários para a produção e autoconsumo. Consequentemente, o debate se expande para a questões que envolvem o próprio padrão de desenvolvimento presente em cada país, deslocando-o da área técnica da produção do alimento para a área social e política.

Em 1992, ocorreu a Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO, destacando que não bastava a garantia física do acesso aos alimentos, sendo necessária também a garantia da qualidade e da sanidade dos mesmos, assim como o respeito aos hábitos alimentares dos diferentes povos e regiões, no que seriam seus “patrimônios culturais”. Chamou-se a atenção também para as características de sustentabilidade do sistema alimentar, a fim de que não se comprometessem as gerações futuras. Para Maluf (2000), a garantia da quantidade suficiente e qualidade nutricional seriam “duas faces da mesma moeda”, não podendo uma ser garantida sem que a outra estivesse presente. Dessa maneira, o conceito deixa de ser somente Segurança Alimentar, e passa a ser Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com sua dimensão ampliada para além da disponibilidade e regularidade do acesso, atingindo o espaço da renda, nutrição e sustentabilidade.

Na mesma década, foi lançada na Cúpula Mundial da Alimentação – CMA (FAO, 1996) a Declaração de Roma, redigida no sentido de reforçar mais uma vez a ideia de que o Direito à Alimentação é um direito fundamental de todos, ao mesmo tempo em que é inseparável dos demais Direitos Humanos. Ocorre assim uma associação entre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a garantia da SAN, tendo sido acordado que

---

<sup>5</sup> A Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição pode ser lida e melhor analisada no link: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-erradicacaoofome.pdf>. Acessado em 11/01/2020.

“todas as nações participantes coincidiram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa (FAO, 2014, p.14). A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir o DHAA à todos (BELIK, 2012).

Sendo assim, aponta-se que a SAN existe quando “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (FAO, 2014). De maneira mais desenvolvida coloca-se o termo como:

A garantia, à todos, de condições de acesso à alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (PFZ, 2001).

Portanto, percebe-se que a SAN se trata de um conceito histórico em disputa e permanente construção, tendo evoluído ao longo de pelo menos um século, incorporando outras dimensões analíticas com o passar das décadas. Mesmo assim, após todos esses anos de discussão e evolução do conceito, paralelamente à implementação de políticas e medidas de controle e combate à fome, em 2011 constatou-se no mundo a existência de 870 milhões de pessoas sofrendo de fome crônica, ou seja, 1 em cada 8 habitantes do planeta (FAO, 2014).

## **1.2. Adoção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**

Como argumentam Leão e Maluf (2012), durante os anos de Ditadura Militar no Brasil (1964-1985) houve significativo aumento da concentração de renda, pobreza e supressão dos direitos civis e políticos dos cidadãos. Consequentemente, ocorre um acirramento da desigualdade social e a ampliação das políticas públicas de carácter assistencialista e compensatório. Assim, estava colocada a necessidade do combate à fome no país, entretanto, a maneira como se fazer ainda estava bastante arraigada a estratégia de oferta de alimentos, particularmente de maneira assistencial, sem a devida incorporação do conceito mais amplo de segurança alimentar e do direito à alimentação tais como um dos pilares fundamentais da cidadania.

Foi na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, que pela primeira vez a SAN aparece como elemento definidor de uma proposta de política de abastecimento

alimentar, porém com poucas consequências práticas (BELIK, 2012). Nesta conferência, a alimentação foi tratada como um direito fundamental, sendo proposta a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar, reforçando a necessidade da

garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (SILVA, 2014, p.26).

No início dos anos 1990, o chamado Governo Paralelo, do Partido dos Trabalhadores, lança a primeira proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (SILVA E GOMES DA SILVA, 1991), o que seria a base para um debate nacional sobre o problema da fome no país. Naquele documento, apontou-se que a origem da fome estava nos altos níveis de desemprego e pobreza do país, agravados pelas políticas recessivas dos anos 1980. Além de mostrar que as políticas de modernização da agricultura e ampliação da capacidade de produção pouco contribuíram para o efetivo acesso por parte dos mais pobres. Mesmo porque, o grande objetivo daquela elevação da produção tinha como ponto principal as exportações para gerarem saldos positivos na balança comercial e contribuírem com os encargos da dívida externa.

Essa proposta de Política Nacional apontou para a necessidade de garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam. E ainda, “a Política Nacional de Segurança Alimentar constitui-se prioridade de governo e não numa responsabilidade setorial, devendo, portanto, estar ligada à Presidência da República, sob forma de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar” (PFZ, 2001, p. 11). Essa sugestão deu origem em 1993 ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, órgão representado pela sociedade civil e ligado diretamente à Presidência da República.

No mesmo ano de criação do CONSEA, os estudos chamados de *Mapas da Fome*, realizados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), reforçaram a necessidade de ação imediata, dando destaque a existência de 32 milhões de miseráveis no campo e na cidade (PELIANO, 1993). Objetivando combater esse problema, o Conselho aponta como caminho a mobilização da sociedade civil, combinando uma radical descentralização das ações, dando lugar à iniciativa dos Comitês Locais da Cidadania e a

parceria destes com os governos, empresas, etc., formando à época cinco mil comitês pelo país (PFZ, 2001).

As prioridades iniciais do CONSEA eram as seguintes:

geração de emprego e renda; democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, ampliação e descentralização do PNAE; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (PRODEA); e a revisão do PAT (PFZ, 2001, v1, p. 22).

Dois grandes avanços podem ser atribuídos a este conselho: 1) o combate à fome e à miséria passou a ser visto como um problema público, ficando sua coordenação ligada diretamente à Presidência; 2) a coordenação dos programas deve ocorrer de maneira intersetorial, entre os diferentes ministérios do governo e em suas diferentes esferas de atuação (federal, estadual e municipal), juntamente com a sociedade civil organizada (MALUF et al, 1996).

Além dessas contribuições, em 1994, o CONSEA realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - CNSA, com efetiva mobilização social e luta pela conscientização popular acerca da questão alimentar e do agravamento da fome no país. Um diagnóstico divulgado nesta apresentação mostrou que “a concentração da terra e da renda constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil” (PFZ, 2001, p.66). Como forma de enfrentamento, três diretrizes foram definidas como orientadoras para uma política nacional de segurança alimentar, sendo elas:

- i) Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar;
- ii) Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados em risco;
- iii) Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis.

Por fim, apesar da destacada importância do CONSEA, ao iniciar seu mandato em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu pela extinção do conselho, colocando em xeque as discussões internas à este órgão e comprometendo o andamento de políticas que vinham sendo executadas. Logo, passou a existir praticamente um vácuo dentro do Estado sobre a discussão do tema da fome no país, voltando ao destaque merecido somente em 2003,

com a recriação do órgão no âmbito de implementação do Programa Fome Zero, tido como prioridade de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Ao assumir a Presidência, o conceito de segurança alimentar presente na proposta de governo incorpora uma definição mais elaborada do tema, buscando demonstrar a complexidade analítica, a visão sustentável, o respeito às culturas locais e a essência de direito humano fundamental, nas seguintes palavras:

SAN é a garantia do direito de acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições (PFZ, 2001, p.69).

### **1.3. O problema da fome e da pobreza no Brasil**

Em seu discurso de posse, em 2003, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, nos chama a atenção para o problema da fome no Brasil, dizendo:

Essa é uma história antiga. O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim (LULA, 2003).

Neste discurso o novo Presidente anunciou sua prioridade de governo para os próximos anos, sinalizando que haveria emergência no atendimento para as populações mais necessitadas do território nacional. Esse foi seu compromisso social, que levou em consideração o conceito de segurança alimentar mais amplo apontado anteriormente, útil para um diagnóstico mais elaborado do problema e também para identificar as ações imediatas necessárias, obrigando o Estado Republicano a reconhecer e aplicar esse direito tido como fundamental, a alimentação.

Dessa maneira, na concepção do Projeto Fome Zero, havia a ideia de que a fome no Brasil era consequência de fatores históricos, que se acumulavam por séculos no país, e que de certa forma foram contornados e/ou mitigados pelas políticas públicas implementadas

desde o processo de colonização. O não enfrentamento desta questão com a devida proporção de forças, capazes de alterarem as barreiras estruturais, faz com que em momentos de crise a conjuntura os agrave ainda mais.

### 1.3.1. “Desconstruindo Mitos”

Antes de apresentar suas propostas, o Projeto Fome Zero (2001), gestado no âmbito do Instituto Cidadania, buscou esclarecer algumas questões que, de acordo com seu documento final, são tratadas de maneira equivocada no debate sobre a fome. Um dos seus objetivos, portanto, era o de “desconstruir mitos”, chamando a atenção para alguns pontos essenciais na discussão sobre as causas e as consequências da fome. Os cinco pontos levantados na discussão são os seguintes:

- 1) A fome não tem diminuído no Mundo;
- 2) A fome não é causada pelo aumento da população e nem pela falta de alimentos no mundo;
- 3) Existe um mercado da fome no mundo;
- 4) No Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas somente nas áreas rurais do Nordeste;
- 5) As forças de mercado não resolvem o problema da fome.

Quanto ao primeiro elemento, buscou-se argumentar que o número de pessoas pobres e famintas não estava diminuindo do mundo, com destaque para os anos 1990. Estaria na verdade se estabilizando em níveis considerados elevados, em diversas regiões do planeta. Esta situação pressionava as organizações internacionais à tomarem medidas mais eficientes e realizarem uma ação mais coordenada em torno de programas de combate à pobreza. De acordo com o relatório *StateofFoodInsecurity*, a manutenção desses níveis agudos de fome e pobreza seriam o “*Calcanhar de Aquiles*” para o “sucesso” do sistema capitalista mundial em sua versão globalizada (SOFI, 2000).

No Brasil, entre os anos de 1993 e 1995, verificou-se uma queda no nível de pobreza e extrema pobreza de 40% para 20%, o que significou uma redução de 35% para 15% da população em 1995. Porém, entre os anos de 1995 e 1999 essas proporções se mantiveram estáveis, de acordo com os dados “oficiais” do governo à época, lançados pelo IPEA (PFZ, 2001). O que pode ser considerado um aumento do contingente de marginalizados, visto que houve significativo crescimento populacional.



A segunda questão destacada como “mito” no Projeto FZ, nos chama a atenção para as causas da fome, advindas não desse aumento populacional e tão pouco simplesmente da insuficiência na oferta de alimentos, mas estaria diretamente ligada à uma distribuição desigual dos alimentos dentro do território. Como destacado anteriormente, durante o final dos anos 1970 e início dos anos 1980 surgiu o paradoxo do aumento da produção de alimentos, após a adoção das tecnologias da “Revolução Verde”, ao mesmo tempo que aumentava o número de famintos pelo mundo.

Os relatórios do SOFI (2000) mostraram também a existência de 98 países subdesenvolvidos e 27 países desenvolvidos nos quais ainda era possível se constatar níveis significativos de pessoas em situação de fome crônica, com populações desde o Suriname (400 mil), até a China (1,2 bilhão). No entanto, destes 98 países apenas 6 apresentavam uma disponibilidade calórica total *per capita* abaixo do mínimo requerido. No Brasil a disponibilidade *per capita* era de 2.960 kcal, nível acima do mínimo recomendado de 1.900 kcal/pessoa/dia. Sendo assim, contrariou-se a afirmação de que a fome seria devida a falta de alimentos disponíveis internamente em cada país.

Em terceiro lugar, ressaltou-se a questão da existência de um mercado da fome no mundo, argumentando-se que o controle das decisões de produção e distribuição de alimentos está sob o domínio de setores econômicos específicos e concentrados. Situação que se intensifica na fase de industrialização da agricultura pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a indústria avança sobre a agricultura e passa a exercer o domínio tecnológico da produção de alimentos, subordinando assim a lógica de distribuição e comercialização dos mantimentos à produção capitalista, contribuindo também para a alteração e homogeneização dos hábitos alimentares por todo o planeta.<sup>6</sup>

O penúltimo ponto busca destacar que, no Brasil, a fome e a pobreza não estavam concentradas somente nas regiões rurais do nordeste, como pensava a maior parte da sociedade brasileira. Constatou-se que em 1999 a população rural do Nordeste representava 15,1% do contingente da população pobre do país, mesmo que 51% das pessoas dessa região estivessem abaixo da linha da pobreza, como será melhor apresentado à diante. De acordo com o mesmo estudo (ROCHA, 2000), eram nas regiões metropolitanas do país onde a pobreza mais crescia, em São Paulo por exemplo, a proporção de pobres passou de 26,9% em 1995, para 39% em 1999, o que representa um aumento de 45% em quatro anos.

---

<sup>6</sup> Para Goodman, Sorj e Wilkinson (1990), esse é o período em que intensifica-se o substitucionismo e o apropriação na agricultura brasileira.

Por fim, são utilizados exemplos de outros países que trataram o problema da fome como uma questão pública, não acreditando que as forças de mercado fossem capazes de resolver tal situação, a exemplo da China e da Indonésia. No primeiro país o desafio foi encarado com fortes investimentos do Estado na agricultura, fortalecendo a produção doméstica com forte expansão da renda rural *per capita*, derrubando o número de pobres de 260 milhões em 1978, para 100 milhões em 1990. Já no caso da Indonésia, foram realizados grandes investimentos em irrigação, infraestrutura, pesquisa, extensão e educação, gerando um crescimento significativo no estado de segurança alimentar do país (PFZ, 2001).

### **1.3.2. Como mensurar a fome e a pobreza no Brasil?**

Em um artigo de 2001, a pesquisadora Maya Takagi e os professores José Graziano da Silva e Mauro Del Grossi desenvolveram uma metodologia para a quantificação do problema da pobreza e da fome no Brasil. Inicialmente foram expostas algumas pesquisas realizadas no país que tinham como objetivo realizar uma mensuração direta da fome, a partir da quantidade de alimentos consumidos pelas famílias ou por meio da verificação de alguma deficiência calórica considerada sobre o Índice de Massa Corporal (IMC).

No caso brasileiro, entre 1974 e 1975 foi realizado o Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), o qual revelou que 42% das famílias (8 milhões de famílias) ou 46,5 milhões de pessoas apresentavam uma Taxa de Adequação do Consumo Energético (TACE) abaixo do ideal. Anos depois, em 1989, ocorreu a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), demonstrando que no Brasil quase todas as regiões estavam abaixo do nível de 5% de pessoas com déficit energético, dentro dos níveis recomendados pela OMS, a exceção da região Nordeste, na qual o índice alcançava 9,4%.

Monteiro (1995), analisando também de maneira direta o número de famintos, calculou a porcentagem de crianças com retardo de crescimento, e concluiu que todas as áreas rurais do país estavam acima dos padrões recomendados, incluindo também as regiões urbanas do Norte e do Nordeste. Na média nacional para o ano de 1975 tem-se que 32,9% das crianças sofriam de retardo infantil, enquanto que esse número cai para 10,4% no ano de 1996. Apesar desta queda o número ainda se manteve acima do que é considerado normal pela Organização Mundial da Saúde (OMS), algo em torno de 2% ou 3% (TAKAGI et al, 2001).

Apesar da eficiência destas pesquisas na identificação direta do número de famintos e/ou desnutridos, seus custos de implementação são elevados e exigem um esforço maior e mais direto dos organismos de pesquisa. Na falta de análises diretas, adotam-se técnicas de *mensuração indireta da fome*, o caso mais usado é o estabelecimento de uma Linha de Pobreza (LP), ou Linha de Indigência (LI). Assim, calcula-se o número de famílias ou pessoas que se localizam abaixo da desta linha, os quais passam a ser considerados numa situação de vulnerabilidade à fome.

A diferença entre os diversos estudos realizados está no critério de definição da linha de pobreza, no método de regionalização desta linha e na correção monetária utilizada. Existem pesquisas que estabelecem a LI de acordo com a renda das famílias e outras que padronizam de acordo com a estrutura de consumo familiar. No primeiro caso ainda pode-se variar entre uma linha em proporção do salário mínimo ou uma medida de renda *per capita*. No segundo caso, a partir da estrutura de consumo, existem estudos que se diferenciam quanto a quantidade de calorias recomendadas, a definição da cesta alimentar, a estimação do consumo não alimentar, a estimativa de diferentes custos de vida para as diferentes regiões do país e/ou na atualização dos valores monetários utilizados para cada limite.

Sendo assim, entre as inúmeras vantagens e desvantagens, subestimações ou superestimações realizadas, são diversos os métodos disponíveis para a mensuração da pobreza e indigência no país. Como consequência, tem-se a discrepância de resultados entre os diferentes estudos analisados pelo Projeto FZ. Para o ano de 1999 por exemplo, o valor encontrado para o número de indigentes na população variou entre os extremos de 8,7% à 29% de indivíduos brasileiros (TAKAGI et al, 2001).

Antes de entrarmos na proposta metodológica específica utilizada pelo Projeto FZ, cabe aqui uma diferenciação entre alguns aspectos que serão utilizados. Apesar da proximidade entre os conceitos de fome, desnutrição e pobreza existem algumas diferenças que os separam e merecem atenção. A falta de renda, em situação de pobreza, dificulta o acesso às necessidades básicas dos indivíduos, tais como alimentação, vestuário, habitação, educação, cuidados com a saúde e outros. Esta situação exige também uma prioridade na relação entre os gastos financeiros, que se tornam conflitantes e podem comprometer a alimentação.

O estado de fome por sua vez ocorre quando o indivíduo não ingere as quantidades mínimas de energia necessárias para a manutenção do funcionamento do organismo, comprometendo as suas atividades normais. Já a desnutrição é a manifestação clínica do

resultado de uma alimentação inadequada, seja em termos quantitativos ou qualitativos, ou também da presença de doenças que provocam o mau funcionamento do organismo biológico e prejudicam a absorção dos nutrientes (MONTEIRO, 1995).

Sendo assim, é possível que se esteja em condições de pobreza mas que não se passe fome, também se torna possível que o indivíduo que não esteja na pobreza mas, devido uma alimentação inadequada, sofra de desnutrição. Portanto, toda fome necessariamente leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética. Principalmente nas crianças, nas quais outros fatores ajudam a explicar tais condições, como a deficiência específica de macro e micronutrientes, o desmame precoce, a higiene alimentar precária e a ocorrência excessiva de infecções (PFZ, 2001). Nesse sentido, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome (TAKAGI et al, 2001).

Para o caso brasileiro, Hoffmann (1995) constatou em seus estudos uma relação inversa entre o retardo do crescimento médio na infância e o rendimento médio familiar, apontando que a falta de acesso aos alimentos e também a desnutrição infantil se devem principalmente ao baixo nível de renda das famílias. Dessa maneira, não sendo possível tratar a fome e a pobreza como sinônimos, e na ausência de dados diretos sobre a situação de fome, considera-se que os indivíduos que não dispõem de renda suficiente para adquirir uma cesta básica “passem fome”.

Nesse contexto, os autores do trabalho de Takagi et al (2001) propõem uma metodologia que seja capaz de superar o que seriam as principais limitações dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), quais sejam:

- a) não ter informações sobre o consumo;
- b) só abranger as famílias residentes em domicílios particulares (moradia fixa);
- c) a exclusão da população rural do Norte;
- d) a não inclusão de doações recebidas, assim como algum autoconsumo praticado;
- e) além da tendência de subestimação da renda, baseadas na autodeclaração dos entrevistados.

Inicialmente adotou-se a linha de pobreza de US\$ 1,00 por dia, seguindo a metodologia do Banco Mundial (1990), utilizada para representar a linha de pobreza entre os países mais pobres do mundo, na África Subsaariana. Em seguida o valor foi ajustado para US\$ 1,08 *per capita*, com base nos preços de 1985. De acordo com Takagi et al (2001), os principais problemas dessa linha única é que ela ignora a diferença entre os custos de vida

entre as regiões urbana e rural, e as diferenças entre as regiões dos países, além de não quantificar o autoconsumo alimentar e nem as doações alimentares recebidas pelas famílias.

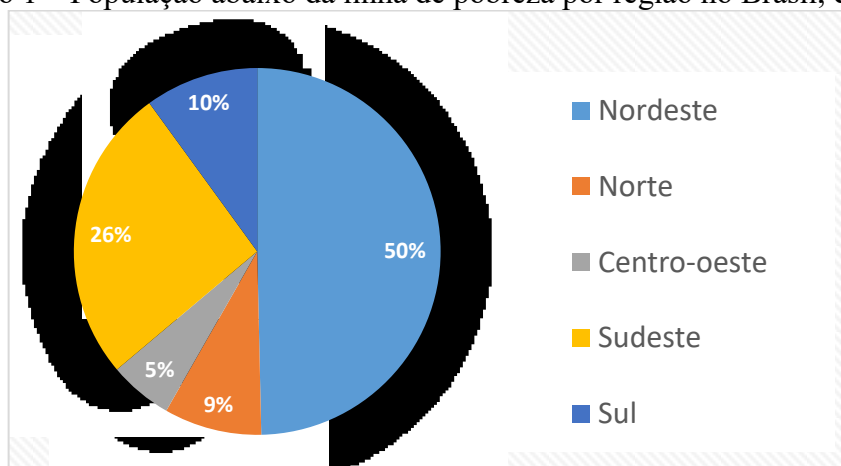
Buscando contornar esses problemas, o trabalho de proposição metodológica realizou uma regionalização da linha de pobreza, tendo como base a região rural do Nordeste, com um valor de R\$ 62,29 por mês, para o ano de 1999. Em sequência, acrescentou-se os custos de vida para as regiões metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e demais regiões rurais. A fim também de uma melhor aproximação da realidade nos cálculos, acrescentou-se o valor do autoconsumo das famílias agrícolas e descontou-se o valor do aluguel e/ou o valor da prestação da casa própria na renda mensal.

### 1.3.3. Onde estavam os pobres e os famintos no território nacional?

Após os ajustes metodológicos foi possível identificar no país quem eram e onde estavam o potencial público beneficiário do Projeto Fome Zero. Constatou-se que os indivíduos com renda abaixo da linha de pobreza estavam por todas as regiões do país. O Gráfico 1 a seguir nos mostra a distribuição desses indivíduos pelas cinco grandes regiões nacionais. Pode-se notar que a metade absoluta se concentrava apenas em uma região do país, o Nordeste, e percebe-se também que duas regiões agregadas abrigavam mais de  $\frac{3}{4}$  da pobreza nacional (Sudeste e Nordeste).

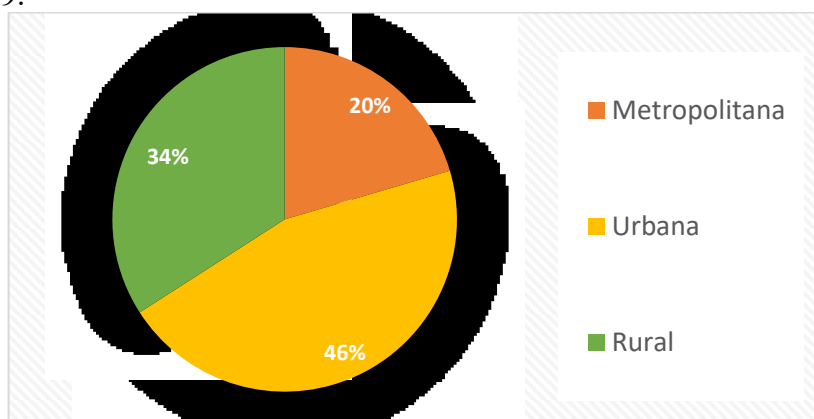
Sobre as áreas nas quais essas pessoas se localizavam, ao contrário do que podia se pensar, a fome e a pobreza não estavam presentes somente nas regiões rurais do país. De acordo com o Gráfico 2, a maior parte desses indivíduos estavam nas regiões urbanas não metropolitanas, com cerca de 46% do total, enquanto que nas áreas rurais e metropolitanas os números são de 36% e 20% respectivamente.

Gráfico 1 – População abaixo da linha de pobreza por região no Brasil, em 1999.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados de TAKAGI et al. (2001).

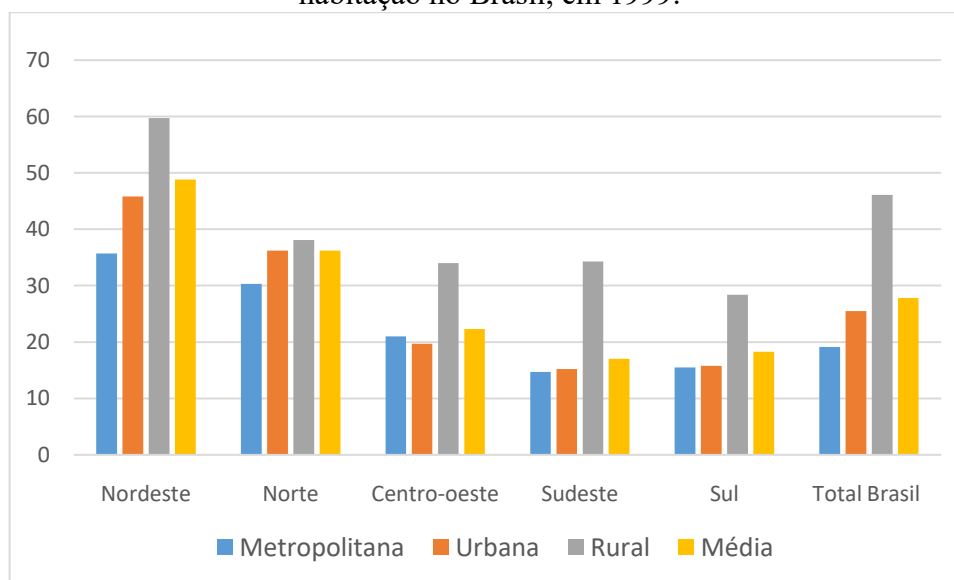
Gráfico 2 – Distribuição da população abaixo da linha de pobreza por área de habitação no Brasil, em 1999.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados de TAKAGI et al. (2001).

Entretanto, ao examinar as regiões separadamente, notava-se que o rural era sempre onde havia o maior contingente de pobres em percentual, como mostra o Gráfico 3, estando acima da média em todas as grandes regiões. Quanto à média da pobreza nacional (27,9%), última coluna, notava-se que acima desta estão as regiões Norte e Nordeste, enquanto que Sul, Centro-Oeste e Sudeste ficavam abaixo.

Gráfico 3 – Distribuição da população abaixo da linha de pobreza por região e área de habitação no Brasil, em 1999.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados de TAKAGI et al. (2001).

Destaca-se também que do contingente de 1.65 milhão de famílias que não possuíam nenhum membro ocupado na semana da pesquisa, 700 mil contavam com pelo menos um membro recebedor de aposentadoria ou pensão, de no mínimo um salário mínimo (Tabela 1). Mas, entre o restante de quase 1 milhão de famílias (somente desocupados), haviam 580 mil

com pelo menos um membro procurando emprego na semana de pesquisa. Somando-se o número de 237 mil famílias com membros procurando emprego, chega-se à conclusão de que “o desemprego é responsável por praticamente metade das famílias pobres sem pessoas ocupadas levantadas pela PNAD de 1999” (PFZ, 2001, p. 36).

Tabela 1 – Distribuição das famílias pobres por áreas de habitação, em 1999.

| <b>Famílias/Região</b> | <b>Metropolitana</b> | <b>Urbana Não-metropolitana</b> | <b>Rural</b> | <b>Total (milhões)</b> |
|------------------------|----------------------|---------------------------------|--------------|------------------------|
| Ocupadas               | 20%                  | 46%                             | 34%          | 7.5                    |
| Não-ocupadas           | 36%                  | 53%                             | 13%*         | 1.65                   |

Fonte: Tabulações especiais da PNAD (1999) realizadas pelo Projeto Rurbano (jun. 2001)<sup>7</sup>. \* Uma das possíveis explicações para essa menor proporção de famílias rurais de não-ocupados pobres é o peso crescente da aposentadoria rural na renda dessas famílias.

Essa situação de miséria nos colocava na 74ª posição no ranking mundial de IDH, com um indicador de 0,789 no ano 2000. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento (2000) as piores condições de vida estavam no campo. Analisando os IDH's regionais, mostrou-se que os indicadores mais baixos estavam localizados nos municípios que predominavam a população rural, à exceção do Sul do país. O documento também argumenta que esses seriam problemas envolvendo a compreensão da relação rural e urbano, se tratando de aspectos como o êxodo rural, a favelização, o problema habitacional, a implosão das cidades e dificuldades na geração de emprego.

Por fim, a distribuição deste contingente de pessoas em situação de pobreza pode ser analisada de acordo com o tamanho dos municípios. Rocha (2004), utilizando 27 linhas de pobreza, para cada estado brasileiro, construiu a Tabela 2 a seguir. Por não utilizar a mesma linha que Takagi et al (2001), o resultado do número de pessoas pobres foi diferente, aumentando para 57,7 milhões, ou 35% da população em 2000. Por meio dos dados do Censo 2000 (IBGE) constatou-se que deste contingente, 21,7 milhões estariam em condições de pobreza extrema, ou 12,9% da população.

<sup>7</sup> O Projeto Rurbano visava analisar as transformações nas relações campo-cidade no Brasil com base nos dados dos microdados das PNADs desde 1981. O Projeto foi coordenado pelo Professor Dr. José Graziano da Silva, desde o Instituto de Economia da Unicamp e reuniu mais de 4 dezenas de pesquisadores de 10 estados da União e do distrito Federal (Graziano da Silva, 1999). Projeto Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/268973734/PROJETO-RURBANO-pdf> Acesso 11/01/2020.

Tabela 2 – Distribuição dos municípios, da população residente e da pobreza extrema<sup>1</sup>, segundo classes de tamanho

| Classes de Tamanho (População) | Municípios   |               | População          |               | Pobres            |               |
|--------------------------------|--------------|---------------|--------------------|---------------|-------------------|---------------|
|                                | Nº           | %             | Nº                 | %             | Nº                | %             |
| Até 5 mil                      | 1.330        | 24,15         | 4.483.757          | 2,65          | 684.278           | 3,15          |
| De 5.001 a 10 mil              | 1.314        | 23,86         | 9.392.896          | 5,56          | 1.721.792         | 7,92          |
| De 10.001 a 20 mil             | 1.386        | 25,17         | 19.731.060         | 11,68         | 3.963.232         | 18,23         |
| De 20.001 a 50 mil             | 954          | 17,32         | 28.591.117         | 16,93         | 5.324.093         | 24,50         |
| De 50.001 a 100 mil            | 299          | 5,43          | 20.591.117         | 12,28         | 2.646.987         | 12,18         |
| De 100.001 a 500 mil           | 194          | 3,52          | 39.906.158         | 23,63         | 3.409.840         | 15,69         |
| De 500.001 a 2 milhões         | 24           | 0,44          | 21.144.068         | 12,52         | 2.018.073         | 9,28          |
| Mais de 2 milhões              | 6            | 0,11          | 24.900.310         | 14,74         | 1.966.748         | 9,05          |
| <b>Total</b>                   | <b>5.507</b> | <b>100,00</b> | <b>168.881.672</b> | <b>100,00</b> | <b>21.735.045</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Rocha (2004), a partir de dados do IBGE, Censo Demográfico 2000.  
<sup>1</sup> Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010.

Apesar da diferença metodológica, entre Takagi (2001) e Rocha (2004), é possível identificar a distribuição dos indivíduos abaixo da linha da pobreza extrema (ou linha de indigência) nos diferentes tamanhos populacionais dos municípios brasileiros. Por este caminho, nota-se que aproximadamente 54% dos indivíduos extremamente pobres estão nos municípios de até 50 mil habitantes, já entre os de 50 a 500 mil encontram-se 28% do contingente, e nos acima de 500 mil estão 18% (TABELA 2). Além disto, dos 100 municípios com o maior nível de pobreza extrema, todos tem uma população menor do que 50 mil habitantes, e incidência de pobreza extrema entre 50% e 71%, estando 78 deles na região Nordeste, 18 no Norte e 4 no Sudeste.

#### 1.4. Evolução das políticas de combate à fome no Brasil

A preocupação com as questões alimentares remonta ao século XVI, e já estava presente no debate sobre o objetivo de uso da terra para a produção de determinadas monoculturas. Passando pelo período da escravidão quando a maior parte da mão de obra era alocada na produção das culturas para exportação, o cultivo para o autoconsumo interno nas fazendas era deixado em segundo plano. Tal situação se agravava nos momentos de alta no preço do café, quando os esforços produtivos eram intensificados para o setor exportador (CANO, 2002).

Mais recentemente, os estudos destacados em Belik et al (2001) são unânimes em diagnosticar o problema da fome no país como consequência da falta de renda para uma alimentação adequada. Essa situação de pobreza é agravada pelo alto índice de desigualdade



de rendas e riquezas no país, além dos elevados níveis de desemprego e as baixas taxas de crescimento econômico, incapazes de incorporarem no mesmo ritmo anual aqueles que desejam ingressar no mercado de trabalho. Soma-se ainda, a inexistência de políticas públicas orientadas para o combate à insegurança alimentar.

Três fases podem ser descritas quanto aos diagnósticos e as políticas públicas para o combate à fome no Brasil, sendo elas:

1) até os anos 1930, o problema da fome estava ligado às questões de abastecimento e oferta interna de alimentos, incapaz de sustentar uma população que crescentemente se dirigia aos centros urbanos;

2) entre os anos de 1930 e o fim dos anos 1980 a fome foi tratada como um problema de intermediação (distribuição e comercialização), direcionando as políticas para a regulação de preços e controle da oferta de alimentos;

3) na década de 1990, após a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, os problemas de abastecimento seriam, supostamente, resolvidos por mecanismos automáticos, capazes de gerar crescimento econômico e inclusão social das famílias pobres ao mercado de trabalho (BELIK et al, 2001).

Em 1917, uma alta no preço dos alimentos ocorreu devido à escassez na produção interna, mais alguns problemas de circulação, fazendo com que trabalhadores deflagrassem uma greve na cidade de São Paulo, reivindicando melhorias no abastecimento alimentar. Anos mais tarde, quando se instaura a crise de 1930, o Governo Federal decidiu criar medidas intervencionistas no abastecimento do mercado, implantando um largo aparato institucional capaz de influenciar os preços dos alimentos (BELIK et al, 2001). Ainda no final de 1930, foi criada a Comissão Nacional de Abastecimento, com o objetivo de regular a produção e o comércio dos alimentos. Outra iniciativa Governo Federal foi a criação dos restaurantes populares, vinculados ao Ministério do Trabalho e à Previdência Social (BELIK, 2001).

Na década de 1950, pela primeira vez, foram tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz, criando-se a COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços (1951). Fundou-se também o Entrepasto Terminal Paulista, que mais a frente daria origem a Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP. Na década seguinte o governo tomou como responsabilidade fazer com que os alimentos de fato chegassem à sociedade, não como uma preocupação em combater diretamente o problema da fome, mas com o intuito de atender a demanda popular para baixar os preços alimentares (BELIK et al, 2001).

Após a expansão da adoção de técnicas da “*Revolução Verde*”, ao longo das décadas de 1960 e 1970, a produção agrícola brasileira atingiu níveis considerados à época significativamente elevados, superando assim o crescimento da população. Contudo, nesse mesmo período de aumento da produção interna e das exportações, o preço dos alimentos no mercado interno se elevou, contribuindo para o aparente paradoxo entre o aumento da produção interno e o simultâneo aumento da fome no país.

Com o esforço do Governo Federal atuando sobre os mecanismos de distribuição direta, ao longo das décadas de 1970 e 1980, surgiram centenas de instalações varejistas, sacolões e diversos entrepostos pelo país, grande parte administrada por estados e municípios. Acreditava-se que essa aproximação da demanda e da oferta seria útil para a eliminação dos “atravessadores”, contribuindo também para a manutenção de preços mais baixos no mercado nacional.

Este maior grau de intervenção da esfera Federal é deixada de lado ao longo dos anos 1990, causando uma reversão nas políticas adotadas num contexto de contenção/austeridade de gastos públicos. Para compreender esta alteração, Belik et al (2001), argumenta a existência de dois aspectos fundamentais na postura do Governo. O primeiro trata da ineficiência nas estruturas de comercialização, mantidas desde os anos 1930, as quais impossibilitavam que o Estado fosse capaz de controlar os preços ao nível desejado e dificultava/encarecia a modernização necessária no sistema de atacado, o qual passou a ser controlado pelo setor privado já desde o início de sua implementação.

Em segundo lugar está o aumento na parcela de produtos industrializados consumidos pelas famílias, um hábito reforçado pelo aumento da urbanização e, conseqüentemente, o aumento do consumo fora do domicílio. Assim, os produtores de alimentos deixavam de ofertar o bem final para o consumidor, e passavam cada vez mais a produzir um insumo para as etapas seguintes de processamento e distribuição, subordinando-os à lógica da agroindustrialização no mercado. Esta situação, mais a frente, vai se tornar fomentadora dos problemas da obesidade.

Durante os anos 1990, assistiu-se ao desmonte de diversos canais públicos de controle e distribuição dos alimentos, abrindo espaço para as políticas de assistência direta à população mais carente. Ou seja, com o esvaziamento do orçamento público para as despesas com a agricultura e assistência social, sob um ideário neoliberal, a alternativa estatal passou a ser as políticas compensatórias e focalizadas na população mais carente. Paralelamente, tal alteração

das políticas não prejudicou o desempenho positivo da agricultura empresarial, especialmente aqueles segmentos voltados à exportação (BELIK et al, 2001).

Ainda nos anos 1990, o debate contra a fome se acirrou, a discussão ganhou força com as campanhas da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida<sup>8</sup> e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, em 1993. Soma-se ainda o agravamento da pobreza e o aumento da vulnerabilidade social das famílias, principalmente nas áreas metropolitanas, aprofundada pela crise econômica e pelo aumento do desemprego no final da década.

No plano internacional, os organismos multilaterais (FAO, Banco Mundial e ONU) chamavam a atenção, como destacado anteriormente, para o fato de que a manutenção da pobreza e dos elevados níveis de fome se mostravam como o “*calcanhar de Aquiles*” para o “sucesso do modelo de desenvolvimento equilibrado”. Nesse sentido, Belik et al (2001) argumenta que o Brasil ainda se ressentia da ausência de um projeto integrado de desenvolvimento, e da falta de recursos para atender ao objetivo de erradicação da miséria no território, tendo havido na verdade uma disputa de “marchas e contramarchas” no debate sobre a fome, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – “Marchas e Contramarchas” nas políticas de combate à fome no Brasil

| ANO  | Medida   |
|------|--|
| 1990 | Reestruturação de órgãos e instrumentos de políticas ligadas à área de saúde e nutrição, enfraquecendo programas como o PNAE, PAT e INAN.  |
| 1993 | Criação do CONSEA, uma representação da sociedade civil organizada vinculada diretamente à Presidência da República, com articulação até o nível municipal (8 Ministros e 21 representantes da sociedade civil).                                 |
| 1995 | Extinção do CONSEA e criação do Conselho Comunidade Solidária, a partir disto uma nova fragmentação nas políticas de combate à fome.   |
| 1997 | Extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN  |
| 1998 | Ano eleitoral, ocorre a distribuição histórica de 30 milhões de cestas básicas no país.  |
| 1999 | Criação do Programa Comunidade Ativa (PCA): voltado para os municípios de menor IDH e com confiança na geração de agendas locais de desenvolvimento pela própria comunidade, para a identificação dos problemas e das prioridades locais.        |
| 2000 | Corte de verba no PRODEA para o ano de 2001, acabando com a distribuição de cestas básicas pelo programa, e acusando-o de ser uma política assistencialista, incapaz de dinamizar as economias locais.   |
| 2001 | Criação do programa Bolsa-Escola, substituindo a doação física do alimento por uma renda mínima para as populações mais necessitadas com crianças em idade escolar, repassando um valor de R\$ 20,00 por nutriz, gestante ou criança até 6 anos. |

FONTE: elaboração própria a partir de Belik et al (2001).

<sup>8</sup> Os potenciais de inclusão social e os limites desta campanha podem ser encontrados em Pinto (2005), que analisa a hipótese de que alguns movimentos sociais, que atuam de forma isolada, se afastam de uma concepção estrutural do problema da fome no país, não se referindo à alimentação como um direito humano fundamental e nem levantando a bandeira da necessidade de políticas universalizantes.

Por último, Belik et al (2001) aponta para algumas políticas de combate à fome que estavam sendo implementadas pelo Governo Federal e que representavam um esvaziamento das políticas universais e sua substituição por políticas compensatórias focalizadas e geridas pelos próprios municípios, apostando-se na mobilização, formação e treinamento dos agentes locais para o incentivo ao desenvolvimento. Tal situação, de acordo com esses autores, teria um limitado alcance devido à constatação de que a fome no país adquire cada vez mais determinantes globais, agravados pelas crises econômicas que resultam em maior desemprego e baixos salários, além da extrema desigualdade social vigente no país.

### **1.5.A insuficiência nas políticas de combate à fome: o viés Neoliberal**

Durante os anos 1980 ganhou força global uma nova hegemonia, guiada por ideias liberalizantes, impulsionada em 1989 pelo chamado “*Consenso de Washington*”, momento em que organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) se reuniram e resolveram adotar/recomendar uma conjugação de medidas como receituário a ser aplicado em países cujo o interesse fosse alcançar o desenvolvimento econômico. Entretanto, destaca Draibe (1993), tais prescrições tratavam-se mais de um conjunto de medidas práticas, com viés político conservador, do que propriamente um corpo teórico bem articulado e com bases sólidas, sendo assim uma reinvenção das ideias liberais do século XX, com sorte em um “*darwinismo social*”.

O fronte do pensamento Neoliberal estaria na primazia do mercado sobre o Estado, a partir do apontamento de que o primeiro seria capaz de realizar as alocações ótimas e gerar o bem estar comum, enquanto que o segundo funcionaria como um sobrepeso social, gerador de ineficiências e encargos aos cidadãos. A adoção desse “Consenso” teve consequências diretas sobre as políticas sociais executadas pelo Estado, visto que, qualquer presença além do mercado poderia prejudicar a liberdade e o interesse dos indivíduos, se constituindo como um inibidor do processo concorrencial privado, além de gerar entraves burocráticos.

Em certo sentido, a ideologia Neoliberal guardava traços de um liberalismo condenador do Estado de Bem-Estar Social, argumentando que este teria sido o responsável pelas diversas mazelas sociais e também pelo agravamento da situação econômica em diversos países, por efetuar gastos ditos desnecessários do ponto de vista das contas públicas. Ou seja, uma inversão de valores, ao condenar o principal agente dinamizador das economias nacionais, que além de fortalecer os níveis de demanda agregada como um todo era capaz de

“corrigir situações de desigualdade, pobreza e perda de renda, exatamente aquelas tipicamente geradas pela economia de mercado, nas suas “naturais” oscilações e crises” (DRAIBE, 1993, p. 92).

Assim, nos momentos mais graves das crises, as recomendações Neoliberais eram principalmente no sentido de corte nos gastos públicos e desativação dos programas sociais, retirando do campo social seus “benefícios” e também privatizando a produção e/ou a distribuição de alguns serviços. Na América Latina em específico, destacam-se as prescrições para reorientação das políticas com descentralização e focalização dos programas emergenciais. Curiosamente, ao decorrer dos anos, a agenda Neoliberal também sofreu reformas, buscando reconhecer a necessidade de atuação do Estado em alguns segmentos, em aparente contradição ao que deveria ser seu leque mínimo de atuação.

Nessa nova agenda reformulada, caberia ao Estado atuar para “a eliminação da pobreza por meio de políticas que, de forma duradoura, capacitem os setores destituídos a produzirem e adquirirem independência, inclusive do assistencialismo emergencial” (DRAIBE, 1993, p.93). Reconhecendo também que os níveis gritantes de desigualdade se mostravam como um entrave à modernização dos países capitalistas, necessitados de reformas estruturais no tecido social. Isto poderia garantir maior estabilidade política, um fator necessário ao processo de adoção e implantação do ideário liberalizante em ampla escala. Logo, ao invés de negar a necessidade das políticas sociais, o *mainstream* adquire uma nova roupagem, passando por uma “modernização”, mas seguindo algumas tradições do passado.

Entre os aspectos recomendados, estão as ideias da descentralização, privatização e concentração das políticas sociais em populações ou grupos carentes. Com a descentralização, argumenta-se que haveria uma aproximação dos problemas locais com sua gestão, aumentando os níveis de eficiência e eficácia no direcionamento dos gastos. A focalização permitiria a seleção dos mais necessitados para os programas, respeitando o limite de participação do Estado na vida dos cidadãos, o que evitaria o “desperdício” do gasto público. Por fim, a privatização com a confiança no mercado como solucionador máximo e eficiente dos problemas de alocação, argumentando que este seria capaz de evitar a irracionalidade contida no uso de recursos públicos gratuitos (YAZBEK, 2004).

Contudo, as adaptações feitas a partir do ideário Neoliberal pouco estiveram preocupadas com as questões de justiça social, mas tão somente com o volume e a eficácia do gasto público, o que rapidamente mostraria suas consequências, em especial nos países ditos em desenvolvimento. Logo, tiveram que lidar em grande escala com um velho problema, a

pobreza, agravada pela crise e pelos ajustamentos econômicos que os governos passados decidiram implementar (YAZBEK, 2004). Outro problema foi a contradição entre a necessidade de maior participação do Estado e a baixa disponibilidade/recomendação dos montantes de recursos financeiros para essa tarefa, ocasionando maior disputa pelos poucos dispêndios públicos.

No caso brasileiro, ao longo dos anos 1990, foram tomadas medidas para lidar com a pobreza, buscando dar aos indivíduos capacidade de se organizarem e promoverem o desenvolvimento local a partir de suas próprias demandas e do capital social presente em cada região. Em 1996, por exemplo, é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual seria uma maneira de fomentar o desenvolvimento a partir de uma dinâmica de inserção da agricultura familiar, caracterizando “um primeiro ensaio de política pública territorial rural do país” ao incentivar a constituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Local e Sustentável, como demonstra Ortega (2016). O objetivo principal de uma de suas linhas, o Pronaf Serviços, tinha como um de seus objetivos eliminar gargalos via financiamento de serviços tais como a assistência técnica, a extensão rural, a pesquisa agropecuária e outros.

Apesar de alguns acertos indicativos dessas políticas, elas apresentavam certos limites comprometedores das estratégias de desenvolvimento local, nas palavras de Ortega (2016) tais restrições estariam:

No modo como se objetivava a distribuição dos poucos recursos oferecidos pelo programa para as melhorias em infraestrutura que essas localidades requerem, bem como no viés eminentemente agropecuário dos projetos elaborados e da dificuldade em se incluir segmentos sociais urbanos em municípios de perfil rural (ORTEGA, 2016: 33).

Além dessas fragilidades, as medidas recomendadas guardavam um recorte exclusivo de carácter municipal, ignorando que em algumas regiões os municípios apresentam laços econômicos e culturais, os quais deveriam ser levados em conta numa tentativa de indução da formação de arranjos sociais locais.

De acordo com os trabalhos citados em Ortega (2016), esperava-se que a partir da capacidade de organização local fossem criadas dinâmicas suficientes para se deslançar o processo de desenvolvimento dessas regiões, mesmo com baixos recursos orçamentários. Nesse contexto, a hegemonia do pensamento neoliberal na orientação das políticas públicas fez com que fossem constituídos arranjos sócio-produtivos incapazes de alcançarem os

objetivos esperados. Verificou-se dessa maneira que os municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), possuíam precária infraestrutura e baixos níveis de recursos financeiros e não eram capazes de se organizar em torno de uma ideia guia para liderar o processo de desenvolvimento de maneira endógena e autônoma. Essa linha do Pronaf era pouco importante pelos recursos que recebia. O mais importante do Programa era o crédito direto aos agricultores familiares, uma conquista desse segmento social.

## **1.6.Síntese dos argumentos do capítulo**

Ao analisar a evolução do conceito de SAN no plano internacional percebe-se que o tema está em permanente construção e disputa, ganhando maior destaque após a criação da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), defensora da segurança alimentar como direito humano fundamental, e em lado oposto, a fundação do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, que apontavam o mercado como solucionador e garantidor da segurança alimentar. Ao alcançarmos os anos 1970 e 1980, estudos mostraram que apesar do aumento da produção de alimentos em escala mundial, a fome ainda perdurava em diversos países do mundo (Amartya Sen, 1981). Já nos anos 1990 o tema ganha amplitude para as questões de sustentabilidade ecológica e garantia nutricional da qualidade dos alimentos, assuntos discutidos fortemente na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, em Roma.

No caso brasileiro, apesar das menções da SAN durante os anos 1980, foi nos anos 1990 que campanhas nacionais de mobilização social deram amplo destaque ao tema. Em 1991 é lançada para debate público a Política Nacional de Segurança Alimentar (SILVA E GOMES DA SILVA, 1991), a qual destaca que as políticas de modernização da agricultura e ampliação da capacidade produtiva pouco contribuíram para o efetivo acesso por parte dos mais pobres. A mesma proposta de política propunha a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, órgão representado pela sociedade civil e ligado diretamente ao Presidente da República, inaugurado em 1993 pelo Presidente Itamar Franco.

No mesmo ano de criação do conselho, estudos do IPEA (*Mapas da Fome*) mostraram a necessidade de ações imediatas para o combate à fome, destacando a existência de 32 milhões de miseráveis no campo e na cidade (PELIANO, 1993). Além dessas contribuições, em 1994, o CONSEA realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - CNSA, com efetiva mobilização social e luta pela conscientização popular acerca da questão

alimentar e do agravamento da fome no país. Um diagnóstico divulgado nesta apresentação mostrou que “a concentração da terra e da renda constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil” (PFZ, 2001, p.66).

Após analisarmos os impactos das mobilizações políticas em torno do conceito de SAN, relatou-se a origem histórica das situações de fome no Brasil, passando pelos *mitos* desconstruídos no Projeto Fome Zero e da crença que as forças de mercado seriam capazes de resolver tal problema, tendo como contra exemplo os casos da China e Indonésia. Além disto, outras divergências são mostradas quanto às dificuldades de mensuração da fome no país, assim como as políticas praticadas pelo Estado, principalmente durante o século XX.

Sendo assim, o capítulo reúne elementos que permitem a afirmação de que a situação de miséria e fome no Brasil persiste devido a características históricas e, por isso, estruturais ao país, sendo agravadas em momento de crises conjunturais. Um aparente paradoxo frente às dimensões territoriais e as disponibilidades tecnológicas nacionais. Além disso, o tamanho do contingente de famintos no país torna urgente a necessidade de medidas emergenciais e específicas no combate à fome. Não devendo estes aguardarem que o crescimento da economia e os mecanismos de mercado resolvam um problema imediato.

Por fim, a análise da evolução das políticas públicas que tratam do tema nos permite entender que algumas medidas de fato foram tomadas, no entanto, guardando um carácter de cunho político específico, se ampliando em momentos de disputas eleitorais. Assim, para além da complexidade do conceito de SAN, é possível visualizar que tendo o mesmo como princípio orientador, reforça-se a necessidade de ampla articulação política e administrativa, a fim de que se coloque em prática a variedade de ações e medidas indispensáveis para a garantia do Direito Humano à Alimentação.



## **CAPÍTULO 02 – DAS IDEIAS À PRÁTICA: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO (2003)**

### **2. Origem, formulação e execução do Programa Fome Zero**

O Projeto FZ detinha como princípio orientador o conceito de SAN, um termo histórico, amplo e complexo, como demonstrado anteriormente. O projeto também reunia um conjunto de práticas e medidas que já vinham sendo implementadas pelo país, agrupando algo em torno de 60 políticas de combate à fome e de busca pela garantia da segurança alimentar. Nesse sentido, o Projeto FZ parte da concepção de que para o efetivo combate à fome faz-se necessária a participação da sociedade civil organizada, devido, entre outros elementos, a melhor descrição e diagnóstico das diferentes realidades e prioridades locais, e também a capacidade de acompanhar de perto a implementação e avaliação das políticas adotadas.

Sendo assim, analisado o contexto das políticas sociais dos anos 1990 e a situação estrutural da pobreza e da fome no território brasileiro, o que o Projeto FZ propunha era um novo modelo econômico, com ativa participação social e fortalecimento do mercado interno de alimentos. O projeto se articulava em três eixos de atuação, com medidas estruturais, emergências e locais, capazes de garantir a alimentação adequada em todo o território nacional, em termos de quantidade, qualidade, e valor nutricional.

Nesse novo modelo econômico deveria ser mirado o crescimento do mercado interno visando a segurança alimentar da população, com ações para melhoria da renda nacional, o barateamento da alimentação, o aumento da oferta de alimentos e outras ações específicas que serão demonstradas a seguir. As medidas elencadas deveriam ser articuladas em três diferentes frentes de atuação integradas, sendo elas: as políticas públicas, a construção participativa de uma política nacional de SAN e a realização dos mutirões contra a fome.

#### **2.1. Como combater à fome e à pobreza**

Em meio a incapacidade das políticas neoliberais dos anos 1990 para combater as causas e consequências da fome e da pobreza no país, a pergunta que surge é: o que o Brasil pode fazer para combater a fome e a pobreza de maneira efetiva? Esta questão que já vinha sendo debatida no cenário nacional e internacional, reaparece em outra proposta lançada em

2002 pelo Instituto Cidadania, sob a coordenação de especialistas que também participaram da elaboração do Projeto FZ :José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi.

Esses autores buscavam reunir elementos que permitissem responder à tais questões, ou ao menos contribuir para o debate que já vinha ocorrendo desde algumas campanhas de mobilização popular, tais como o Programa Comunidade Solidária, a Campanha Natal sem Fome, e as reuniões da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

No cenário internacional, como destacado anteriormente, ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, com o objetivo de, entre outros pontos, firmar um compromisso de redução do número de subnutridos no mundo pela metade até o ano de 2015. Porém, mesmo mobilizando diversas entidades nacionais e internacionais, verificou-se que em muito pouco havia se avançado no cumprimento desse compromisso, tanto no combate direto às consequências da pobreza como no enfrentamento de suas mais diferentes causas.

Um relator especial da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em visita ao Brasil em 2002, constatou a situação de insegurança alimentar e de subcidadania em que viviam milhões de brasileiros, indicando assim que o país seria apresentado na Assembleia Geral das Nações Unidas como um violador do pacto número um (direito à alimentação) assinado pelos países membros da ONU de combate à fome e a pobreza (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002).

Os dados apresentados pelo Projeto FZ (2001), mostraram que a vulnerabilidade alimentar crescia mais nas regiões metropolitanas, fruto do crescimento dos níveis de pobreza, do alto desemprego e dos baixos níveis salariais vigentes. Apesar do maior contingente de pessoas pobres estar concentrado na região Nordeste, os indicadores mostravam que o maior crescimento dessa população ocorria nas regiões mais industrializadas de São Paulo, cerca de 9,2% ao ano, e na região metropolitana de Porto Alegre, por volta de 7,8% ao ano.

Esta realidade complexa mostra a necessidade da ação de combate à fome e à pobreza em diferentes frentes articuladas, reunindo programas de fornecimento de renda em dinheiro, programas de fornecimento de alimentos em espécie e programas de cupons ou tíquetes de alimentação, a fim de encarar o problema em mais de uma dimensão. Esta articulação era um dos grandes diferenciais do Projeto Fome Zero, como destaca Silva (2003).

Belik, Silva e Takagi (2002) também argumentam que distribuir a renda sem que se alterem os mecanismos que geram a desigualdade social torna-se uma medida com grandes chances de ser revertida no médio e no longo prazos, fazendo-se necessária uma ação mais aprofundada, de carácter estruturante e duradouro. Os autores discorrem também sobre a

insuficiência dos programas de renda mínima que, quando implementados de forma isolada, não exercem a força motriz capaz de alterar a infraestrutura local para o pequeno produtor familiar. Categoria que produz a maior parte dos alimentos, tanto para o autoconsumo quanto para o abastecimento dos centros urbanos.

As políticas estruturais devem ser articuladas com outras medidas de carácter mais específico no combate à fome, objetivando, entre outros fundamentos, “conscientizar a população do direito à alimentação como parte dos direitos fundamentais do ser humano” (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002:138). Assim, a alimentação poderia deixar de ser vista como uma obra de caridade ou de ser utilizada por motivações políticas, buscando-se a criação de condições para a autonomia social e produtiva. Por exemplo, potencializando as economias locais por meio da distribuição de cartões de alimentação, que vinculam e aproximam a demanda e a oferta dos alimentos. Quanto as políticas específicas, existiam medidas já implementadas pelo país, tais como o Cheque Cidadão no Rio de Janeiro, e a Renda Cidadã no estado do Goiás, ambas representavam valiosas experiências locais no entendimento de como poderia ser orientado o uso dos cupons de alimentação (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002).

## **2.2. Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

### **2.2.1. As políticas estruturais**

O objetivo do Projeto FZ era o de romper com o ciclo vicioso da fome. Para tanto, eram necessárias medidas estruturais e de distribuição de renda, com o conseqüente fortalecimento do mercado interno de bens e serviços e a recuperação do poder aquisitivo dos salários. Ou seja, a implantação de políticas que alterem as bases estruturais do modelo vigente, a fim de reverter a histórica concentração de terras e riquezas, que seriam as origens da miséria pelo país (SILVA, 2001). Algumas destas políticas serão melhor trabalhadas no capítulo seguinte.

A fim de atacar os principais problemas econômicos e sociais, o Projeto FZ combinava medidas de carácter emergencial e estrutural em pelo menos três dimensões, quais sejam: a insuficiência de demanda; a incompatibilidade nos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo de grande parte da população; e a exclusão da parcela mais pobre do mercado de trabalho. Nesse sentido, torna-se necessária a presença do Estado de forma ativa, tanto pela

legalidade institucional já montada no país, quanto pela legitimidade na mobilização popular e empresarial que o organismo é capaz de incentivar, direta e indiretamente, a fim de que seja cumprido o direito fundamental da alimentação (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002).

Devido a diferença no perfil da fome entre as regiões metropolitanas, urbanas não metropolitanas e rurais, são necessárias diferentes ações de enfrentamento do problema, como sintetizado no Quadro 2. Por mais surpreendente que possa parecer ao senso comum, as possibilidades de obtenção dos alimentos são menores no campo do que nos meios urbanos, visto que nas cidades ainda é possível encontrar fontes de rendas temporárias e beneficiar-se de alguns programas sociais de governos municipais ou de entidades beneficentes. Dessa maneira, a maior vulnerabilidade alimentar está nas áreas urbanas, enquanto que a fome propriamente dita se concentra em grande medida nas áreas rurais.

Quadro 2 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



FONTE: Projeto Fome Zero (2001).

O quadro sintetiza os diferentes eixos de atuação indicados pelo Projeto FZ, reunindo medidas para além do combate específico à fome, tais como a geração de emprego e renda pelo país, o reforço da Previdência Social Universal, e programas de transferência de renda, aqui considerados como medidas estruturais. Outras ações específicas visavam ampliar o acesso das populações aos alimentos saudáveis, socorrendo aqueles mais necessitados com distribuição de cestas básicas emergenciais e, ao mesmo tempo, incentivando a educação

alimentar para toda a população. Quanto as políticas locais, o projeto destaca a necessidade de ações de acordo com a característica dos municípios, diferenciando-as para regiões rurais, urbanas e metropolitanas.

### **2.2.2. As políticas específicas**

As políticas específicas seriam responsáveis por garantir diretamente a segurança alimentar e combater a fome e a desnutrição nas populações mais carentes com risco de vida. O Programa Cupom de Alimentação (PCA) era uma das medidas inovadoras direcionada a substituir a distribuição de cestas básicas, que estavam sob o comando do poder das prefeituras e sofriam oscilações em períodos eleitorais, por uma política federalizada. Uma grande vantagem seria que nesse novo programa os beneficiários de baixa renda estariam se conectando diretamente com os pequenos produtores locais, eliminando também o risco de choque inflacionário, dada a existência de grande ociosidade no setor da pequena agricultura brasileira. Essa política, na medida em que prioriza a aquisição local, representava uma ação desenvolvimentista, com recursos oriundos do governo federal com baixo vazamento. Assim, representava um elevado efeito multiplicador sobre a economia local.

O PCA propunha quatro medidas básicas, sejam elas:

- a) servir como complemento da renda das famílias muito pobres, até o limite da linha de pobreza, não importando que recebam outros benefícios;
- b) exigência de contra partida dos beneficiários, tais como a presença em cursos de alfabetização, requalificação profissional, ou serviços comunitários compatíveis com suas habilidades, no caso dos adultos;
- c) os cupons recebidos seriam previamente validados para seis meses ou um ano, sendo renovados se os familiares ainda permanecessem em situação de insegurança alimentar;
- d) os cupons só poderiam ser usados em estabelecimentos previamente cadastrados, não sendo válidos em supermercados. O mesmo vale para os produtos e mercadorias não alimentares, tais como remédios, produtos de limpeza, cigarros, doces, salgados ou bebidas alcoólicas, que não seriam aceitas no cadastramento do programa (SILVA, 2010).

Havia também a necessidade de ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), no qual não estavam inclusos os trabalhadores que não tinham carteira assinada ou que faziam parte de empresas cadastradas no Simples Nacional (regime tributário diferenciado). Portanto, os trabalhadores de maior carência de renda

estavam excluídos do PAT, assim a sugestão da nova política era a de inclusão dos trabalhadores sem carteira assinada no PCA, e a atração das micro e pequenas empresas.

Outra medida específica era a ampliação da merenda escolar, uma proposta que continha duas direções: a de elevação do aporte calórico e nutricional diário das merendas, e o aumento da participação dos produtos locais frescos, com respeito às características culturais locais dos moradores e incentivo à dinâmica dos produtores agrícolas dessas regiões. Para tanto, algumas ações seriam necessárias, tanto no sentido de incentivar o maior controle e monitoramento das etapas produtivas dos alimentos, quanto para a educação para os indivíduos, estudos científicos, transferências de tecnologias e outras medidas que visão assegurar a qualidade nutricional dos alimentos. Por exemplo, rotulando a origem e os possíveis riscos de ingestão no caso de alimentos geneticamente modificados (SILVA, 2010). Portanto, assim como o Cartão Alimentação, o incentivo à economia local por meio das compras da agricultura familiar, também representava um estímulo ao desenvolvimento local, além da melhor qualidade da alimentação e adequação do cardápio aos padrões alimentares regionais.

Por fim, havia o incentivo aos programas de educação alimentar e educação para o consumo, objetivando combater a inadequação quantitativa e qualitativa na ingestão dos alimentos, enfrentando tanto a desnutrição quanto a obesidade. Devendo haver uma atuação em duas frentes, por um lado com campanhas publicitárias e palestras sobre o tema, e por outro a implementação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados (NBCAI).

### **2.2.3. As políticas locais**

Além das políticas estruturais e específicas, a maior integração vertical entre os governos federal, estadual e municipal possibilitaria um conjunto de ações que poderiam ser implementadas pelos poderes locais, grande parte em parceria com a sociedade civil, que já executava algumas práticas com relativo sucesso. Para isso seria necessário a aproximação das secretarias municipais dos problemas sociais de cada região, a fim de conhece-los com maior precisão e estabelecer direções de combate à vulnerabilidade da fome com maior efetividade, por meio de “Censos Municipais da Fome”, por exemplo, como mostra a terceira versão do Projeto Fome Zero (2001).

Para as regiões metropolitanas deveriam ser tomadas medidas específicas, tais como: a criação de restaurantes populares, a fim de baratear o custo e aumentar a qualidade alimentar dos trabalhadores dessas regiões; instauração de bancos de alimentos, com vistas a diminuir o desperdício e também receber doações de entidades privadas; a modernização dos equipamentos de abastecimento, dos tipos sacolão, varejão, compras comunitárias, e outras medidas que dariam apoio operacional e logístico às regiões urbanas, metropolitanas ou não. Além de um novo relacionamento com as redes de supermercados, visando evitar uma concentração no setor de varejo e facilitar o uso dos cupons de alimentação com ampliação da clientela nesses segmentos (SILVA, 2010).

Quanto as regiões rurais, era explícito o apoio à agricultura familiar, com o fortalecimento da demanda institucional (o chamado mercado institucional), efetuando compras públicas para merenda escolar, creches, hospitais, quartéis, restaurantes populares, etc, em apoio à agricultura local de pequeno porte. Juntamente com medidas de apoio técnico, disponibilidade de crédito, intermediação de contatos com empresas interessadas, e a construção de infraestrutura básica, tais como pontes, rodovias, açudes, balcões de armazenagem e outros (SILVA, 2001).

Portanto, as políticas locais direcionadas às áreas rurais devem ser no sentido de apoiar a produção para o autoconsumo e fortalecer a agricultura familiar, enquanto que nas pequenas e médias cidades deveriam ser criados bancos de alimentos, parcerias com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento, um novo relacionamento com supermercados e incentivo à agricultura urbana. Enquanto que nas metrópoles deveriam ser criados também restaurantes populares.

### **2.3. Algumas inovações no âmbito do PFZ**

A opção por iniciar o programa nos lugares mais carentes se deve a noção de que, além da necessidade mais urgente, as ações encaminhadas teriam a capacidade de dinamizar essas regiões, ativando processos econômicos e produtivos de forma imediata. Além do que, a experiência mostrava que os programas focalizados iniciados nas metrópoles acabavam por induzir o deslocamento da população mais pobre para essas regiões, sem que o problema da fome fosse devidamente encarado (SILVA, 2010).

Adiante uma nova orientação para as prioridades das políticas públicas, o Projeto FZ traz em sua formulação algumas recomendações de aplicação que representavam novidades,

destacam-se aqui aquelas que dizem respeito em grande medida ao desenvolvimento territorial rural.

A partir de 2003, o Governo Federal adotou, ainda, políticas territoriais com a constituição de territórios zonas, de carácter intermunicipal, aglutinando municípios que possuíssem características sociais, econômicas, e mesmo culturais, semelhantes, tais como baixo IDH, elevada situação de pobreza e a presença expressiva de agricultores familiares, configurando os chamados *territórios rurais deprimidos* (ORTEGA, 2016).

Alguns exemplos dessa nova política foram: a criação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADS) e os Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). Além do aspecto intermunicipal, destaca-se também a compreensão do rural como *espaço* e não apenas como setor agropecuário, superando assim a velha dicotomia rural-urbano. Essa ampliação de visão permitia a inserção de economias com características específicas em mercados dinâmicos locais. Foram introduzidas também propostas de inovações tecnológicas, produtivas e organizacionais nesses territórios (ORTEGA, 2016).

A presença do Estado nessas regiões se mostrou de fundamental importância, tanto por tentar fomentar uma coesão territorial com vistas ao desenvolvimento, capaz de constituir pactos sociais em um desenvolvimento inclusivo, quanto para a emancipação das comunidades mais necessitadas de infraestrutura e crédito na produção. Entretanto, como ressalta Ortega (2016), essas ações territoriais sofrem também, como todo território, de ações externas, tanto governamentais como de agentes econômicos. Porém, visto que a maioria daqueles territórios são economicamente deprimidos, é baixa sua capacidade em gerar significativa atratividade dos grandes capitais nacionais ou internacionais, o que requer forte presença do Estado para detonar a centelha do desenvolvimento e superar sua situação de depressão.

Tais ações externas caberiam, portanto, ao Estado, tanto para a geração de infraestrutura, transporte e energia, quanto na maior oferta de saúde e educação. Somente assim seria possível criar uma dinâmica capaz de alavancar os territórios mais carentes. Se fazendo necessárias portanto políticas que combinem ações *top-down* (organizadas e implementadas a partir do Governo Federal, seus ministérios e outros órgãos responsáveis), com ações *bottom-up* (organizadas a partir da sociedade civil, reunida em comunidades locais) para estimarem prioridades e demandas locais de forma legítima e capazes de executarem uma auto-gestão produtiva (ORTEGA, 2016).



Portanto, as inovações trazidas pelo Projeto Fome Zero, muito tem a contribuir para o desenvolvimento de regiões mais carentes, com perfil predominantemente rural. Ou seja, numa perspectiva de rural como *espaço* é possível entender que, se comparado somente ao agrário ou agropecuário, ocorre um esvaziamento do conceito, que se mostra muito mais amplo ao representar um lugar *onde se vive, se produz, se preserva e se contempla a natureza* (ORTEGA, 2016). Assim, destaca-se novamente a necessária visão territorial sobre o rural, capaz de ampliar as localidades a fim de que se identifiquem projetos sociais potencialmente virtuosos e que integrem moradores e comunidades semelhantes em seus mais diversos aspectos.

#### **2.4. A implementação do Programa Fome Zero em 2003**

Pretende-se, neste subitem, descrever e analisar a implementação do Programa Fome Zero em 2003, no início do governo Lula, com base numa divisão entre seus diferentes eixos de atuação, seguindo as políticas recomendadas pelo Projeto Original, que incluem ações estruturais, emergenciais e locais. Em acordo com o mesmo projeto, os objetivos do Programa podem ainda ser subdivididos numa diferente ótica de análise, com ações direcionadas para a melhoria da renda nacional, o aumento da oferta de alimentos básicos, o barateamento da alimentação e outras ações específicas, como por exemplo o combate à mortalidade infantil, a ampliação da merenda escolar e o incentivo à educação alimentar.

À fim de entender em que medida houve alterações nas ações indicadas no projeto original, buscar-se-á descrever a implementação das ações descritas acima, a partir dos dados oficiais do governo, disponibilizados pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN, e dos demais artigos e documentos relacionados a implementação do Programa. Inicialmente observa-se a necessidade de maior “esforço político” para a implementação das chamadas ações estruturais (que alteram a estrutura de posse de ativos), tendo como hipótese que essas foram deixadas em segundo plano pelo Governo Federal, com o maior direcionamento de recursos para as medidas emergenciais de combate à fome e renda mínima (SOUZA, 2006).

Por meio da Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, depois convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, foram criados o CONSEA e o Gabinete do Ministério

Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Seguem os artigos 1º, 9º e 26º da referida lei:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outra alteração foi por meio do Decreto n. 4.564, de 1º de janeiro de 2003, que definiu o MESA como o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, assim como o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento. Autorizou-se também doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo, para posterior aplicação exclusiva em ações de combate à fome e à miséria.

Os três eixos orientadores do Programa foram: 1) implantação de políticas públicas, seguindo basicamente o proposto no projeto original em complemento com a formulação dos trabalhos da Equipe de Transição; 2) construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, que refletia o compromisso de participação popular com os

movimentos sociais; e 3) mutirões contra a fome, com atividades de mobilização que iam de encontro às praticadas sob a liderança do sociólogo Betinho ao longo dos anos 1990.

De acordo com Takagi (2010), as prioridades do PFZ em 2003 se estenderiam tanto para as políticas estruturais quanto para as ações emergenciais específicas. Com as medidas estruturais destaca-se o Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Políticas a serem implementadas em 2003

| <b>Medidas</b>                                     | <b>Ações</b>  |
|--|---|
| Reforma Agrária                                    | Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<br>Plano emergencial de assentamento de 60 mil famílias acampadas<br>Recuperação de assentamentos em situação precária (40 mil famílias) |
| Fortalecimento da Agricultura Familiar             | Ampliação do atendimento do Pronaf B para 200 mil famílias<br>Financiamento para a agricultura familiar na safrinha   |
| Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido | Seguro-safra<br>Abastecimento emergencial de água<br>Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas  |
| Programa de Superação do Analfabetismo             | Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo PFZ<br>Programa de alfabetização de jovens e adultos em áreas de reforma agrária  |
| Programa de Geração de Emprego                     | Financiamento para habitação e saneamento   |
| Medidas Específicas                                | Restaurantes Populares<br>Bancos de Alimentos<br>Ampliação da merenda escolar<br>Programa Cartão Alimentação emergencial<br>Educação Alimentar  |

FONTE: Elaboração própria a partir de Takagi (2010).

Além da implementação dessas ações, destacam-se os avanços na formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com a criação do CONSEA, dos 27 conselhos estaduais e dezenas de conselhos municipais pelo país. Soma-se a isto a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004, reunindo cerca de 1300 participantes de todo o país que contribuíram para a elaboração das diretrizes da Política Nacional. Fundamentou-se também nesta conferência o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que seria enviado ao Congresso Nacional em outubro do ano seguinte (TAKAGI, 2010).

### 2.4.1. Recomendações da Equipe de Transição

Após a vitória eleitoral em outubro de 2002 a aliança vencedora (PT-PL) dá início à Equipe de Transição de Governo formada por membros selecionados pelo presidente eleito, membros do Partido dos Trabalhadores e outros colaboradores da campanha presidencial, em conjunto com aqueles indicados pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo desta equipe seria dar apoio à consecução do novo programa de governo de maneira articulada com os que deixariam a administração federal, a fim de que fosse apresentado um diagnóstico acerca da atuação dos órgãos do executivo, o estado das políticas públicas em vigor e os problemas e as condições para enfrenta-las (MELO, 2016).

Como coordenador-geral desta equipe foi designado por Lula o médico Antônio Palocci, enquanto que pelo lado do governo foi indicado o ministro-chefe da casa civil Pedro Parente. Entre outros membros e coordenadores dos grupos de trabalho estavam:

- Gestão e Governo: Luiz Gushiken, coordenador, e Gilberto Siqueria, Gleisy Helena Hoffman, Matilde Ribeiro e Luiz Eduardo Soares, como demais componentes.
- Desenvolvimento Econômico: Tânia Barcelar, coordenadora, e Maurício Borges Lemos, José Graziano da Silva, Gilney Viana e Ildeu de Castro Moreira, como demais componentes.
- Políticas Sociais: Humberto Costa, coordenador e Luiz Gushiken, Ana Fonseca, Swedenberger Barbosa, Francelino Grando e Márcio Meira, como demais componentes.
- Empresas Públicas e Instituições Financeiras: José Sérgio Gabrielli de Azevedo, coordenador, e Sérgio Rosa, Arno Augustin, Ermínia Maricato, Tereza Campello e Antoninho Marmo Trevisan, componentes.
- Equipe de Infraestrutura: Dilma Rousseff, coordenadora, e Ermínia Maricato, José Augusto Valente e Heitor Miranda, componentes.

No relatório sobre desenvolvimento econômico haviam críticas apontando para a precariedade das ações de reforma agrária, que teriam levado alguns trabalhadores à abandonarem os lotes adquiridos, além da inconsistência nos números divulgados. As soluções apresentadas iam no sentido de alterar/revogar a legislação em pontos específicos e a extinção dos juros compensatórios nas indenizações pagas aos latifúndios improdutivos. Outras sugestões, posteriormente referendadas no PFZ, foram no sentido de combater à seca

na região do semiárido em carácter emergencial com articulação em outros ministérios, incluindo a distribuição de uma renda mínima às vítimas.

No que trata das Políticas Sociais, foram avaliados os seguintes programas: Bolsa Escola, Garantia de Renda Mínima ou Bolsa-Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Bolsa-Renda e Auxílio-Gás, as críticas à estes programas foram no sentido de apontar a baixa qualidade dos resultados e a alta ineficiência no cumprimento das metas pré-estabelecidas. Concluindo-se que faltava o carácter intersetorial nos programas, estando cada um vinculado ao seu respectivo ministério, separando a organização do público-alvo, o valor dos benefícios, o montante dos recursos gastos e também na operacionalização do Cadastro Único (MELO, 2016). O volume dos recursos e o direcionamento dos gastos pode ser encontrado na análise realizada por Souza (2006).

Em relação ao diagnóstico feito pela área económico, estava a urgência no controle da inflação e a extinção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), a partir das exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI). Constatou-se também a necessidade de adequar as medidas sociais eficientes à política de estabilização económica, argumentado que as despesas do governo não eram baixas, mas sim mal direcionadas, muitas vezes beneficiando aqueles que não eram pobres. Na visão de Antônio Palocci “as restrições económicas necessárias ao sucesso do novo governo seriam profundas, os programas sociais só seriam prioritários quando a economia alcançasse algum grau de equilíbrio” (MELO, 2016, p.84).

Após a conclusão do diagnóstico em dezembro de 2003, a Equipe de Transição orientou recomendações no sentido de unificar os programas sociais de transferências de renda, o uso de um cartão único de benefícios para todos os programas sociais, padronizar a renda familiar *per capita* como critério de elegibilidade e aperfeiçoar o Cadastro Único dos Programas Sociais. Como consta em Takagi (2006) o desenho institucional do Programa pela equipe de transição de governo ficou assim caracterizado:

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

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

Tratando-se assim de uma quantia substancial, visto que o orçamento inicial da Secretaria do Comunidade Solidária era de apenas R\$ 12,5 milhões. Sendo destinado R\$ 1,2 bilhão para o Programa Cupom Alimentação; R\$ 400 milhões para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, uma das principais proposições dos movimentos sociais ligados ao meio rural; e R\$ 200 milhões para ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias (restaurantes populares, bancos de alimentos, cisternas no semiárido, e outras).

Contrariamente à opinião do coordenador da Equipe de Transição, José Graziano da Silva argumentava ser mais importante empreender alterações estruturais na agricultura e na economia, buscando garantir o acesso aos alimentos e à segurança alimentar. Reforçando a ideia de que a fome é decorrente da concentração de renda, do reduzido poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da população e do alto nível de desemprego e subemprego que elimina a população do mercado de alimentos. Indo de encontro ao sugerido no Projeto Fome Zero de 2001, fazendo um duplo movimento ao rever o modelo econômico adotado e programar uma nova geração de políticas públicas com inclusão social de carácter universal e sem fragmentação, evitando as práticas assistencialistas ou “clientelistas”.

Inicialmente o Presidente Lula contraria as recomendações da Equipe de Transição e mantém a versão original do Projeto Fome Zero, criando outro programa de transferência de renda, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação ou Cartão Alimentação, e também inaugurando outro ministério, o Ministério da Assistência Social e Promoção Social (MAPS). Assim, a tese de Melo (2016, p.89) argumenta que “a decisão do Presidente de não unificar os programas representava uma vitória do grupo de segurança alimentar cujas ideias se mostraram hegemônicas no desenho do referencial do Fome Zero”. Cenário que se alteraria mais à frente com a criação do Programa Bolsa Família.

#### **2.4.2. A breve história do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)**

Entre os primeiros atos do Presidente Lula em 2003 está a Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Esta medida inaugurava o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, órgão responsável por formular e coordenar as ações de implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), objetivando garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em todo o território nacional. Estaria incumbido, este ministério, de articular as ideias e ações dos demais ministérios e das diferentes esferas do governo federal, estadual e municipal, sincronizando as medidas e políticas direcionadas para a mais nova prioridade do Executivo Federal, o combate à fome e a pobreza.

A criação do MESA representava não só a busca pela maior articulação interministerial, com o incentivo às ações transversais, mas também a tentativa de se evitar a fragmentação e a desarticulação das políticas públicas a serem implementadas. Nesse sentido, Takagi (2006) argumenta que o ministério detinha importância de segundo escalão no governo federal, teoricamente superior aos demais ministérios. Ao implementar o Programa Fome Zero, esta instituição teria se concentrado nas ações emergenciais durante sua existência, enquanto articulava as ações estruturais junto aos demais ministérios.

Refletia, assim, o MESA, a necessidade de um órgão capaz de executar, simultaneamente, um conjunto de políticas por diferentes setores e também novas medidas que não estavam vinculadas a nenhum órgão do governo federal, tais como: o Programa Cartão Alimentação - PCA; os estoques de alimentos de segurança; o apoio ao autoconsumo alimentar; a educação alimentar; o incentivo à produção agrícola, agroindustrial e comercialização da agricultura familiar; o fomento às políticas locais de criação dos restaurantes populares e bancos de alimentos; os canais diretos de comercialização; e as compras institucionais para alimentação em hospitais, creches, escolas e presídios.

Sendo assim, a inauguração desse ministério extraordinário representava a sinalização do tema da fome como prioridade de Governo, criando um espaço oficial na agenda pública para o combate à fome, que havia sido perdido ao longo das décadas passadas de hiperinflação e neoliberalismo. Para Silva e Takagi (2004) "este é um fato histórico da maior relevância, já que, tanto no Brasil como fora dele, a existência da fome é escamoteada,

omitida, negligenciada como um fato pelo qual os governantes se envergonhavam" (SILVA e TAKAGI, 2004, p. 2).

O orçamento total disponível ao MESA passou a ser a terceira maior pasta, apenas atrás do Ministério da Educação e da Saúde (TAKAGI, 2010), contribuiu para isto a transferência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para o MESA, antes vinculado ao Ministério do Planejamento. Por meio deste fundo foi possível ao governo institucionalizar o recebimento de doações privadas e individuais, instrumento legal que não existia até então. Estariam assim formadas as bases legais e financeiras para o governo implementar seu Programa de segurança alimentar e nutricional.

Havia, entretanto, interna e externamente ao Governo Federal, clara falta de consenso quanto a maneira como lidar com a meta de acabar com a fome, classificada por alguns como demasiadamente ambiciosa. Neste contexto, existiam aqueles que consideravam desnecessárias as políticas específicas voltadas para o combate à fome por diversos motivos, argumentando que a fome estaria vinculada fundamentalmente a gestão da política macroeconômica e ao problema do desemprego e subemprego. E também outros que criticavam o programa por sua concepção e formato de implementação, estando este incompleto ou equivocado, abrindo espaço para práticas assistencialistas de doação de alimentos (SILVA e TAKAGI, 2004).

Estas divergências referentes à concepção e ao formato do Programa não estavam presentes no âmbito internacional, visto amplo apoio e incentivo das organizações multilaterais, tais como a Food and Agriculture Organization - FAO/ONU, a Unesco, UNICEF, Banco Mundial e BIRD. Estas instituições apontavam o Brasil como exemplo mundial a ser seguido pelos demais países no combate à fome e a pobreza rural.

Apesar das discordâncias, o Programa passa a ser implementado a partir de 2003, com considerada ênfase sobre as medidas emergenciais de combate à fome. As ações iniciais do programa eram no sentido de complementar a renda dos indivíduos para o acesso à alimentação, juntamente com a ampliação da merenda escolar, a distribuição de cestas básicas para grupos específicos, o apoio aos programas estaduais, municipais e outros criados pela sociedade civil. Buscando assim a implantação de restaurantes populares, bancos de alimentos e hortas comunitárias, com foco em apoiar as compras advindas diretamente da agricultura familiar.

O público alvo destas ações se tratava de famílias em situação de risco alimentar, situadas na região do Semiárido (Nordeste e norte de Minas Gerais) e na região Norte do país.



Havia também a preocupação em focalizar as medidas em famílias com crianças em idade escolar e nas comunidades acampadas, quilombolas e indígenas. A meta de atender 1 milhão de famílias no programa ocorre já em outubro de 2003, antecipando as expectativas. Neste primeiro ano também são implementados 2.132 Comitês Gestores por todo o país, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a implementação do FZ com a participação de voluntários da sociedade civil, das famílias beneficiadas e do poder público de cada localidade.

Entre as medidas executadas no âmbito do PFZ estava a criação de um programa de transferência de renda que vinculava a compra de alimentos com a produção local, o PCA, permitindo a união de dois elos abandonados pelas políticas públicas, aqueles que não se alimentavam por falta de renda e aqueles produtores familiares que não produziam por falta de demanda. Essa dinâmica foi capaz de aquecer as economias locais, movimentando os comércios varejistas, e ainda realizando uma reciclagem profissional com o acompanhamento da saúde dos beneficiários do Programa. O município de Guaribas, no Piauí, serviu de piloto na implementação do Programa FZ, e passou a ser autodenominado como “cidade redescoberta” (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004).

O PCA teve sua origem ainda na equipe de transição de governo, devido em grande medida a situação de declaração de emergência em cerca de 800 municípios do Semiárido, em função da forte seca do período e a ausência de recursos para a continuidade do Programa. O até então existente Programa Bolsa Renda, que fornecia o valor de R\$ 30,00 aos agricultores familiares em situação emergencial, seria substituído pelo PCA a medida que seus beneficiários fossem transferidos de cadastro. Nesta nova ação as famílias com renda inferior à meio salário mínimo *per capita* receberiam o valor de R\$ 50,00.<sup>9</sup>

A proposta de vinculação destas ações ao nível local do Projeto original foi mantida, de forma a dinamizar os municípios e regiões, com geração de emprego, produção e consumo locais, objetivando a superação do círculo vicioso da fome (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004). Essa lógica de priorização do nível local nas políticas não estava presente nas políticas de transferência de renda até então existentes (Bolsa escola, Peti, Loas). De acordo com os dados mostrados no primeiro capítulo, o potencial transformador dessas políticas nos pequenos e médios municípios é considerável, visto que mais de 65% daqueles que estão abaixo da linha de pobreza residem nos municípios de até 100 mil habitantes.

Destaca-se, ainda, a necessária comprovação, por parte dos beneficiários, por meio de apresentação de documentos como recibos, notas fiscais ou o simples atestado de local da

---

<sup>9</sup> Em seguida os “cupons” foram substituídos pelo pagamento de benefícios diretamente pela Caixa Econômica Federal (CEF) à todos os beneficiários do Cadastro Único.

compra para os Comitês Gestores locais. Estes comitês seriam formados por membros dos conselhos municipais já existentes, sejam eles da Assistência Social, da Saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso e/ou do Desenvolvimento Rural, sendo estes os responsáveis pela execução e o acompanhamento das demais condicionalidades exigidas pelo programa. Fato que serviu de muitas críticas, inclusive por parte da imprensa, mas que era levado à sério pelos beneficiários e ainda representou elevar a arrecadação de tributos, particularmente o ICMS, por parte dos governos estaduais. Soma-se a isto a realização de políticas de educação alimentar, a fim de incentivar o consumo dos alimentos de qualidade produzidos localmente (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004).

#### **2.4.3. A ação emergencial no Semiárido e a participação dos pequenos municípios**

O início do Governo Lula se dá em meio a uma grave crise de seca na região do semiárido, cerca de 1.000 dos 1.200 municípios da região sofriam de estiagem naquele momento. Esta situação passou a exigir do MESA um conjunto de ações emergenciais para garantir a segurança alimentar<sup>10</sup> na região, nesse sentido foi dada a continuidade do Bolsa Renda nos meses iniciais de governo ao mesmo tempo em que se implantava o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação, via Medida Provisória n. 108, de 27 de fevereiro de 2003. Neste projeto, os municípios pilotos foram Guaribas e Acauã, ambos no estado do Piauí.

Nestes municípios verificou-se à época um grande número de famílias que não constavam no Cadastro Único existente, logo não recebiam qualquer tipo de benefício do governo. Das 1000 famílias beneficiadas, cerca de 523 detinham renda entre R\$ 10,00 e R\$ 20,00 *per capita*. Iniciou-se também nessas localidades os chamados programas complementares, com a capacitação dos Comitês Gestores, a construção de cisternas para captação e armazenagem de água das chuvas, e a implantação de um programa de alfabetização. Além da expansão do Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde para mais de 200 mil famílias na região (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004).

Em parceria com a Articulação do Semiárido (ASA), organização não governamental que reunia mais de 700 entidades, o MESA financiou, com o apoio das doações privadas, a construção de 10 mil cisternas<sup>11</sup> em 11 estados, a fim de promover modificações estruturais de

---

<sup>10</sup> No texto da Medida Provisória n. 108 constava: “Considera-se segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com qualidade necessária”. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/108.htm) acesso em 26/10/2019.

<sup>11</sup> O custo de construção das cisternas era de aproximadamente R\$ 1.000 por obra (TAKAGI, 2010).

maior impacto na região. O objetivo era promover a autonomia das famílias com relação a dependência do fornecimento de água pelo poder público.

Após a implantação nessa região, o PCA foi expandido para as demais regiões do país, seguindo o critério de prioridade para os pequenos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (abaixo da média nacional), e que apresentassem alguma base de organização social, a exemplo dos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado – DLIS, criados no governo FHC. Nesse sentido eram estimuladas parcerias estaduais e municipais, a fim de que fossem criados os conselhos estaduais e municipais específicos de segurança alimentar e nutricional.

Os Comitês Gestores seriam o braço operacional das ações do Fome Zero, “realizando de forma voluntária a análise dos cadastros existentes, com a seleção das famílias enquadráveis nos critérios, a exclusão de famílias não enquadráveis e o acompanhamento e orientação das famílias beneficiadas” (TAKAGI, 2010, p.64), essa maneira de controle seria capaz de fornecer maior transparência e legitimidade social ao programa<sup>12</sup>. Nesse caso, as prefeituras continuariam a ser as responsáveis pela gestão do Cadastro Único, com participação dos comitês.

Quanto à formação dos Comitês Gestores, eram capacitados dois agentes em cada município, recebendo orientações sobre segurança alimentar e nutricional e a maneira como deveriam guiar as ações para implantação e acompanhamento do PCA, a fim de que pudesse ser elaborado um Plano de Desenvolvimento Local. Sob orientação dos agentes capacitados, eram realizadas assembleias municipais, capazes de reunir até 3 mil pessoas em alguns municípios, com o objetivo de eleger seus representantes diretos dentro dos comitês e assim assumir um controle efetivo sobre a gestão do programa em cada localidade.

O avanço de alguns Comitês Gestores ocorreu rapidamente pelo país, em certa medida devida a existência de alguns canais criados anteriormente pela Secretaria do Comunidade Solidária. No mês de outubro do primeiro ano do Governo Lula já estavam operando cerca de 1.476 comitês em todo o semiárido e na região Norte, com mais de um milhão de famílias sendo atendidas. Outra iniciativa de destaque era a criação do Centro de Recepção e Distribuição de Alimentos, capaz de realizar a logística de distribuição e armazenagem dos alimentos em nível local, tarefa de maior entrave em nível federal de governo. Apesar de fundamental importância esta proposta não foi assimilada pelos municípios (TAKAGI, 2010).

---

<sup>12</sup> “Pela primeira vez na história desses municípios, a sociedade local pôde saber quem eram as famílias beneficiadas pelos programas sociais. Esses fatores resultaram em um inegável fortalecimento (“empoderamento”) da sociedade civil local”. (TAKAGI, 2010, p.66).

Conforme os números divulgados pelo Programa Fome Zero, em dezembro de 2003 haviam sido capacitados pela equipe do MESA um total de 2.451 municípios pelo país, dos quais 2.132 possuíam seu Comitê Gestor do PCA instalados (Tabela 3). De acordo com Takagi (2010) haviam nove membros em cada comitê, mobilizando diariamente cerca de 19.188 voluntários por todo o país, e beneficiando 1,9 milhão de famílias em seu primeiro ano, alcançando uma cobertura de 72% das famílias extremamente pobres na região Nordeste. Sendo assim, o ritmo de implementação do PCA se mostrou superior tanto ao Bolsa Renda quanto ao Bolsa Alimentação em todo país (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004).“É relevante destacar que, no ano de 2004 não foram instalados nenhum Comitê Gestor, apesar de sua meta física ser de 500 comitês para aquele ano” (BORGES, 2007, p.97).

Tabela 3 – Municípios capacitados e Comitês Gestores formados em 2003

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

FONTE: Balsadi, Del Grossi e Takagi(2004).

A gestão local pelo Comitês Gestores permitiu um aumento da eficiência do programa, ao ser possível o acompanhamento local dos beneficiários pela própria sociedade, fiscalizando e excluindo aqueles que detinham condições financeiras superiores as exigências do programa (JESUS, 2006). Foram denunciados diversos casos irregulares, nos quais funcionários públicos, parentes de prefeitos, pessoas com carro e casa própria com piscina, eram beneficiários do programa. Além das ações citadas, outras medidas estruturais foram tomadas na região, tais como: o Seguro-Safra do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Programa de Compra da Agricultura Familiar (MESA, MDA e MAPA); e transferências de tecnologias adaptadas para a agricultura familiar, uma parceria com a Embrapa.

Foram eleitos como público prioritário para as ações emergências do PFZ os seguintes grupos: famílias acampadas à espera de reforma agrária; comunidades indígenas e quilombolas em situação de risco alimentar; e famílias catadoras de lixo nas grandes cidades. O primeiro grupo correspondia a 60.756 famílias, distribuídas em 637 acampamentos, para este grupo foram destinadas 1,3 milhão de cestas básicas em 2003, totalizando 32,5 mil toneladas de alimentos. No segundo grupo foram atendidas 63 comunidades indígenas e 150 quilombos remanescentes com a doação de cestas e o financiamento de ações para o autoconsumo, tais como a criação de pequenos animais, construção de casas de farinhas, artesanato, entre outros (TAKAGI, 2010).

#### **2.4.4. A articulação interministerial e as políticas estruturais**

Em 30 de janeiro de 2003, foi anunciada a ampliação do valor *per capita* repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, numa parceria entre o MESA e o Ministério da Educação. Já na Lei nº 10.865 de 30 de abril de 2004, contava a implantação da "alíquota zero para PIS/Cofins para hortifrútiis, ovos, arroz, feijão e farinha de mandioca, e também para adubos, fertilizantes, defensivos, sementes e vacinas de uso veterinário" (TAKAGI, 2010, p.74). Soma-se ainda a isenção do IPI aos municípios participantes do PFZ, para que pudessem viabilizar os Bancos de Alimentos pelo país. Um convênio também foi firmado entre o MESA, a Editora Globo e o Ministério da Saúde, a fim de que fossem desenvolvidas cartilhas de educação alimentar para as crianças em idade escolar, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB e dos Correios.

Em julho de 2003, sob a Lei nº 10.696, é lançado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA. Este programa tinha entre seus objetivos a criação

de um vínculo estrutural entre a produção e o consumo local de alimentos, inserindo no mercado agricultores familiares excluídos. Buscava-se assim realizar uma remuneração adequada da produção, a formação de estoques com produtos da agricultura familiar (com compra direta e/ou antecipada), e a distribuição desses alimentos aos grupos necessitados, por exemplo, por meio de mercados institucionais, como o PNAE, hospitais, asilos de idosos, etc.. Esta lei também permitiu a compra direta dos produtores familiares sem a necessidade dos processos licitatórios anteriormente exigidos, representando um marco jurídico histórico que dava condições aos pequenos produtores de se inserirem nos mercados institucionais locais, contribuindo com o fomento à geração de emprego e renda nos municípios.

O PAA operava de maneira interministerial, com a participação de cinco ministérios em conjunto, sendo eles: o MESA (depois o MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, o então Ministério da Fazenda – MF, e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG. No programa existem três modalidades de compra, que incluíam a reposição de estoques estratégicos de segurança alimentar, a compra local de alimentos e o programa de incentivo à produção e ao consumo de leite. Na primeira modalidade os instrumentos eram: *compra direta*, *compra antecipada*, que funcionava como crédito ao produtor, e a *compra antecipada especial*, que se tratavam de um crédito com possível liquidação em produtos.

A compra local de alimentos é um convênio realizado entre os estados, municípios e/ou associações de agricultores familiares, com o objetivo de distribuir os produtos diretamente aos programas municipais de segurança alimentar e nutricional, o que incluía a merenda escolar, as creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais. Quanto ao Programa do Leite o objetivo era fortalecer os pequenos produtores de leite do semiárido, remunerando a produção com um preço justo e distribuindo o alimento localmente para a população carente. Inicialmente eram focalizados os produtores com produção diária até 100 litros de leite, o que representava 96% dos produtores do Nordeste (BALSADI, 2004).

As três modalidades em conjunto receberam o investimento de R\$ 162,5 milhões no primeiro semestre do programa, tendo atendido um total de 3,4 mil produtores na *compra direta*, com 6,9 mil toneladas de alimentos, e 37 mil produtores na *compra antecipada*. Ao todo foram beneficiados quase 50 mil produtores, com uma média de R\$1.600,00 por produtor. Um número muito pequeno frente aos mais de 4 milhões de produtores familiares

do país (IBGE, 2006). A região Nordeste ficou com 50% do total de famílias atendidas e cerca de um terço dos recursos aplicados no primeiro ano do programa.

Além das parcerias que envolveram diretamente recursos financeiros oriundos do MESA, demonstradas no Quadro 4, houve ações que não dependeram diretamente desses recursos, tais como a ampliação dos repasses para compra de remédios da farmácia básica (Ministério da Saúde), a criação da rede de pesquisas no Instituto Nacional do Semiárido (Ministério da Ciência e Tecnologia), os Centros Vocacionais Tecnológicos e o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (Ministério da Assistência Social), a arrecadação de alimentos pelo país via Empresa do Correios e Telégrafos (Ministério da Comunicação), o Grupo Interministerial de Convivência (Ministério da Integração Nacional), o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo e Apoio à Erradicação de Lixões e, por fim, em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos o fornecimento de registros civis gratuitos em mutirões nos diversos municípios cadastrados no PFZ (TAKAGI, 2010).

Quadro 4 - Ações estruturais desenvolvidas por outros ministérios com o apoio financeiro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA.

(continua)

| <b>Ações</b>  | <b>Objetivos</b>   | <b>Órgão executor</b>                 | <b>Valor (R\$)</b> |
|---|--|---------------------------------------|--------------------|
| Assistência à projetos de infraestrutura, capacitação de produtores rurais, fortalecimento da agricultura familiar e contribuição ao Fundo Garantia-Safra.                    | Apoio à agricultura familiar.  | Ministério do Desenvolvimento Agrário | 157 milhões        |
| Capacitação para o fortalecimento do acompanhamento do crescimento infantil, da agenda da promoção da alimentação saudável na atenção básica à saúde e da ações do Fome Zero. | Implantação do Sisvan – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.                                       | Ministério da Saúde                   | 4 milhões          |
| Desenvolver pesquisas científicas que contribuam para eliminar as deficiências alimentares e nutricionais do país.  | Segurança e Educação Alimentar; Agregação de Valor aos Produtos Agrícolas.                                   | Ministério da Ciência e Tecnologia    | 9 milhões          |
| Telecentros Comunitários, 1100 municípios atendidos.  | Assegurar acesso gratuito à internet para a população dos municípios beneficiados pelo PCA e com os CONSADs. | Ministério das Comunicações           | -                  |
| Distribuição de refeição aos jovens participantes do programa.  | Ampliar as atividades esportivas entre crianças e jovens, via ações integradas com o setor educacional.      | Ministério dos Esportes               | 15 milhões         |
| Programa Amazônia Sustentável / Ação Amazônia Solidária, com 147 projetos produtivos comunitários.  | Geração de renda junto às comunidades extrativistas da Amazônia.   | Ministério do Meio Ambiente           | 7 milhões          |
| Ações nas áreas de alimentação,   | Implantar projetos de melhoria de  | Fundação Palmares                     | 1,6 milhões        |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| educação, saneamento, habitação, saúde, cultura e geração de emprego e renda, com meta de 150 comunidades em 2004 (15 mil famílias). | infraestrutura em comunidades remanescentes de quilombolas  | – Ministério da Cultura                       |  |
| Distribuição de carros-pipa pelo Exército aos municípios em situação de emergência.  | Mapear os locais de distribuição de água, visando a construção de cisternas para armazenar as águas da chuva. | Ministério da Defesa e da Integração Nacional | 20 milhões + 1,1 milhão de famílias atendidas. |
| Projeto de transferência de tecnologias aos agricultores familiares  | Prioridade ao Nordeste  | Embrapa                                       | 17,6 milhões                                   |
| <b>Total de recursos</b>   |   |   | <b>231,2 milhões</b>                           |

FONTE: Elaboração própria a partir de Takagi(2010) e Programa Fome Zero, Silva (2010, p.74-76).

#### 2.4.5. O CONSEA e a construção participativa da PNSAN

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, em 30 de janeiro de 2003, é uma sinalização que vai de encontro a um dos eixos do projeto original, no sentido de realizar uma construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, reunindo os movimentos sociais, especialistas no tema da segurança alimentar e representantes do Estado. Inicialmente o conselho contava com 62 membros, sendo eles 13 Ministros de Estado, 38 representantes da sociedade civil e 11 observadores. Em seu primeiro ano, algumas atividades foram relatadas em seu balanço, quais sejam:

- a. “Apresentação de proposta para modificar a orientação convencional do Plano de Safra 2003/2004, dando prioridade à adoção de medidas de incremento à agricultura familiar e aos assentados da reforma agrária;
- b. Discussão e aprovação do plano de ação do Mesa para 2003 e das ações para o Plano Plurianual 2004-2007;
- c. Reivindicação de maior participação na discussão do projeto de lei sobre os transgênicos junto à Casa Civil;
- d. Montagem da Comissão Organizadora da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- e. Orientação para a realização de conferências municipais, estaduais e regionais preparatórias para a II Conferência Nacional;
- f. Orientação para a formação de conselhos de nível municipal e estadual, a partir da elaboração de um caderno específico, que resultou na formação de 110 conselhos municipais e 22 estaduais até dezembro de 2003” (TAKAGI, 2010, p.79).



A origem do CONSEA remonta aos anos 1980, quando foram sugeridas propostas de criação deste conselho, tanto no documento do Ministério da Agricultura de 1985, intitulado *Segurança Alimentar - proposta de uma política de combate à fome*, quanto na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986. Ambas situações buscavam chamar atenção para a necessidade de participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, assim como vincular os princípios do direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar, destacando também a necessária intersetorialidade das ações e programas entre os diferentes organismos de governo (MALUF, 2010).

Destaca-se ainda a efetiva participação do CONSEA no esforço de colocar o direito à alimentação como eixo norteador da segurança alimentar e nutricional, fator que contribuiu também para a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, previsto na Lei Orgânica da SAN, nº 11.346 de 2006. Esta lei incluiu o direito à alimentação no artigo 6º da Carta Magna, juntamente com a educação, saúde, habitação, entre outros. Determinando assim a obrigação do Estado em suas três esferas da federação de garantir uma alimentação adequada a toda população do território, juntamente com a demanda e o comprometimento da sociedade civil organizada (MALUF, 2010).

Outro marco do CONSEA foi a realização da II Conferência Nacional, em março de 2004, que contou com a participação de mil delegados indicados pelas Conferências Estaduais e mais 300 convidados. Dentre as 153 resoluções apontadas pela conferência, 47 delas foram elencadas como prioritárias, entre elas estavam a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. A partir desta conferência o CONSEA passou a atuar de maneira mais intensiva, aprofundando o tema em seus Grupos de Trabalho, Comissões Permanentes e Câmaras Temáticas.

#### **2.4.6. Os mutirões contra a fome**

De acordo com o projeto FZ, o terceiro eixo de atuação, os mutirões contra a fome, teriam ao menos três funções, quais sejam: a) a criação de canais efetivos de participação da sociedade civil; b) a instituição e organização de campanhas de doações de alimentos e em dinheiro; e c) expressar transversalidade do PFZ dentro do governo, com os ministérios respondendo pelas ações em conjunto. Para tanto foi criado um Núcleo de Atendimento

Especial (NAE) dentro do MESA, o objetivo era separar as doações da implementação das políticas públicas do Governo Federal. Além das doações em alimentos e em dinheiro, o NAE recebeu diversas propostas de cursos de formação profissional, geração de emprego e outras.

As empresas ou entidades que desejassem participar do programa e utilizar a marca do Fome Zero, deveriam apresentar um plano de ação para os quatro anos seguintes com detalhamento das atividades iniciais do primeiro ano. Assim foram lançados manuais de orientação sobre a maneira como as empresas poderiam participar, além da criação de uma conta bancária no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, sendo os recursos direcionados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Ao final do primeiro ano de atuação foram firmadas parcerias com 99 empresas e mais 1.412 instituições estiveram autorizadas a utilizarem a logomarca do Fome Zero em shows, exposições, jogos de futebol e outros eventos que objetivassem a arrecadação de doações.

Em janeiro de 2004 foi extinto o MESA, que teve sua estrutura incorporada ao recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que também incorporou o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa Família. Observando que BF já havia unificado os programas Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale gás, de outros ministérios. De acordo com Takagi (2006) o objetivo seria conferir maior racionalidade à administração federal. Destaca-se ainda que:

Com essas mudanças, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. As ações específicas iniciadas no MESA permaneceram sob sua responsabilidade e foram continuadas. No entanto, perderam espaço político no Ministério e, por conseguinte, na agenda central do governo. Este fato alterou o carácter original do Programa Fome Zero, assim afastando-o de suas propostas iniciais. Afirmamos, categoricamente, que com essa mudança de institucionalização, o programa acabou sendo mais um exemplo de política social focalizada, dentre várias, na América Latina (BORGES, 2007, p.93).

A importância de uma análise com maior profundidade do PFZ se dá em algumas dimensões, das quais destacam-se: a) primeira proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional implementada no país com prioridade máxima concedida pelo Presidente da República; b) contava com ministério próprio e orçamento considerável; c) programa considerado exemplo para diversos outros países; d) alta aprovação nas pesquisas de opinião pública, apesar das diversas críticas veiculadas (BELIK, 2012).

## **2.5. A SESAN no MDS**

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2003, teve origem na junção do MESA, do Ministério de Assistência Social e da recém criada Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família como destacado anteriormente. Esse ministério seria o então responsável pelas ações intersetoriais, direcionadas para a inclusão social e erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. As novas atribuições do ministério seriam: a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional; a assistência social; a renda de cidadania; e a coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda.

Haviam nesse ministério cinco secretarias de governo, sendo elas: 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); e Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP). A seguir são demonstradas as ações desenvolvidas por este ministério durante os anos 2004, 2005 e 2006, a fim de que sejam avaliadas a dimensão e o aprofundamento das medidas adotadas, assim como o tamanho do impacto sobre o público beneficente dessas ações.

### **2.5.1. As ações desenvolvidas pela SESAN no ano de 2004**

Com a extinção do MESA em outubro de 2003, a SESAN foi transferida para o recém criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que também era composto pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC; a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS; a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI; e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias – SAIP.

Haviam ainda outras competências previstas no Decreto nº 5.074/04, do qual se destaca o artigo 16 a seguir:

Art. 16. À Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete:

I - formular a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ouvido 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.

O Relatório de Gestão de 2004 da SESAN evidência que os programas contidos nesta secretaria foram criados, em sua maioria, a partir da implantação do MESA. Sendo assim, muitos programas se mostravam inovadores ou tiveram sua lógica de funcionamento adaptada aos objetivos do novo ministério (MDS) (SESAN, 2005). Além disto, muitos parceiros públicos tiveram dificuldades em receber os recursos conveniados ao novo ministério, isso devido ao que está disposto na Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, fazendo com que na prática a execução das metas fosse iniciada a partir de outubro daquele ano, o que teria prejudicado uma avaliação da eficácia da descentralização dos recursos (SESAN, 2005).

Em primeiro lugar, separa-se o Programa de Abastecimento Alimentar, cuja avaliação global era de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Na modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB adquiriu, até o dia 15/12/2004, como consta no relatório, 40.605 toneladas de alimentos, beneficiando 14.666 agricultores familiares. Já a Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF adquiriu mais 53 mil toneladas de alimentos de 15.391 agricultores, somando-se também mais 7.851 na modalidade especial, beneficiando assim, cerca de 54 municípios em 04 estados do país neste programa.

Quanto a formação de estoques estratégicos destaca-se: “Os alimentos adquiridos através dos outros instrumentos são de difícil mensuração. Portanto, a meta de movimentar 140 mil toneladas de alimentos adquiridos foi superdimensionada no PPA” (SESAN, 2005,

p.25). Havia também nesta medida o Programa do Leite, que neste ano beneficiou diretamente 620 mil famílias em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, com a aquisição de 177.843.940 litros de leite de mais de 13 mil agricultores familiares.

Entre os principais entraves para a execução destes programas está a dificuldade de dimensionamento das aquisições dos produtos perecíveis, assim como a difícil padronização de procedimentos operacionais. Por exemplo, o mapeamento do público-alvo e a identificação dos agricultores familiares abaixo do teto máximo estabelecido. E também a limitada disponibilidade de recursos humanos e de equipamentos disponíveis.

O PAA apresentou resultados para além das metas financeiras previstas na LOA, contribuindo para fatores como: a melhoria de renda dos agricultores familiares que participaram do Programa; a recuperação de estoques estratégicos de segurança alimentar; a valorização dos produtos locais das diferentes regiões do país e a melhoria das condições nutricionais das populações que receberam os alimentos adquiridos no programa. A Tabela 4 a seguir sintetiza as metas físicas e financeiras estabelecidas dentro do programa, claramente mantidas abaixo das metas físicas do programa, porém com o uso total das metas financeiras, levantando a hipótese de que houve certa subestimação do valor das ações previstas (SESAN, 2005).

Tabela 4 – Programa de Abastecimento Alimentar em 2004

| Ações  | Metas Físicas  |                | Metas Financeiras (R\$) |                    |
|--|----------------|----------------|-------------------------|--------------------|
|  | Previsto       | Realizado      | Previsto                | Realizado          |
| Aquisição de Alimentos da Agri. Fam.         | 450.000        | 222.401        | 170.000.000             | 169.611.635        |
| Estoques estratégicos de Segurança Alimentar | 420.000        | 40.606         | 9.940.000               | 9.207.898          |
| <b>Total</b>                                 | <b>870.000</b> | <b>263.007</b> | <b>179.940.000</b>      | <b>178.819.533</b> |

FONTE: Relatório de Gestão da SESAN (SESAN, 2005).

Outra medida executada em 2004 trata da instalação de restaurantes populares pelo país. Os resultados alcançados foram possíveis devido a mobilização popular realizada junto aos interessados na implantação dos restaurantes, sendo que entre as 151 unidades citadas, 31 foram projetos de restaurantes e 119 unidades de cozinhas comunitárias, superando a meta inicial de 42 unidades (Tabela 5). Quanto ao credenciamento de restaurantes, um convênio feito com o município do Recife/PE permitiu a meta física de 100 unidades. Houve também um convênio firmado com o Serviço Social da Indústria – SESI, para apoiar também a capacitação de gestores com a instalação do Projeto Cozinha Brasil – Alimentação Inteligente,

via mobilização de multiplicadores e comunidades em municípios do Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e São Paulo (SESAN, 2005).

Tabela 5 – Implementação da Rede de Restaurantes Populares em 2004

| Ações  | Metas Físicas |            | Metas Financeiras (R\$) |                   |
|--|---------------|------------|-------------------------|-------------------|
|  | Previsto      | Realizado  | Previsto                | Realizado         |
| Apoio à instalação de restaurantes populares e pequenas unidades de produção e comércio de refeições | 42            | 151        | 20.386.400              | 19.716.400        |
| Credenciamento dos restaurantes participantes da Rede Solidária de Restaurantes Populares            | 460           | 100        | 914.650                 | 914.650           |
| Capacitação para operacionalização e gestão dos restaurantes   | 825           | 180        | 489.000                 | 489.000           |
| <b>Total</b>   | <b>1.327</b>  | <b>431</b> | <b>21.790.950</b>       | <b>21.120.950</b> |

FONTE: Elaboração a partir do Relatório de Gestão de 2004 (SESAN, 2005).

Envolvendo uma série de articulações nos âmbitos federal, estadual e municipal, a ação de capacitação em educação alimentar, nutricional e para o consumo pôde ser considerada um relativo sucesso, ao ser capaz de cumprir com cerca de 82% da meta prevista (Tabela 6). Quanto a segunda ação, de apoio aos projetos locais de educação alimentar, optou-se pela realização de único projeto que fosse capaz de abranger maior público, a partir da produção de materiais educativos contendo spots de rádio, cadernos temáticos e séries temáticas de televisão. Esse projeto foi viabilizado junto à Fundação Roberto Marinho, consumindo todo o recurso que estava disponível para a ação. Por fim, houve a produção de 54 milhões de cartilhas e 700 mil manuais de orientações para professores, no sentido de promover a publicidade e propaganda para utilidade pública.

Tabela 6 – Ações em educação para alimentação saudável no ano de 2004

| Ações   | Metas Físicas |               | Metas Financeiras |                  |
|---|---------------|---------------|-------------------|------------------|
|   | Previsto      | Realizado     | Previsto          | Realizado        |
| Capacitação em educação alimentar, nutricional e para o consumo             | 15.000        | 12.270        | 4.753.821         | 4.753.821        |
| Concessão de prêmios para projetos locais de ed. Alimentar e para o consumo | 5             | 1             | 185.000           | 185.000          |
| Publicidade de utilidade pública  | 0             | 0             | 3.607.389         | 3.345.960        |
| <b>Total</b>  | <b>15.005</b> | <b>12.271</b> | <b>8.546.220</b>  | <b>8.282.781</b> |

FONTE: Elaboração a partir do Relatório de Gestão de 2004 (SESAN 2005).

Dentro da ação de apoio à melhoria das condições socioeconômicas das famílias estava a construção de cisternas, com destaque dos benefícios para as mulheres e crianças<sup>13</sup>. Ao todo foram apoiados 09 projetos em 2004, alcançando 711 municípios com a construção de 36.043 cisternas, o que beneficiou cerca de 180.215 pessoas, tendo como meta financeira o valor de R\$ 63.305.371,00. Apesar do sucesso alcançado pelo projeto, o Relatório de Gestão 2004 da SESAN aponta para algumas dificuldades. A primeira estaria na capacidade de gestão do mesmo, que estaria abaixo da necessidade do projeto, tanto em relação ao cumprimento das cláusulas contratuais estabelecidas, quanto à mensuração objetiva da efetividade das ações e os benefícios criados à população.

Outra dificuldade estava na disponibilidade de recursos para viabilizar o projeto de construir 1 milhão de cisternas, orçado em R\$ 1 bilhão. Os recursos investidos foram da ordem de R\$ 24,5 milhões em 2003 e R\$ 63,6 milhões em 2004. De acordo com o MDS havia a época um atendimento menor do que a capacidade operacional dos parceiros e da demanda da população, ou seja, havia a “possibilidade concreta de ampliar mais rapidamente a cobertura da ação se mais recursos forem disponibilizados anualmente” (SESAN, 2005, p.32).

Quanto à terceira ação (Tabela 7), houve a distribuição de alimentos para grupos populacionais específicos, envolvendo os acampados, os quilombolas, atingidos por barragens e indígenas. Sendo esta atividade realizada em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Neste caso, considera-se que o programa tenha atingido “excelente resultado”, tanto no atendimento ao público alvo quanto à meta financeira estabelecida, que foi cumprida em cerca de 98%, com necessária suplementação de recursos dentro do orçamento do próprio programa de apoio as condições socioeconômicas das famílias.

Tabela 7 – Ações específicas para ampliação do acesso à alimentação em 2004

| Ação   | Metas Físicas (t) |           | Metas Financeiras (R\$) |             |
|--|-------------------|-----------|-------------------------|-------------|
|  | Previsto          | Realizado | Previsto                | Realizado   |
| Apoio à melhoria das condições socioeconômicas das famílias  | 1.699             | 209       | 155.002.741             | 152.389.480 |
| Apoio à produção de alimentos para o autoconsumo             | 23.903            | 22.173    | 5.350.000               | 5.350.000   |
| Distribuição de alimentos à grupos populacionais específicos | 16.711            | 280.949   | 8.342.556               | 8.130.676   |

<sup>13</sup> São muitos os resultados positivos para esses grupos, destaca-se: “primeiro, a mulher tem o ganho de tempo, pois não precisa mais sair de casa para buscar água à quilômetros de distância; como decorrência, pode-se dedicar a outras atividades mais importantes para a sobrevivência da família; as cisternas garantem a água como alimento, que é preocupação central da política de segurança alimentar e nutricional; as cisternas proporcionam efeitos importantes na qualidade da alimentação e da vida das pessoas beneficiadas devido ao acesso à água potável de boa qualidade” (SESAN, 2005, p.31).

|   |               |                |                    |                    |
|---|---------------|----------------|--------------------|--------------------|
| Formação de consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local | 17            | 40             | 347.660            | 343.506            |
| Publicidade de utilidade pública                                      | 0             | 0              | 2.500.000          | 2.500.000          |
| Capacitação dos gestores locais para implementação do FZ              | 8.154         | 2.470          | 3.435.500          | 3.435.500          |
| Instalação de Comitês Gestores do Cartão-Alimentação                  | 500           | 0              | 1.000.000          | 977.984            |
| <b>Total</b>  | <b>50.984</b> | <b>305.841</b> | <b>175.978.457</b> | <b>173.127.146</b> |

FONTE: Elaboração a partir do Relatório de Gestão de 2004 (SESAN, 2005).

As ações de apoio à produção de alimentos para o autoconsumo, destacadas na Tabela 8 abaixo, foram implementadas por meio da análise de projetos e planos de trabalho, recebidas de maneira espontânea ou via os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSADs (havia sido criados 40 consórcios, envolvendo 592 municípios) criados nas diferentes regiões do país. Para viabilizar o apoio financeiro os recursos eram direcionados aos Estados ou municípios em questão, tendo como parâmetro de análise o número de famílias atendidas pelos projetos. Quanto as ações de “Capacitação de Gestores Locais para Implementação do Fome Zero” e “Instalação de Comitês Gestores do Cartão-Alimentação” cabe ressaltar que ambas foram suspensas em decorrência da criação do Programa Bolsa Família.

Tabela 8 – Apoio à produção de alimentos para autoconsumo

| <b>Descrição da aplicação</b>      | <b>Valor R\$</b> |
|------------------------------------|------------------|
| Apicultura                         | 402.674          |
| Frutas regionais                   | 63.707           |
| Compra local                       | 1.650.081        |
| CONSADs                            | 144.279          |
| Cozinhas                           | 55.082           |
| Fábrica de doces e polpas caseiras | 2.790            |
| Hortas                             | 1.810.765        |
| Horticultura irrigada              | 982.317          |
| Restaurante                        | 125.128          |
| Viveiro de mudas                   | 113.176          |
| <b>Total</b>                       | <b>5.349.999</b> |

FONTE: Relatório de Gestão 2004 (SESAN, 2005).

Quanto a instalação dos Bancos de Alimentos, verificou-se à época pouca divulgação do programa, com adequação ao critério populacional (acima de 100 mil habitantes), e dificuldades encontradas devido a necessidade de articulação entre o poder municipal e estadual, juntamente com entidades não governamentais, tais como empresários e a própria sociedade civil. Quanto a capacitação para operacionalização e gestão dos bancos, a SESAN em parceria com o SESI, capacitou aproximadamente 88% da meta dentro do projeto Cozinha



Brasil (Tabela 9). Por fim, em relação ao fomento de tecnologias capazes de reduzir o desperdício de alimentos, foi desenvolvida parceria com a Embrapa, a fim de que fossem criadas soluções tecnológicas e estratégicas para melhorar o funcionamento do Bancos instalados.

Tabela 9 – Ações envolvendo à instalação e manutenção de Bancos de Alimentos em 2004

| Ações  | Metas Físicas |           | Metas Financeiras (R\$) |                  |
|--|---------------|-----------|-------------------------|------------------|
|  | Previsto      | Realizado | Previsto                | Realizado        |
| Apoio à instalação de Bancos de Alimentos  | 40            | 19        | 4.311.700               | 4.233.078        |
| Capacitação para operacionalização e gestão de bancos de alimentos e colheita urbana   | 80            | 70        | 316.400                 | 316.400          |
| Fomento ao desenvolvimento de tecnologia para a redução do desperdício de alimentos no mercado atacadista, varejista e consumo | 4             | 1         | 1.000.000               | 1.000.000        |
| <b>Total</b>   | <b>124</b>    | <b>90</b> | <b>5.628.100</b>        | <b>5.549.478</b> |

FONTE: Elaboração a partir do Relatório de Gestão de 2004 (SESAN, 2005).

### 2.5.2. As ações desenvolvidas pela SESAN em 2005

No que se trata das ações executadas em 2005, apesar do Programa Abastecimento Agroalimentar estar vinculado à estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento – MAPA, as ações de Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar e as de Operacionalização de estoques estratégicos de segurança alimentar estavam sob a gestão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Objetivando o fortalecimento da agricultura familiar e o acesso aos alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar, o público-alvo se constituía de agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –PRONAF e às famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo.

De acordo com o Relatório de Gestão 2005 da SESAN, as ações desse programa seriam uma decisão inédita no âmbito do governo federal, apoiando concretamente os pequenos produtores na comercialização de seus produtos, etapa mais difícil da cadeia agrícola, contribuindo diretamente para o aquecimento da economia regional, melhorando a distribuição de renda e proporcionando a valorização cidadã dos trabalhadores rurais (SESAN, 2006). O limite permitido à compra de produtos agropecuários (incluindo a compra do leite), sem a necessária passagem ao processo licitatório, era de até R\$ 2.500,00 por agricultor familiar/ano, em parceria com os estados, municípios e a CONAB.

Foram atendidas aproximadamente 46.790 famílias de agricultores familiares na modalidade de Compra Direta, com cerca de 63 mil toneladas de alimentos, e mais 48 mil toneladas na modalidade Compra Antecipada Especial, totalizando um investimento de R\$ 112,7 milhões. No mesmo ano, o Programa do Leite beneficiou cerca de 651 mil famílias em situação de vulnerabilidade alimentar, com a distribuição diária de 647.099 litros de leite, que foram adquiridos de 19 mil agricultores familiares em 1.152 municípios do país. Assim, foi cumprida aproximadamente 92% da meta física e 94% da meta financeira estabelecida, como demonstrado na Tabela 10.

Tabela 10 - Ações para o Programa de Abastecimento Agroalimentar em 2005

| Ações   | Metas físicas |                  | Metas Financeiras |              |
|---|---------------|------------------|-------------------|--------------|
|   | Previsto      | Realizado        | Disponível        | Realizado    |
| Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar                     | 280           | 335              | 340,2             | 320,9        |
| Operacionalização de estoques estratégicos de segurança alimentar e nutricional | 150           | 63 <sup>14</sup> | 18,7              | 17,6         |
| <b>Total</b>  | <b>430</b>    | <b>398</b>       | <b>358,9</b>      | <b>338,5</b> |

FONTE: Relatório de Gestão da SESAN 2005 (SESAN, 2006).

Salvo as particularidades de cada região na implementação do Programa, alguns estados como o Paraná, Maranhão e Piauí, encontraram certa dificuldade frente a demanda por ações de combate à fome, enfrentando entraves legais e administrativos, tanto no nível nacional quanto no nível local, exigindo dos executores uma maior articulação com os atores participantes. Observa-se que a demanda ocorrida em todo o território nacional é maior do que a capacidade de atendimento do Programa, o que de acordo com o relatório seria devido principalmente à falta de recursos orçamentários disponíveis para o PAA. No nível municipal um fator que dificultou a agilidade das análises foi a alternância dos membros nas equipes técnicas, tanto na SESAN quanto nas próprias organizações municipais, restringindo a elaboração dos projetos locais.

Quanto ao PAA-Leite, houve certa dificuldade nos estados em cumprir as metas estabelecidas, gerando desabastecimento em alguns municípios. As dificuldades estavam na padronização da distribuição e logística do leite (produto altamente perecível) e também no

<sup>14</sup> Vale destacar que nas “modalidades Compra Direta Local, executada pelos estados e municípios conveniados, e Compra Antecipada Especial, executada pela CONAB, não foi computado em sua totalidade, por se tratarem, principalmente, de aquisições de hortifrutigranjeiros dos mais variados tipos, que são de difícil mensuração, não sendo possível, então, medi-los em toneladas” (SESAN, 2006, p. 10).

mapeamento do público-alvo e na identificação dos agricultores familiares que cumpriam o teto do valor estabelecido. O que teria contribuído para a alteração do teto financeiro de R\$ 2.500,00 por ano, para R\$ 2.500,00 por semestre, ampliando também o programa para o grupo “E” de agricultores familiares do PRONAF.

Outra medida executada em 2005 foi a instalação das Redes Solidárias de Restaurantes Populares, destinados às regiões metropolitanas, estes restaurantes detinham importante papel na constituição das redes de segurança alimentar e nutricional no âmbito do poder local. Destaca-se que no ano de 2005 parte dos recursos deste programa foi usada para a implantação de Cozinhas Comunitárias, devido a não existência de recursos próprios para esta finalidade. Esta ação do governo ocorria por meio do apoio à construção, reforma e adaptação das instalações prediais; apoio à aquisição de equipamentos, materiais de consumo novos e móveis; e, apoio à capacitação das equipes de trabalho, propiciando condições de pleno funcionamento aos restaurantes (SESAN, 2006).

O objetivo do programa era elevar a qualidade da alimentação da população fora do domicílio, oferecendo cardápios variados e equilibrados nutricionalmente. Os restaurantes populares apoiados pelo MDS ofereciam de um até seis mil refeições por dia, no valor de R\$ 1,00, aos trabalhadores formais, informais e demais pessoas que se encontrassem em situação de risco ou insegurança alimentar. As cozinhas comunitárias se caracterizavam como Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), e ofereciam no mínimo 200 refeições ao dia. O Relatório de Gestão 2005 destaca que além de fazer “parte de uma estratégia de ampliação da oferta de refeições nutricionalmente balanceadas, representam inclusão social produtiva e fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária” (SESAN, 2006, p.16).

Nesse programa, o MDS ficou responsável pela gestão e seleção dos proponentes, enquanto a Caixa Econômica Federal operacionalizava a recepção, análise e contratação dos mesmos. Assim, foram firmados 74 Contratos de Repasse para a instalação de 74 novas unidades em 71 municípios brasileiros e no Distrito Federal. A estimativa foi que a população atendida nas unidades em funcionamento seja de 15.500 pessoas/dia, com os novos convênios firmados em 2005 acreditava-se poder chegar ao atendimento de 166.392 pessoas/dia. Para as Cozinhas Comunitárias, foram recebidas 204 propostas de implantação, das quais 101 foram habilitadas, atendendo 58 municípios com o valor de R\$ 2.7 milhões (Tabela 11).

Tabela 11 - Ações ligadas à instalação da Rede de Restaurantes Populares em 2005

| Ações   | 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 | 58            | 74         | 38,0              | 32,0        |
| Apoio à instalação de Cozinhas Comunitárias   | -             | 101        | -                 | 2,7         |
| <b>Total</b>  | <b>58</b>     | <b>175</b> | <b>38,0</b>       | <b>34,7</b> |

FONTE: Relatório de Gestão 2005 da SESAN (SESAN, 2006).

Os números dos Restaurantes Populares (RP) se referem à Contratos de Repasse e não à instalação efetiva dos mesmos. Isso ocorre devido ao tempo de demora para que sejam realizados todos os procedimentos licitatórios necessários à execução das obras e instalação dos mesmos, período estimado em cerca de 12 meses. A partir das experiências anteriores, avalia-se que o custo de implantação de um RP seja da ordem de R\$ 1 milhão, sendo os recursos incompatíveis com as metas estabelecidas. E ainda, o Relatório de Gestão da SESAN de 2005 mostra que: “Dentre os principais entraves encontrados para a efetivação dos contratos, destaca-se a dificuldade inicial de aprovação da Portaria nº 460/2005, publicada apenas em 15/09/2005, que restringiu o tempo útil para a contratação dos proponentes” (SESAN, 2006, p. 17-18). Além da baixa qualificação técnica dos proponentes na elaboração de projetos compatíveis com as exigências técnicas dos órgãos reguladores das atividades de alimentação e nutrição.

Quanto às ações desenvolvidas para a ampliação do acesso à alimentação, a primeira analisada trata do apoio à melhoria das condições socioeconômicas das famílias, que apoiava a criação de projetos estruturantes locais e regionais de desenvolvimento. Estes foram denominados Projetos Inovadores, capazes de estimular iniciativas de produção, industrialização e comercialização de alimentos produzidos localmente. Alguns exemplos podem ser citados, tais quais: o “apoio à apicultura, piscicultura, e criação de pequenos animais; agroindústrias de pequeno porte, como casas de farinha e padarias; criação de áreas de plantio; promoção de novos hábitos alimentares saudáveis; valorização de potencialidades locais; e desenvolvimento de pesquisas” (SESAN, 2006, p. 20).

Estes projetos receberiam apoio por meio de convênios firmados com entidades privadas, entes do Poder Público e os Consórcios Nacionais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs, sendo este último responsável por desenvolver ações, diagnósticos e projetos de SAN geradores de trabalho e renda nas regiões. A origem dos

recursos pra criação desses consórcios nacionais é de um Projeto de Cooperação Técnica Internacional entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (JESUS, 2006).

“Os Projetos Inovadores, por sua característica de avançar em áreas técnicas até então não exploradas/apoiadas pelos órgãos governamentais e se destinarem a promover o empoderamento das comunidades mais desfavorecidas, apresentam fortes dificultadores de diversas ordens ao apoio do MDS” (SESAN, 2006, p.22). Estes fatores de dificuldade estariam tanto na organização da sociedade civil quanto no poder público local, devido ambos apresentarem baixa capacidade de propor e gerir projetos sociais incluídos de combate à fome. Nesse sentido, os principais entraves encontrados pelos projetos vão no sentido de:

fragilidade do capital humano instalado nos municípios e territórios atendidos, expresso principalmente pelo baixo nível educacional na população-alvo; inexistência de uma infraestrutura apropriada para o desenvolvimento de projetos nos municípios; resistência da população-alvo às mudanças suscitadas para a implantação dos projetos; divergências sociais e políticas, quanto ao objeto a ser focado no projeto, bem como o *modus operandi*; apego à lógica municipalista, impedindo de pensar o território como um espaço de articulação e potencialização das políticas públicas (SESAN, 2006, p.22).

A partir das características específicas de cada população em questão (famílias em risco alimentar, indígenas, quilombolas, acampados e outros), destaca-se que o abandono histórico dos processos de construção de cidadania com esses indivíduos em condições de vulnerabilidade social, tornam os entraves citados capazes de obstaculizar, de maneira mais significativa, o atingimento das metas propostas pelos projetos estruturantes. Soma-se a isto a limitação de recursos humanos e materiais por parte dos CONSADs, criando dificuldades de padronização dos procedimentos e dimensionamento das metas físico-financeiras, frente a heterogeneidade das regiões brasileiras.

No que se trata das ações de apoio à instalação dos Bancos de Alimentos, o objetivo desta ação se direciona à criação de estruturas capazes de identificar, coletar, selecionar e distribuir alimentos provenientes de doações, desde que adequados ao consumo humano. Assim, são transferidos recursos aos municípios (acima de 50 mil habitantes) para que pudessem adquirir novos equipamentos e materiais de consumo para a instalação das estruturas necessárias ao pleno funcionamento dos bancos de alimentos.

Em 2005, foram celebrados 17 convênios com municípios e 01 com a CONAB, permitindo que 95% da meta estabelecida fosse alcançada. Ao todo R\$ 3,2 milhões foram

investidos para a implantação ou ampliação de 38 novas unidades em diferentes municípios brasileiros, como consta na Tabela 12 a seguir.

Tabela 12 - Ações desenvolvidas para ampliação do acesso à alimentação em 2005

| Ações   | Metas Físicas |           | Metas Financeiras |              |
|---|---------------|-----------|-------------------|--------------|
|   | Previsto      | Realizado | Previsto          | Realizado    |
| Apoio à projeto de melhoria das condições socioeconômicas das famílias            | 198           | 194       | 19,5              | 16,8         |
| Apoio à instalação de Bancos de Alimentos   | 42            | 38        | 4,7               | 3,2          |
| Apoio à produção de alimentos para o autoconsumo (famílias atendidas)             | 46.000        | 45.505    | 10,0              | 9,2          |
| Construção de cisternas para armazenamento de água                                | 44.361        | 43.170    | 68,7              | 64,2         |
| Educação alimentar, nutricional e para o consumo (profissionais capacitados)      | 9.360         | 117.310   | 6,0               | 5,5          |
| Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos (famílias atendidas) | 398.000       | 505.375   | 46,0              | 45,9         |
| <b>Total</b>  | -             | -         | <b>154,9</b>      | <b>144,8</b> |

FONTE: Relatório de Gestão da SESAN 2005 (SESAN, 2006).

Havia também entre as ações o apoio à produção para autoconsumo, o objetivo era incentivar a agricultura urbana e peri-urbana, a fim de inserir a população em situação de insegurança alimentar nos processos de produção e distribuição de alimentos, com autonomia familiar, respeito às diferenças regionais, estímulo à alimentação saudável e redução das doenças relacionadas à desnutrição.

Os recursos eram distribuídos aos estados, municípios, organizações da sociedade civil de interesse público e associações governamentais, para a aquisição de materiais e de contratação de serviços, e também para a formação e capacitação de terceiros. Neste programa estavam incluídas ações tais como o incentivo à criação de hortas, lavouras, pequenos animais, viveiros de mudas frutíferas e nativas, canteiros de ervas medicinais, unidades de processamento e beneficiamento comunitário de alimentos, feiras livres, mercados públicos e populares (SESAN, 2006).

De acordo com o relatório de gestão de 2005, houve também notável amadurecimento da SESAN para a construção e consolidação da agricultura urbana, isso pode ser percebido nos resultados alcançados quanto à crescente demanda por recursos financeiros, maior transparência nos processos de habilitação, seleção de projetos e celebração de convênios (SESAN, 2006). Com participação dos movimentos sociais, atendendo a segmentos de

acampados e pré-assentados, o MDS teve uma marcante presença junto às populações em luta pela reforma agrária.

Citam-se ainda dois fatores que teriam contribuído para desfavorecer e comprometer os resultados das ações, entre eles: a “dificuldade por parte dos municípios em elaborar propostas técnicas adequadas e a reduzida capacidade operacional da SESAN, devido ao efetivo de recursos humanos da Coordenação-Geral responsável por esta ação” (SESAN, 2006, p.27).

Quanto à construção de cisternas para o armazenamento de água objetivava-se também a capacitação das populações rurais para uma convivência sustentável com o semiárido. As famílias atendidas deveriam estar enquadradas nos critérios necessários ao Programa Bolsa Família, mesmo que ainda não estivessem recebendo qualquer auxílio do mesmo. Assim, frente as metas físicas e financeiras estabelecidas, pode-se perceber relativo sucesso ao ser gasto 92,1% dos recursos na construção de 43.170 cisternas, o que representa o cumprimento de 93,7% da meta inicial. Destaca-se ainda que o projeto em voga visava o acesso ao gerenciamento e à valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania.

Sendo assim, a estimativa da construção de 44.361 cisternas mostrou-se compatível com o orçamento previsto de R\$ 68,7 milhões. Apesar do não cumprimento total da meta, em grande medida devido à queda da receita vinda das doações em dinheiro para o Fome Zero, que enquanto a previsão era de R\$ 10,6 milhões arrecadou-se cerca de R\$ 1,6 milhão. Acrescenta-se também a paralisia nas atividades nos meses de setembro e outubro devido ao Decreto nº 5.504 que estabelecia a obrigatoriedade das entidades receptoras de repasses da união a utilização de pregões eletrônicos na compra de bens e contratação de serviços. Ainda assim, a entrega de 38.929 cisternas em 2005 chegou a beneficiar cerca de 195.000 moradores da região semiárida.

Além da falta de estrutura operacional no Departamento de Gestão Integrada da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – DGIP, extremamente reduzida e insuficiente para a execução de todas as tarefas, haviam dificuldade em padronizar os “procedimentos operacionais necessários à celebração e ao acompanhamento e fiscalização das parcerias, especialmente no tocante às visitas *in loco* e à análise de prestações de contas” (SESAN, 2006, p.30).

Foram desenvolvidos também diversos projetos de educação alimentar e nutricional, entre eles: “Cozinha Brasil, Alimentação Inteligente”; “Educação à Mesa”; “Criança Saudável, Educação Dez”; “Eu Aprendi, Eu Ensinei”; e “TACO – Tabela Brasileira de

Composição de Alimentos”. Esses projetos iam no sentido da busca pela emancipação alimentar nas comunidades com maior carência da disponibilidade de insumos alimentícios de renda. Assim, as ações cumpriam uma função estratégica capaz de promover hábitos alimentares saudáveis independentemente da condição econômica do cidadão, por meio de ações educativas e comunicação.

Devido à grande variedade de projetos implementados, torna-se difícil a mensuração agrupada dos benefícios concedidos, que vão desde a capacitação da comunidade local, projetos de pesquisa científica em alimentação e nutrição até a produção e distribuição de material educativo para públicos diversos. Apesar disto, constata-se uma superação das metas pré estabelecidas de Educação Alimentar e Nutricional.

Na ação de distribuição gratuita de cestas de alimentos o responsável era o Departamento de Apoio a Projetos Especiais – DAPE, para atingir os objetivos foram utilizadas estruturas descentralizadas da CONAB e parcerias com outras entidades, tais como a Fundação Cultural Palmares – FCP; a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – SEPPIR; a Fundação Nacional do Índio – FUNAI; a Fundação Nacional da Saúde – FUNASA; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; e a Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC.

Para a distribuição dos alimentos foram utilizados critérios prioritários, tais como a desnutrição da população em questão, o agravo da saúde, grupos em conflito interétnicos, e dificuldades no cultivo de alimentos devido às más condições do solo. Sendo assim, foram entregues em 2005 cerca de 1.950.914 cestas de alimentos, com atendimento de aproximadamente 505 mil famílias (Tabela 13), superando a meta da Lei de Diretrizes Orçamentárias (253.750 famílias), num investimento de R\$ 46 milhões.

Tabela 13 - Público beneficiário das doações de cestas de alimentos em 2005

| <b>Beneficiários</b>     | <b>Nº de Atendimentos (famílias)</b> | <b>Alimentos Entregues (KG)</b> |
|--------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Acampados                | 226.254                              | 33.899.050                      |
| Quilombolas              | 22.795                               | 1.855.948                       |
| Emergencial              | 190.540                              | 4.428.442                       |
| Atingidos por Barragens  | 16.309                               | 1.877.730                       |
| Indígenas                | 41.127                               | 5.121.545                       |
| Comunidades de Terreiros | 8.350                                | 813.110                         |
| <b>Total</b>             | <b>505.375</b>                       | <b>47.995.825</b>               |

FONTE: Relatório de Gestão de 2005 (SESAN, 2006).



Sendo assim, de acordo com o Relatório de Gestão de 2005, houve expressiva superação das metas físicas estabelecidas, o que seria um indicativo de redução do quadro de desnutrição e de insegurança alimentar das famílias atendidas. A operacionalização junto à CONAB permitiu expressiva redução do custo médio das cestas e o aumento do número de atendimentos aos beneficiários. Por fim, destaca-se que alguns entraves encontrados pelo programa, vão no sentido da complexidade de articulação dos diversos parceiros envolvidos, no dinamismo frequentemente exigido pelas ações e os problemas relativos ao transporte das cestas.

### **2.5.3. As ações desenvolvidas pela SESAN em 2006**

Em 2006 o limite por produtor participante do Programa de Aquisição de Alimentos provenientes da agricultura familiar (PAA) aumentou para R\$ 3.500,00 por produtor. Na modalidade Compra Direta, foram adquiridas 53,1 mil toneladas de alimentos, produzidos por 17,9 mil produtores familiares, investindo um total de R\$ 36,5 milhões em 374 municípios brasileiros.

Para o ano de 2006 os recursos alocados no orçamento foram direcionados para completar o pagamento dos contratos do ano anterior e mais dois contratos de repasse de 2006, relativos a duas novas unidades, assim foram instaladas 74 estruturas de restaurantes populares no biênio 2005/2006. Em função da experiência adquirida nos anos anteriores percebeu-se que os recursos disponíveis se tornaram incompatíveis com as metas previstas, em função do custo médio de implementação que girava em torno de R\$ 1 milhão. Destaca-se novamente que entre os principais entraves encontrados estava a baixa qualificação técnica dos proponentes para a elaboração dos projetos de maneira coerente com as exigências mínimas dos padrões exigidos pelos órgãos reguladores.

Após análise das propostas recebidas notou-se que, em alguns casos, havia a necessidade de alocação de recursos em montante superior ao que havia sido estimado, tornando a meta física prevista superior a real capacidade de recursos disponíveis. Nesse caso houve o reajuste do custo médio das cozinhas para R\$ 120.000,00 por unidade implantada. Durante o processo seletivo foram recebidas 524 propostas, das quais 416 foram habilitadas e 87 selecionadas, resultando em 83 Cozinhas Comunitárias. Importante esclarecer que a efetiva instalação dessa unidade de alimentação e nutrição requer algo em torno de 12 meses para ser concluída, assim os dados apresentados representam os convênios assinados, e não propriamente as unidades instaladas.

Na Tabela 14 a seguir, a meta efetivamente realizada corresponde à produção e distribuição de materiais educativos no ano de 2006 aos profissionais considerados potenciais multiplicadores de temas relativos à segurança alimentar e nutricional. Entre estes materiais haviam "20 milhões de exemplares de cartilhas com o tema "O que é obesidade", 20 milhões com o tema "Alimentação Saudável", 200 mil com o tema "O que é doença celíaca", e 700 mil cadernos do professor" (SESAN, 2007, p.27).

Tabela 14 - Ações desenvolvidas pela SESAN em 2006

| Ações   | Metas Físicas |                | Metas Financeiras |              |
|---|---------------|----------------|-------------------|--------------|
|   | Previsto      | Realizado      | Previsto          | Realizado    |
| Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar             | 279.400       | 313.280        | 391,7             | 374,3        |
| Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar       | 157.000       | 0(*)           | 10,4              | 9,8          |
| Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos                   | 41            | 2              | 35,5              | 35           |
| Apoio à Instalação de Cozinhas Comunitárias                             | 172           | 83             | 5,5               | 4,8          |
| Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias | 102           | 147            | 43,9              | 35,2         |
| Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos                               | 43            | 29             | 5,0               | 3,4          |
| Apoio à Agricultura Urbana  | 51.394        | 43.476         | 11,9              | 10,0         |
| Construção de Cisternas para Armazenamento de Água                      | 53.574        | 68.694         | 63,5              | 62,0         |
| Educação Alimentar e Nutricional  | 70.000        | 40.900.000(**) | 6,6               | 5,9          |
| Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos            | 417.900       | 343.452        | 45,1              | 43,3         |
| <b>Total</b>  |               |                | <b>619,1</b>      | <b>583,7</b> |

FONTE: Relatório de Gestão 2006 (SESAN, 2007).(\*) A meta prevista para esta Ação está inadequada, visto que os recursos foram utilizados para movimentação dos estoques de alimentos adquiridos pela CONAB por meio da modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, com recursos da Ação de Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar. (\*\*) O número apresentado como meta física realizada refere-se à quantidade de exemplares de materiais educativos produzidos e distribuídos.

Após a criação em 2004 dos 40 CONSADs, que reuniam 576 municípios, em 2006 foram transferidos R\$ 3,5 milhões para os projetos dos Consórcios e mais R\$ 20 milhões distribuídos em cerca de 35 Projetos Inovadores, que envolviam agentes públicos e privados, direcionados para ações de apoio à educação cidadã, desenvolvimento de habilidades produtivas com crianças de baixa renda, agricultura urbana em áreas escolares, oficinas profissionalizantes, formação de agentes educadores e fomento às pesquisas de segurança alimentar e nutricional.

Entre as questões debatidas pelos parceiros nessas ações, destacam-se as referentes às dificuldades encontradas em realizar o transporte das cestas de alimentos às comunidades, a

prestação de contas exigida e os critérios utilizados pelos órgãos para seleção dos beneficiários. Ressalta-se também que as demandas realizadas foram superiores aos recursos orçamentários disponíveis para a Ação. Assim, no ano de 2006 foram distribuídas 1.820.792 cestas, atendendo cerca de 343 famílias, com um investimento de R\$ 45 milhões (Tabela 15). De acordo com a CONAB, 40% dos alimentos componentes das cestas foram adquiridos no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA Compra Nacional, o que possibilitou expressiva redução do custo médio das cestas.

Tabela 15 - Populações beneficentes das doações de cestas de alimentos em 2006

| <b>Beneficiários</b>     | <b>Nº de atendimentos (famílias)</b> | <b>Alimentos distribuídos (KG)</b> |
|--------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Acampados                | 237.613                              | 29.071.994                         |
| Quilombolas              | 24.462                               | 3.022.984                          |
| Emergencial              | 18.089                               | 648.158                            |
| Atingidos por Barragem   | 15.309                               | 1.519.517                          |
| Indígenas                | 36.576                               | 5.152.666                          |
| Comunidades de terreiros | 11.400                               | 1.527.527                          |
| <b>Total</b>             | <b>343.452</b>                       | <b>40.942.846</b>                  |

FONTE: Relatório de Gestão de 2006 (SESAN, 2007).

Destaca-se também a existência da dificuldade encontrada na aprovação tardia do orçamento federal em maio de 2006, atrasando a formação dos convênios e dos estoques de segurança alimentar. Assim a distribuição das cestas foi normalizada somente em agosto deste ano, impedindo que as metas estabelecidas pudessem ser alcançadas.

No que se refere à meta financeira para a construção de cisternas, no ano de 2006 houve remanejamento interno das dotações iniciais, reduzindo em 10% o montante destinado à Construção de Cisternas. Apesar desta redução, a meta física ainda foi superada devido a existência de recursos orçamentários remanescentes do ano anterior. O valor global aportado em parceria firmado com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas - AP1MC, foi de R\$ 234,2 milhões para o período de 2003 até 2006, tendo como meta a construção de 157.221 cisternas, das quais 22 mil seriam construídas em 2007.

Sendo assim, o resultado acumulado demonstrado na Tabela 16, referente ao período entre 2003 e dezembro de 2006, é de 150.641 unidades construídas, alcançando mais de 753 mil habitantes do Semi-árido brasileiro, e custando aproximadamente R\$ 200 milhões. Se analisado o custo *per capita*, o resultado é de R\$ 270,00, valor consideravelmente baixo frente aos benefícios obtidos pela disponibilidade de água de boa qualidade no local, afetando tanto a segurança alimentar e nutricional da população quanto seu bem-estar de forma geral.

Tabela 16 - Quantidade de cisternas construídas por Estado entre 2003 e 2006

| Unidades da<br>federação | AP1MC          | Recursos MDS  |              | Total<br>MDS   | FEBRABAN      | Outros        | Total          |
|--------------------------|----------------|---------------|--------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
|                          |                | Estados       | Municípios   |                |               |               |                |
| Alagoas                  | 5.245          | .             | .            | 5.245          | 450           | 581           | 6.276          |
| Bahia                    | 32.805         | 2.269         | 450          | 35.524         | 4.935         | 4.868         | 45.327         |
| Ceará                    | 18.831         | 1.733         | 300          | 20.864         | 1.505         | 2.121         | 24.490         |
| Espírito<br>Santo        | 258            | .             | .            | 258            | 130           | .             | 388            |
| Maranhão                 | 729            | .             | .            | 729            | 340           | .             | 1.069          |
| Minas Gerais             | 5.019          | .             | .            | 5.019          | 692           | 551           | 6.262          |
| Paraíba                  | 19.660         | 3.282         | 300          | 23.242         | 4.134         | 2.338         | 29.714         |
| Pernambuco               | 21.827         | 2.853         | .            | 24.680         | 3.885         | 3.140         | 31.705         |
| Piauí                    | 12.417         | 3.641         | .            | 16.058         | 1.709         | 1.442         | 19.209         |
| Rio Grande<br>do Norte   | 13.880         | 955           | .            | 14.835         | 2.590         | 4.887         | 22.312         |
| Sergipe                  | 4.152          | 35            | .            | 4.187          | 243           | 961           | 5.391          |
| <b>Total</b>             | <b>134.823</b> | <b>14.768</b> | <b>1.050</b> | <b>150.641</b> | <b>20.613</b> | <b>20.889</b> | <b>192.143</b> |

FONTE: Relatório de Gestão de 2006 (SESAN, 2007, p.45).

Ao longo de 2006, foram celebrados convênios que totalizaram o investimento de cerca de R\$ 3,4 milhões na instalação de 26 novas unidades e modernização de 03 unidades de bancos de alimentos já instalados. Esta ação atingiu 29 municípios brasileiros, com um custo médio de R\$ 113 mil por unidade, alcançando por volta de 70% da meta prevista. Das 99 propostas apresentadas no edital de 2006, 62 puderam ser habilitadas, porém somente 38 foram selecionadas devidos ao volume de recursos orçamentários disponíveis. Após a desistência de alguns municípios, 29 convênios foram de fato firmados, resultando em parcial atendimento das metas estabelecidas. Registra-se ainda que foi elaborado e instituído instrumento de coleta de dados mensais, utilizados na gestão dos Bancos de Alimentos apoiados pela SESAN/MDS (SESAN, 2007).

Por fim, em março de 2006 foi publicado novo edital para a seleção de projetos de beneficiamento e comercialização voltados para os municípios do Semiárido brasileiro. Neste edital foram aprovados e selecionados 14 convênios com municípios que resultaram em 17 projetos de feiras, mercado populares e pequenas agroindústrias. Devido à grande variedade de projetos relacionados à agricultura urbana tornou-se difícil a padronização dos procedimentos operacionais na formalização dos convênios. Entre os entraves encontrados destaca-se novamente as dificuldades técnicas para elaborar propostas adequadas aos objetivos previstos e a reduzida capacidade operacional da SESAN, ainda assim foi possível alcançar 85% das metas estabelecidas.

## 2.6. Síntese dos argumentos do capítulo

Neste segundo capítulo iniciamos destacando as ações e medidas indicadas pelo Projeto Fome Zero (2001). Este projeto parte de um refinado diagnóstico da realidade brasileira, demonstrando o tamanho da complexidade que é o tema da fome no país, situação que traz a necessidade de um projeto articulado em diferentes frentes de atuação, reunindo programas de fornecimento de renda em dinheiro, programas de fornecimento de alimentos em espécie e programas de cupons ou tíquetes de alimentação. Fazendo clara menção ao entendimento de que a alimentação é um direito humano fundamental, o projeto sugere políticas que sejam capazes de fomentar dinâmicas econômicas a partir das diferentes realidades sócias.

Para tanto, são estabelecidas políticas articuladas em três eixos de atuação, com medidas estruturais, emergenciais e locais, repensando um carácter estruturante e duradouro de combate à fome. Nessa perspectiva, a alimentação deixaria de ser vista como uma obra de caridade ou de ser utilizada por motivações políticas, buscando-se criar condições de autonomia social e produtiva capazes de potencializarem as economias locais, via distribuição de cartões de alimentação, que vinculem e aproximem a demanda e a produção alimentar.

Em seguida, foram descritos os passos de implementação do Programa Fome Zero, em 2003. O objetivo neste ponto é tentar entender quais medidas foram abandonadas e quais continuaram a ser implementadas a partir das indicações do projeto, assim como, de onde surgiram as indicações de alterações de foco das políticas dentro do programa. Seguindo a hipótese do trabalho, da existência de alterações de paradigma entre o Projeto e o Programa FZ, o capítulo demonstra que algumas ações foram deixadas em segundo plano pelo Governo Federal ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula, com o maior direcionamento de recursos para as medidas emergenciais de combate à fome e aquelas de transferência de uma renda mínima.

Assim, foi possível visualizar que ainda nas formulações da Equipe de Transição já estava presente a disputa de como colocar o objetivo de combater à fome em prática. Havia entre os membros da equipe a intenção de adequar as medidas sociais à política de estabilização econômica, argumentando que as despesas do governo não eram baixas, mas sim mal direcionadas, muitas vezes beneficiando aqueles que não eram pobres. Após a conclusão do diagnóstico em dezembro de 2003, a Equipe orientou recomendações no sentido de unificar os programas sociais de transferências de renda, o uso de um cartão único de

benefícios para todos os programas sociais, padronizar a renda familiar *per capita* como critério de elegibilidade e aperfeiçoar o Cadastro Único dos Programas Sociais.

Sendo assim, este capítulo também demonstrou a importância do MESA e do CONSEA na implantação e acompanhamento das medidas, assim como as ações realizadas pelos mutirões contra a fome, a articulação entre os ministérios, as ações emergenciais no semiárido e com as populações carentes, e a construção participativa da PNSAN. Entre os passos de implementação do programa está o destaque para a extinção do MESA e a criação do MDS, a partir da junção do MESA, do Ministério de Assistência Social e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família.

Na última seção do capítulo descreve-se as ações executadas pela SESAN, responsável pelas ações do Programa Fome Zero, como destacado nos relatórios oficiais da secretaria. O objetivo neste ponto foi demonstrar que durante o primeiro mandato do Presidente Lula houve certa concentração nas ações emergenciais do projeto, indo de encontro a hipótese de Takagi (2006). São levantadas também as principais dificuldades enfrentadas durante as etapas de inauguração das medidas do projeto, tais como “dificuldade por parte dos municípios em elaborar propostas técnicas adequadas e a reduzida capacidade operacional da SESAN, devido ao efetivo de recursos humanos da Coordenação-Geral responsável por esta ação” (SESAN, 2006, p.27).

Na falta de dados da secretaria para o ano de 2007 e perseguindo o objetivo de descrever as ações do Programa durante o primeiro mandato do Presidente Lula, as ações são relatadas em detalhes somente para os anos entre 2003 e 2006. É possível perceber que grande parte das tabelas e quadros mostram um sub cumprimento das metas físicas estabelecidas, o que de acordo com os relatórios da secretaria teria ocorrido em parte devido a dificuldade de organizar e capacitar os agentes na base, mas também devido haver subestimação dos valores das medidas encaminhadas, assim, houve o cumprimento das metas financeiras pré-estabelecidas sem que se atingisse os objetivos físicos.

## **CAPÍTULO 03 – DESAFIOS, DISPUTAS E ALTERAÇÕES NO CAMINHO DO PROGRAMA FOME ZERO**

Após contextualizar a evolução histórica do conceito de segurança alimentar e nutricional, destacamos sua ampliação para dimensões para além da simples oferta de alimentos e sua adoção como princípio orientador nas políticas do Projeto FZ. Em seguida, descrevemos os passos iniciais do Programa e outras ações desenvolvidas no primeiro mandato do Presidente Lula.

Neste terceiro e último capítulo, o objetivo foi identificar alguns desafios, disputas e alterações ocorridas na implementação do Programa e na tentativa de consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Destaca-se desde já que alguns desses desafios não são exclusivos da realidade brasileira, mas são comuns a outros países Latino-americanos (TAKAGI E BELIK, 2007). Além das barreiras enfrentadas, aponta-se a importância das ações estruturantes contidas no Projeto, com destaque para os CONSADs, PAA e o Cartão-Alimentação. Por último são apontados alguns entraves específicos enfrentados pelo Programa FZ, advindos de amplas dimensões, incluindo

o próprio Estado e o setor público federal, com seus conflitos e disputas internas de poder e de concepção; os indivíduos excluídos; os mediadores que podem assistir aos indivíduos em situação de risco; e as agências nacionais e internacionais reguladoras e financiadoras (TAKAGI E BELIK, 2007, p.5).

Relata-se também a importância de algumas medidas contidas no Projeto FZ (2001), ressaltando a necessidade de participação das comunidades locais nos processos de garantia da segurança alimentar, com ênfase na autonomia dessas comunidades e no fomento às dinâmicas locais de maneira endógena. Para tanto, argumenta-se sobre a importância dos Comitês Gestores e dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). Por outro lado, são demonstrados alguns limites das políticas de transferência de renda que, isoladamente, não são capazes de garantir a geração de emprego e renda local e, tão pouco, incentivar a organização da sociedade civil na busca pelo direito à alimentação.

Silva et al. (2006) analisa as potencialidades de três alternativas de combate à fome no país, sejam elas: os programas de transferências de renda em dinheiro, programas de fornecimento de alimentos em espécie e os programas de transferências de renda vinculada à compra de alimentos. O autor relata a ineficiência da simples distribuição de renda sobre a

redução da desigualdade no médio e no longo prazo, apontando para a necessidade de distribuição dos fatores geradores dos fluxos de renda. Ou seja, para se combater a fome, fruto das desigualdades sociais, é preciso atacar as condições que produzem (e reproduzem) tais desigualdades, do contrário as mudanças na distribuição de renda não se tornam duradouras.

Souza (2006) buscou apreender a influência social, política e econômica que o Programa Fome Zero alcançou após sua implementação em 2003. Constatando que o programa teve sua natureza alterada já nos primeiros dois anos do Governo Lula, em sua análise foi utilizado o método teórico-histórico na leitura de documentos do governo e outros textos sobre o tema. A autora demonstra uma alteração de prioridades nos gastos realizados pelo Governo a partir de 2003, constatando uma superação no valor orçamentário repassado para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) frente as demais ações do Programa FZ.

Ao analisar a implantação das políticas do MDS alega-se que ao privilegiar as medidas emergenciais estar-se-ia perseguindo um caminho recomendado pelas vertentes neoliberais, ao invés das alternativas progressistas da área social. Nesse sentido, a pergunta que surge é se o Programa Bolsa Família, carro chefe do novo ministério, teria a capacidade de executar as ações de maneira articulada e seguir as recomendações do Projeto FZ.

Havia em destaque no projeto original a necessidade de implantação simultânea das ações estruturantes e das ações emergenciais, de maneira coordenada entre os diferentes ministérios. Essa articulação seria primordial na implementação do conceito de segurança alimentar, que visava não somente atender de imediato as famílias mais carentes, mas também alterar as condições estruturais em que essas famílias vivem, enfrentando assim o ciclo de reprodução da pobreza no país. Casos as medidas fossem executadas separadamente se caracterizaria um rompimento com as indicações originais do projeto, configurando uma alteração de natureza do mesmo durante a implantação do Programa em 2003.

Nesse sentido, Melo (2016) faz um alerta sobre as dificuldades em tornar coerente um projeto que reunia diferentes correntes ideológicas dentro de um mesmo partido. A autora elenca quatro linhas de pensamento com diferentes diagnósticos da realidade e diferentes proposições de combate à fome e à pobreza no país, sejam elas: as ideias da esquerda católica, o pensamento neoliberal ou focalista, os movimentos sociais rurais e a comunidade de especialistas em segurança alimentar. As mesmas serão exploradas em seguida.

Outros autores também apontam entraves de distintas naturezas encarados pelo Programa, reunindo questões internas e externas ao governo. Almeida (2004) aponta para a



falta de coordenação institucional e a consequente dificuldade na execução do programa frente à complexidade exigida na articulação entre os arranjos ministeriais e federais, mostrando também a possibilidade de erros no diagnóstico do problema. Monteiro (2003) e Yazbek (2004) relatam a força do paralelismo de outros programas assistenciais e de combate à pobreza no país. Outros autores ligados ao IPEA e ao Banco Mundial argumentavam sobre a existência de problemas de focalização no programa (Silva, Belik e Takagi, 2002).

Por fim, havia também críticas defendendo uma impossibilidade de financiamento do que estava sendo proposto pelo Projeto, como exposto na reportagem *Fome zero: muito samba, pouco enredo* (2001)<sup>15</sup>. Yazbek (2004) também aponta para a existência de uma concepção conservadora do programa, com certo apelo humanitário, sem claras referências a direitos. Já por parte dos meios de comunicação e das próprias bases do PT havia críticas à excessiva “burocracia” do programa, esperando-se que o mesmo atingisse rapidamente suas metas e fosse melhor administrado (SILVA, BELIK E TAKAGI, 2002).

Assim, de forma incisiva ou circunstancial, os estudos apontados sugerem a substituição do Programa FZ pelo PBF (Almeida, 2004). Ao mesmo tempo assinalam que um fator que contribui para a deficiência da compreensão do Programa foi a pouca tradição e incorporação no país do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, tema mais ligado às organizações não governamentais da área.

### **3.1. Os desafios na implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Como dito anteriormente, os desafios encarados pelo Programa FZ não são exclusivos das condições internas brasileiras, mas comuns às políticas que buscam garantir a segurança alimentar em outros países da América Latina. Alguns desses obstáculos são destacados em Takagi e Belik (2007), tais como:

- i) a falta do entendimento por parte da população de que o acesso à alimentação trata-se de um direito humano fundamental;
- ii) a existência de excesso de apelo social e político no combate à fome de maneira emergencial, em conflito com a necessidade de políticas estruturais de garantia da segurança alimentar;

---

<sup>15</sup> Texto disponível em: <https://www.psd.org.br/acompanhe/noticias/fome-zero-muito-samba-pouco-enredo/>. Acesso em 15/12/2019.

- iii) a inexistência de um desenho claro para as políticas sociais em conjunto, o que leva à setorialização e verticalização das ações, colocando em conflito com a multisetorialidade inerente às políticas de SAN;
- iv) ênfase e fortalecimento dos programas de transferência de renda não associados à noção de uma alimentação com qualidade e políticas estruturais complementares.

A visibilidade e o alcance dessas políticas ainda permanecem limitados frente ao tamanho do desafio de erradicar a fome e garantir a segurança alimentar para toda a população do continente. O que é fortalecido pela ideia de que o combate à fome se trata de uma benesse política e não um direito individual e coletivo, abrindo espaço para a doação de cestas básica, por exemplo, como estratégia para o enfrentamento do problema. No que trata da dimensão macroeconômica, existe ainda uma forte concorrência entre o chamado ajuste fiscal e as demandas de recursos para os gastos sociais, o que também envolve uma disputa conceitual para definir os melhores instrumentos de combate à fome e acesso à alimentação.

Para Silva et al (2006) a existência de controvérsias sobre a distribuição de renda também contribui para a formação de barreiras no combate à fome. Segundo o autor, a crença de que a distribuição de renda segue uma lógica comum à todas as sociedades remonta ao economista italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), o qual estabelece a existência de uma “lei natural de distribuição de renda”. Entretanto, outros estudos mostram que a lógica de distribuição depende diretamente de uma acumulação anterior. Essa conclusão permite o argumento de que a simples distribuição do dinheiro pode ser ineficiente à depender da estrutura de propriedade dos fatores geradores dos fluxos de renda. Ou seja, para uma efetiva melhoria das condições sociais, torna-se necessária a criação de oportunidades de transição entre as classes detentoras e não detentoras dos meios de produção. Todo essa disputa, portanto, acaba conferindo um caráter político ao debate, o que dificulta sua implementação.

Consequentemente, Silva et al. (2006) argumenta a necessidade de políticas específicas de segurança alimentar e combate à fome, contrariamente aos programas de renda mínima isolados. Somente as primeiras políticas seriam capazes de conscientizar a população sobre o direito à alimentação, ao mesmo tempo em que criam uma “obrigação” dos beneficiários se alimentarem melhor e, futuramente, encontrarem condições de se desligarem dos programas sociais à medida que adquiram recursos próprios.

### 3.1.1. Universalização de direitos ou focalização da pobreza?

Como descrito anteriormente, o Projeto FZ é resultado da evolução histórica do conceito de segurança alimentar e de um novo contexto internacional que passou a associar o combate à fome ao reconhecimento de direitos humanos fundamentais por parte do Estado. Entre as inovações apresentadas pelo projeto, destaca-se justamente a incorporação de um dos aspectos mais modernos do conceito de SAN, a necessidade de universalização dos direitos por parte do Estado, assim como a articulação entre os seus programas. Ou seja, mais do que o combate à fome, que atinge grupos específicos de populações, a garantia da segurança alimentar exige uma participação ativa do estado, não de maneira assistencialista, mas na busca pela garantia de um direito constitucional.

Para Belik e Grossi (2003) o Programa FZ representou uma inovação também ao estabelecer um desenho híbrido de políticas que buscam garantir direitos universais ao mesmo tempo em que realiza uma focalização geográfica prioritária do público beneficiário. Além disto, o programa teria um claro objetivo: romper com o ciclo da pobreza, exigindo do Estado as medidas necessárias à garantia do Direito à Alimentação. Para tanto, as políticas universais, entendidas como direito de todos, devem ser garantidas constitucionalmente em cada país e em pactos internacionais, como destacado na Carta dos Direitos Humanos (1948) e do Convênio Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), desafio presente, ainda, nas chamadas Metas do Milênio, aliás, sua primeira meta.

Um exemplo de política universal pode ser encontrado na educação, com escolas de educação infantil e ensino fundamental, assim como na saúde, com hospitais, maternidades e clínicas, com ampla assistência e prevenção por todo o território, sem distinção.

No caso da alimentação, incluída na constituição como direito social fundamental apenas em 2010<sup>16</sup>, não existe um sistema público instaurado que garanta à todos uma alimentação minimamente adequada. Assim, esse direito ocorre via bases privadas, ineficiente à universalização.

Frente as propostas de universalizar todos os direitos, economistas liberais como Friedrich Hayek, Milton Fridman, dentre outros, propuseram a renda mínima para todos os cidadãos, os quais poderiam ser capazes de “comprar” serviços públicos de maneira mais eficiente a sua escolha. Suplicy (2002) argumenta que haveria muita resistência à esta ideia devido os autores citados celebrarem clara defesa ao sistema capitalista, porém haveria outros,

---

<sup>16</sup>EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2010, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm) Acesso em 10/10/2019.

de origem progressista também defensores da mesma ideia, tais como: J.K. Galbraith, James Tobin e Philippe Van Parijs. Estes propunham uma renda mínima por meio do imposto negativo, buscando incrementar a renda dos mais pobres de modo a completar o salário mínimo ao nível necessário para o consumo dos bens públicos. Entretanto, nada garante que de posse desses recursos o mercado de bens será amplo o suficiente para suprir os serviços sociais às classes de mais baixas renda de maneira eficiente (Belik e Grossi, 2003).

Outras correntes de pensamento também se contrapõem aos benefícios universais, defendendo a ideia de maior eficácia na focalização do público beneficiário. Para tanto, utilizam-se de dois argumentos: a) a restrição orçamentária dos recursos públicos; e b) a busca pela máxima eficiência aos cidadãos em situação mais crítica<sup>17</sup>.

Assim, não sendo capaz de focalizar de maneira eficiente os mais pobres entre os pobres o Estado pode incorrer em custos elevados numa distribuição de recursos aleatória. Nesse sentido, Belik e Grossi (2003) fazem duas perguntas fundamentais: “Com efeito, em um país onde a grande maioria da população pode ser considerada pobre, como é possível selecionar os mais pobres entre os pobres?” e “Como é possível garantir que os menos pobres não entrarão futuramente no contingente dos mais pobres?”.

Argumentando sobre o debate entre universalização *versus* focalização, Cohn (1995) diz não ser esta a questão central do debate, mas sim uma distinção entre as políticas para o alívio da pobreza e aquelas que buscam sua superação. As políticas imediatas e assistencialistas estariam na primeira vertente, enquanto aquelas políticas de crescimento sustentável e equidade social na segunda. Buscando superar este impasse a autora sugere uma combinação entre as ações de curto prazo, necessárias no combate à fome, e as ações de longo prazo, com carácter estruturante e permanente.

Melo (2016) aponta que a opção focalista do governo Lula, ao criar o PBF no âmbito do Fome Zero, e dando-lhe maior protagonismo frente outras ações, teria distanciado a política social do campo dos direitos em prol da lógica do gasto social de mercado, numa busca por maior eficiência. Sendo assim, como consequência das pressões e contrapressões por parte de alguns setores do governo, saem vitoriosos os que miravam justamente reduzir os gastos sociais. Em contraposição às indicações do ministro José Graziano, quem defendia a combinação das políticas públicas com adesão social capaz de capacitar os indivíduos, as

---

<sup>17</sup>Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2000), supondo uma focalização perfeita por parte do Estado brasileiro na identificação de todos os indivíduos em situação de pobreza, seria possível eliminar esta mazela com um custo de R\$ 29 bilhões por ano.

famílias, comunidades e as regiões, a serem protagonistas de sua própria emancipação em parcerias com o governo (SILVA, 2003).

### **3.1.2. A necessidade de superação das políticas de transferências de renda**

No Brasil, as políticas de transferência de renda tiveram início à partir de experiências municipais no combate à pobreza, exemplos são as prefeituras de Campinas (1993 e 1996), Brasília (entre 1995 e 1998) e Recife (1997 a 2000). Inicialmente as transferências eram realizadas por recursos próprios das prefeituras, estabelecendo condicionalidades na área de saúde, educação e capacitação profissional. Somente em 1997, com a aprovação da Lei Federal 9.533, o Poder Executivo passa a conceder os recursos às prefeituras. Já em 2000 é criado o Fundo de Combate à Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31, formado por recursos de alíquotas de impostos, contribuições fiscais, transferências do Tesouro e até mesmo receitas de vendas de empresas estatais (BELIK, 2012). No plano federal, é lançado em 2001 o Programa Bolsa-Escola, advindo de críticas aos velhos programas assistencialistas e da nova disponibilidade de um fundo nacional.

Ao contrário desses programas, a política de transferência de renda contida no Projeto FZ nasce de uma inspiração norte-americana, o programa *FoodStamp*, que destacava a necessidade de vincular os valores transferidos à compra de alimentos. Este programa foi criado em meio a Grande Depressão dos anos 1930, com o claro objetivo de reativar a atividade econômica com o fechamento do circuito de compras entre o mercado produtor e os pequenos comércios de alimentos, elevando a renda principalmente nas localidades mais deprimidas. No Brasil, uma experiência semelhante foi o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), que realizava a doação de cupons de leite às famílias mais necessitadas. Entretanto, este programa que chegou a atender cinco milhões de crianças em 259 municípios brasileiros, apresentava problemas relacionados ao desvio de cupons, à criação de um mercado paralelo de papéis e ao clientelismo na escolha do público elegível (BELIK, 2012).

A discussão sobre renda mínima no território nacional ganha força no início da década de 1990, com a aprovação do Projeto de Lei de Instituição do *Programa de Garantia de Renda Mínima*, cujo autor foi Eduardo Suplicy, em 1991. A partir deste momento diversos municípios começam a implementar políticas desta natureza com a inclusão de contrapartidas

por parte das famílias beneficiadas<sup>18</sup>. Já no início dos anos 2000 outras políticas foram implantadas pelo Governo Federal, com o objetivo de combater a pobreza e a fome, incluindo os programas de auxílio-gás, erradicação do trabalho infantil (PETI), bolsa renda e bolsa alimentação, que vieram a substituir a distribuição de cestas básicas pelas prefeituras, como destacado no Projeto Fome Zero (2001).

Entretanto, em países como o Brasil, destaca-se a necessidade da existência de uma ampla rede de proteção social, que não pode ser reduzida apenas aos programas de renda mínima. Em Silva et al (2006) são apontadas algumas dificuldades nesses programas, tais como: a dificuldade de estabelecer critérios de escolha das famílias; os mecanismos de emancipação dos beneficiários, de forma a não gerar dependências; prazos para vigência dos benefícios; e também a fiscalização das declarações de rendimentos dos trabalhadores informais. Destaca-se também que na questão da fome a garantia da alimentação adequada não pode ser deixada apenas nas mãos dos consumidores, com a transferência de pequenos valores monetários.

Para Takagi e Belik (2007), a consequência da divisão entre segurança alimentar e o combate à fome, em conjunto à baixa incorporação da SAN na cultura nacional, faz com que haja prevalência das políticas emergenciais de combate à fome frente aquelas de garantia da SAN. Outra implicação é que os programas de acesso à alimentação têm grandes chances de serem reduzidos a programas de renda mínima e/ou assistenciais, com transferências de valores insuficientes para que as famílias superem a condição de pobreza, tornando-as dependentes desses recursos. Assim, os autores argumentam:

nesse sentido, a fusão da área de segurança alimentar com a assistência social no âmbito do Governo Federal, e o surgimento do Programa Bolsa Família com toda a sua força política, trouxe um risco maior ainda para esta “perda de identidade” da política de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome (TAKAGI E BELIK, 2007, p. 9).

Argumenta-se também que a vinculação que o Programa Cartão Alimentação buscava fazer com o Direito à Alimentação perde força ao se unificar os programas de transferência de renda, e deixa-lo sob a responsabilidade de outra pasta que não a de Segurança Alimentar. Contribui também para esta perda de identidade o desmonte ocorrido com os Comitês Gestores do Programa Fome Zero, que veio ocorrer após a criação do Programa Bolsa

---

<sup>18</sup> Para mais detalhes sobre os municípios participantes e o número de famílias participantes em cada cidade ver Silva et al (2006, p. 157).

Família. Assim, a ideia de promover a dinamização da economia local com programas complementares de resultados imediatos deixou de ser enfatizada. Sendo assim, o PBF não é tratado como um programa de acesso à alimentação, mas como uma política autônoma de combate à pobreza.

Outras limitações do PBF podem fazer com que, frente às restrições orçamentárias, o Governo Federal priorize aumentar o público beneficiário ao invés de elevar paulatinamente o volume de recursos transferidos para os programas complementares e com carácter estrutural. Destaca-se também a dificuldade entre a associação de programas de renda mínima como direito humano fundamental, tanto pelo carácter subjetivo do corte de renda como por outras dificuldades que envolvem a atualização da linha de pobreza ao longo do tempo e os critérios de saída e permanência das famílias em situação de vulnerabilidade social. “Desta forma, a criação do Bolsa-Família, na prática, resultou na retirada do poder de definição do público prioritário das demais áreas, ou seja, da porta de entrada e de saída para os programas nutricionais, de segurança alimentar, de alfabetização e outros” (TAKAGI e BELIK, 2007, p. 11).

Para Ortega (2003), o MESA, por meio do Cartão Alimentação, buscava fomentar as economias locais e promover o desenvolvimento econômico e social com políticas estruturantes de inclusão social, objetivando a erradicação definitiva da miséria, grande responsável pela fome no país.

Frente a grande quantidade de programas de transferência de renda executados pelo Governo Federal, que reunia cinco ministérios (Saúde, Educação, Assistência Social, Minas e Energia e o de Segurança Alimentar e Combate à Fome), conclui-se que as iniciativas federais na área social não possuía uma estratégia articulada. Esta situação acaba por restringir a eficácia das ações, tornando-as insuficientes para reverter a dinâmica reprodutiva da pobreza e fortalecer as economias locais, ou seja, sem diretrizes abrangentes, os gastos sociais se dissipam numa lógica de distintos critérios de seleção, inclusão e permanência das famílias.

Assim, Ortega (2003) aponta que:

Em face das distorções na concessão, gargalos no cadastramento e na seleção dos beneficiários, sobreposição de algumas ações, ausência de mecanismos endógenos de avaliação e, talvez o mais grave, baixo efeito emancipador das famílias é que se concluiu pela necessidade de uma coordenação integrada dos atuais programas de transferência de renda do governo federal. Entretanto o combate à fome e à pobreza, como está enfatizado no PFZ, não pode ser definitivamente enfrentada exclusivamente por estes programas emergenciais de transferência de renda (p.7).

Em sua Cartilha de 2003, o PBF afirma perseguir os objetivos do Programa Fome Zero no combate à fome e garantia da segurança alimentar, ampliando o acesso à alimentação e criando portas de saída da pobreza. À época o PBF repassava um benefício de R\$50,00 para as famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00. Além deste valor era oferecido um auxílio de R\$ 15,00 às famílias com criança em idade até 15 anos, com limite para três crianças somando o valor máximo de R\$ 95,00 por família<sup>19</sup>. A justificativa para criação deste programa foi de que as demais ações unificadas ofereciam um baixo valor na transferência e exigiam diferentes cadastros.

Ao analisar a entrevista de Patrus Ananais, ministro do programa, Souza (2006) demonstra que o PBF passou a ser o *eixo articulador* das demais políticas sociais, ação que anteriormente era atribuída ao Programa Fome Zero, ainda no MESA. Assim, a autora argumenta que o PBF deixou de ser uma das ações do PFZ e passou a ser o foco orientador das ações de segurança alimentar, porém as transferências de renda condicionadas são insuficientes para tanto, como será discutido adiante. Relata-se também a disputa política existente entre os ministros da época: “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” (IDEM, 2006, p. 94).

A criação do PBF segue inspiração teórica keynesiana, ao advogar que o montante final de gastos é maior do que o volume inicial, ou seja, possui um efeito multiplicador maior que um na macroeconomia, principalmente porque as famílias mais pobres possuem *propensão marginal a consumir* elevada. Sendo assim, torna-se possível a geração de efeitos multiplicadores locais, porém, desde que sejam articuladas ações em conjunto, tais como as indicadas pelo Projeto FZ (2001): alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e micro crédito, capazes de realizar mudanças estruturais significativas.

Entretanto, Souza (2006) defende 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, também um impacto mais proeminente em termos de desenvolvimento local” (p. 96). Assim, os dispêndios efetuados

---

<sup>19</sup> Os valores atualizados das condicionalidades e benefícios do programa pode ser encontrado em cartilha de divulgação no site: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_PBF\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf). Acesso em 10/12/2019.



pelos beneficiários podem vazar para outras localidades, a depender do tipo de produto que é consumido.

Sendo assim, as políticas de transferências de renda mínima não alteram, necessariamente, os determinantes da mobilidade social e da estrutura econômica e política. Já as transferências vinculadas seriam capazes de reativar localmente uma dinâmica de geração de emprego e renda por meio da agricultura familiar, por exemplo. Assim, a renda mínima seria mais apropriada nos casos de famílias de renda nula ou muito pobres que se encontram numa situação não transitória, tais como: famílias monoparentais chefiadas por mulheres, idosos, desempregados ou trabalhadores temporários, sem casa própria, etc.

Para as demais famílias pobres haveria a necessidade de transferências vinculadas à alimentação (Cartão Alimentação), de acordo com Silva et al (2006), os motivos seriam:

- 1- Propiciarem um maior gasto em alimentos *vis-à-vis* os programas de tipo renda mínima ou *cash out programs*;
- 2- Possibilidade de ser massificado rapidamente sem ser inflacionário, pois impacta sobre um setor de sabida capacidade ociosa – a pequena produção familiar agropecuária;
- 3- Ser um programa eminentemente típico keynesiano, atuando de forma contra-cíclica, ou seja, tende a expandir-se em épocas de recessão e contrair-se nas de crescimento acelerado;
- 4- Restituir o peso das compras institucionais, articulando-se com a produção agrícola local e regional;
- 5- Seu carácter complementar permite ser temporário e associado a outros programas, como o bolsa-escola, bolsa-alimentação, seguro desemprego, previdência, evitando a necessidade de um cadastro específico para os pobres garantindo, ainda, uma complementação, em espécie, ao apoio monetário recebido pelas famílias (essa é a questão clássica dos programas de suporte de renda) sem perder a sua focalização;
- 6- Seu carácter temporário dispensa um controle adicional de entrada e principalmente saída; as famílias poderão ser beneficiadas por um período de tempo previamente determinado de, no mínimo, seis meses, no caso de famílias que tenham se tornado muito pobres pelo desemprego de um ou mais de seus membros;
- 7- O carácter local da gestão permite a implantação de sistemas de controle de modo a exigir sempre uma contrapartida em termos de ocupação/emprego dos beneficiários, até mesmo em prestação de serviços comunitários;

- 8- Finalmente, os cartões-alimentação incluem-se numa categoria de programas que permitem combinar o carácter emergencial de assistência direta às famílias mais pobres com políticas setoriais de reestruturação econômica, como a reforma agrária, a política agrícola e a geração de mais e melhores empregos (da Silva et al, 2006, p.169).

### **3.2. A busca pelo desenvolvimento autônomo e endógeno (As ações estruturantes)**

Em observação com outros países, confirma-se que: feita a redistribuição apenas da renda em si, esta se dilui rapidamente em gastos inadiáveis (alimentos, bens não duráveis, etc.) dos estratos de baixa renda, voltando essas rendas para as mãos dos estratos superiores que são aqueles proprietários das indústrias de alimentos e bens não duráveis. Dessa maneira, não é a renda que deve então ser melhor distribuída, mas sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção, cuja propriedade, uma vez concentrada nas mãos de poucos, gera uma distribuição de renda também concentrada (SILVA et al, 2006).

O Projeto FZ ao reunir um conjunto de ações estruturantes e emergenciais, aponta que, combinadas, estas são capazes de promover um processo de desenvolvimento social endógeno e autossustentável (SILVA et al, 2002). As medidas encaminhadas envolvem assim diversos setores fundamentais para a assistência social e fomento da dinâmica local. Na educação programas de alfabetização de adultos, requalificação profissional e inclusão digital, na saúde houve intensificação na área de Atenção Básica no acompanhamento mensal das famílias beneficiadas, programas de saneamento básico e controle de endemias. Para a geração de emprego e renda focou-se na produção de alimentos e melhora na infraestrutura das comunidades locais. Além das ações para as áreas rurais com o incentivo à agricultura familiar e a construção de cisternas para armazenamento de água.

Belik e Grossi (2003) e Silva et al. (2002) destacam outras ações, tais como: Apoio à Agricultura Familiar; Políticas de Microcrédito; Alfabetização de adultos, melhoria do nível educacional e requalificação profissional; Infraestrutura de saneamento, fornecimento de água e obres públicas, Reforma Agrária; Bolsa Escola; feiras livres locais, entre outros.

Fazendo alguns apontamentos sobre a política de reforma agrária, Melo (2016) argumenta que “em parte, o fracasso da reforma agrária coube à política de superávit do Ministério da Fazenda que não liberou os recursos necessários: do total de R\$ 5,4 bilhões anunciados pelo Plano Safra em 2003, apenas R\$ 508 milhões foram liberados” (p.121).

Belik e Grossi (2003) relatam que houve um salto de etapas, tomando alguns atalhos, na definição do público beneficiário, o que teria ocorrido devido a necessidade de dar respostas à expectativa criada pela eleição do Presidente Lula em 2003 e o agravamento da seca na região Nordeste. O preço pago por esse salto de etapas teria sido o aumento das responsabilidades para os Comitês Gestores Locais, responsáveis por selecionar e acompanhar o público-alvo das ações.

Finalmente Belik e Grossi (2003) chamam a atenção para a importância dos mecanismos de avaliação e acompanhamento do Programa FZ, por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas, que seriam um instrumento chave nas correções do rumo e implantação do programa. Nesse sentido, os autores argumentam a boa utilização existente nos programas mexicanos e norte-americanos na avaliação das condições de inclusão econômica e social das populações carentes.

### **3.2.1. O papel da organização local para o controle dos programas sociais**

Ao iniciar o Programa FZ, o Presidente Lula buscou colocar no noticiário nacional a necessidade da construção de grandes pactos sociais, a fim de enfrentar os problemas nacionais de maneira conjunta. Havia para ele a clareza de que somente por meio da intermediação social podia-se alcançar um resultado de somatório diferente de zero, ou seja, onde todos pudessem ganhar. Nesse sentido, as organizações municipais se mostravam um fator elementar na implementação e acompanhamento do Programa.

Ortega (2003, p.2) aponta que os diversos conselhos municipais tiveram origem a partir da Constituição de 1988, particularmente com a criação do Pronaf e seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS, representando uma “nova cultura de formulação e gestão de políticas públicas, que passa pela valorização dos espaços de concertação social na busca de alternativas ao desenvolvimento”. Alguns desses conselhos se tornaram obrigatórios para que os municípios tivessem acesso a recursos repassados pelo Governo Federal, a exemplo dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo Conselho Municipal de Saúde, os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) pelo Conselho Municipal de Educação, e também do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Bolsa Escola.

Por meio destes arranjos institucionais ocorre também maior fiscalização por parte da sociedade. No caso de alguns Comitês Gestores do Programa FZ que, logo no início,

passaram a excluir aquelas famílias beneficiárias que não se enquadravam nos critérios de seleção, por exemplo, no programa Bolsa Escola. Além disso, os arranjos locais são importantes não só para gerir os recursos dos programas de transferência direta de renda, mas devem ser capazes de realizarem um diagnóstico dos problemas locais e apontar ações integradas que possam estruturar as políticas permanente de segurança alimentar.

Sendo assim, Ortega (2003) avalia que os conselhos existentes até o início do Governo Lula apresentavam algumas falhas em suas concepções estruturais que deveriam ser superadas, duas delas são apontadas. A primeira a impossibilidade de se considerar sustentável projetos de desenvolvimento que convivam com a manutenção de fome e pobreza nas localidades, ou que partilhem a ideia de que essas mazelas seriam enfrentadas por meio de um resultado secundário ao crescimento econômico. Para o autor, o objetivo prioritário do desenvolvimento sustentável é justamente assegurar a inclusão social e econômica de maneira duradoura nos projetos.

A segunda falha está na metodologia com a qual os conselhos operavam, mostrando-se incapazes de construir planos de desenvolvimento integrador de ações dos agentes econômicos, organizações sociais ou entes públicos locais. Assim, eram elaborados planos que não dialogavam com os municípios vizinhos, fragilizando o potencial de enfrentamento dos problemas comuns devido ao carácter desintegrador das ações. Contrariamente às recomendações do Projeto FZ (2001) que indicava a necessidade de criação de espaços capazes de favorecer as sinergias das economias locais a fim de explorar as vantagens competitivas dessas localidades.

Analisando a temática do desenvolvimento territorial, a partir das políticas implementadas no âmbito do Programa FZ, Jesus (2006) parte do entendimento de que o território não é explicado somente por suas dimensões físicas, mas sim por estruturas criadas em virtude de ações sociais, compreendendo assim os aspectos econômico, social, cultural e político. Essencialmente político porque, por meio das instituições locais, envolve o poder público e a sociedade civil. Assim, as identidades territoriais são capazes de construir pactos em torno de um desenvolvimento que envolva diferentes interesses comuns.

Nesse sentido, o Projeto FZ reúne algumas características que o retratam como um projeto político inovador, entre elas a compressão de um rural mais amplo, um espaço onde se vive, se mora e se trabalha, e não somente um setor agrícola. Inova-se também ao apontar a necessidade de medidas que reúnam articulações intermunicipais, envolvendo as três esferas do poder público e a sociedade civil, objetivando que estes agentes possam se reunir para

debaterem a realidade local e aglutinarem ideias que tornem possível a elaboração de projetos intermunicipais de desenvolvimento endógeno, a partir das localidades.

No entanto, apesar do carácter inovador das propostas, aponta-se para a ocorrência de mudanças no perfil político dos implementadores das políticas. Um fator limitante às ações desenvolvimentistas é a própria política macroeconômica ortodoxa do governo, particularmente nos primeiros anos do Governo Lula, que ao buscar elevados superávits primários cria um paradoxo sobre a liberação de recursos para implantação e financiamento das políticas públicas.

Ao analisar a implementação dos CONSADs, a partir de consórcios selecionados no centro-oeste, Jesus (2006) destaca a existência de pouca articulação social na elaboração dos projetos, prevalecendo o domínio do poder público nas unidades, em contraposição ao objetivo de participação de 2/3 da sociedade civil indicado pelo Projeto original. As barreiras apontadas envolvem o baixo capital social acumulado nos municípios, a inexperiência em debates intermunicipais, a prevalência do poder público local com interesses municipais, distância da esfera federal, diferente dinâmica entre os municípios, etc.

Jesus (2006) também argumenta que um projeto pode combater algumas deficiências da situação de insegurança alimentar, mas não necessariamente envolver questões desenvolvimentistas. Ou seja, pode-se criar um projeto incluso e que combata à fome, porém, sem que este ajude a incentivar e promover a organização local nos municípios. Assim, se faz necessária a presença ativa do Estado, induzindo as ações de cima para baixo, e fornecendo a infraestrutura básica, e o financiamento dos projetos de baixo para cima. Nesse sentido, a formação dos CONSADs se mostrou uma inovação positiva ao promover uma articulação vertical entre as diferentes esferas de governo. Entretanto o autor aponta para o abandono desta política pelo MDS ao longo de 2005, em favor de outras políticas territoriais, como é o caso do Programa dos Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (Ortega, 2008)

### **3.2.2. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), instituído pela Lei 10.696 de 2 de julho de 2003, representava uma iniciativa específica do PFZ, com o objetivo de construir uma estratégia conjugada de fomento produtivo para a agricultura familiar à margem do mercado e ao mesmo tempo assistência alimentar às populações em

situação de risco. Como consta no Projeto FZ (2001), a ideia chave seria a construção de ações estruturantes de segurança alimentar, conectadas ao fomento da agricultura de base familiar e ao mesmo tempo à reforma agrária. Entretanto alguns autores apontam falhas no processo de implementação deste programa ao longo de 2004.

No que trata especificamente da reforma agrária, o objetivo de eliminar a concentração fundiária no país já constava no programa de governo do PT desde 1989. Entretanto, a partir de 2002, o partido passou a considerar a reforma agrária como uma política para o desenvolvimento rural, abandonando as medidas mais radicais de enfrentamento ao latifúndio pela criação de assentamentos em áreas improdutivas ou ilegais. Nesse sentido, Melo (2016) argumenta: “com isso, o foco da questão rural voltava-se para o combate à pobreza por meio do desenvolvimento do capitalismo no campo, além da estruturação de assentamentos já consolidados e a desapropriação de novas áreas” (MELO, 2016, p.121).

Antes da apresentação dos apontamentos sobre as possíveis falhas do programa, cabe argumentar que ao ser implementado, o PAA, contribuiu imediatamente para a recuperação dos preços recebidos pelos produtores agrícolas. Havendo casos em que o simples anúncio da compra pública foi suficiente para a elevação dos preços agropecuários<sup>20</sup>, contribuindo para o aumento da renda dos produtores apenas com o lançamento do programa. Incentivando também a organização e o planejamento da oferta nos segmentos participantes, e assim, aumentando, diversificando e melhorando a qualidade das refeições servidas nas escolas, creches, albergues, instituições de caridade e demais destinatárias dos alimentos adquiridos pelo governo federal.

Outras externalidades positivas do programa vão além da isenção de impostos que incidem sobre a circulação dos produtos alimentares. Dentro das perspectivas de integração da segurança alimentar e nutricional está o resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais. Contribuindo também para o aumento da frequência e o melhor desempenho escolar, a redução de doenças provocadas pela má alimentação, entre outras.

Dentro da concepção original do Projeto FZ (2001) havia três objetivos correspondentes a diferentes funções de política pública, os mesmos foram assumidos pelo Plano Safra e normatizados pelo PAA, sendo eles: i) de constituição de um polo institucional de demanda por alimentos dirigido à agricultura familiar; ii) de provisão de subvenções ao

---

<sup>20</sup> Citam-se como exemplos os casos dos municípios de Cacoal, Rolim de Moura e Alto Alegre em Rondônia, onde com o simples anúncio do lançamento do PAA elevou-se o preço do feijão da faixa entre R\$55,00-R\$60,00 para R\$62,00-R\$70,00 na saca de 60kg. O mesmo ocorrendo na abertura do polo de compras em Teodoro Sampaio (SP) quando o preço do feijão sobe de R\$53,00 para R\$65,00 e o do milho de R\$14,00 para R\$16,50. No estado do Piauí o mesmo ocorreu com os preços da rapadura (Delgado et al. 2005).

consumo de alimentos à populações em situações de risco alimentar-nutricional; e iii) de que estas funções sejam atendidas mediante ação integrada da política agrária e de segurança alimentar.

Ao analisar as diretrizes e objetivos formalmente apresentados nos vários documentos institucionais do PAA, juntamente com as ações de implementação, gestão, provisão orçamentária, e outras, Delgado et al. (2005) destacam que o processo que se deslança em 2004 “revela movimentos contraditórios de construção-desconstrução que se explicitam em atos e omissões”. Do lado orçamentário, por exemplo, observam-se sucessivas quedas nas dotações aplicadas em 2003, 2004 e previstas para 2005. Outro conflito a ser destacado é que:

A agricultura familiar também foi perdendo espaço para as monoculturas e as *commodities* para exportação. As lideranças do MST consideravam que o principal empecilho às mudanças estruturais no campo era a política econômica neoliberal (...) Mais uma vez, o governo seguia duas ideias antagônicas: de um lado, o fortalecimento da agricultura familiar e a criação de assentamentos para produzir alimentos para a distribuição pelo Fome Zero; de outro, a concessão de expressivos incentivos financeiros ao agronegócio voltado para a exportação de *commodities* para gerar divisas para o país (MELO, 2016, p.121).

Em contraste, um dos pontos positivos do programa foi inovar no ponto de vista institucional ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra, objetivando centralmente a conexão entre o fomento à produção e às populações em risco alimentar. Entretanto esta estratégia passou por um processo de desconstrução, cujos determinantes teriam sido os seguintes:

- i) O encurtamento dos recursos orçamentários, incluindo aí a desvinculação dos recursos da PGPM;
- ii) A opção do MDS de concentrar suas aplicações em projetos estritamente ligados ao atendimento do risco alimentar local ou em diferentes convênios interestaduais e intermunicipais para promover projetos de produção e consumo do leite;
- iii) A ação da área financeira governamental de reversão das inovações instrumentais gerenciados pela Conab, objetivando sua completa “bancarização.”

Por fim, frente às dificuldades enfrentadas pelo programa logo em seu início, Delgado et al (2005) recomendam alguns passos para reconstrução do PAA. Estes apontamentos vão no sentido de recuperar a estratégia do “polo institucional de compras”, explicitando o fomento agrícola-comercial e as medidas de subvenção ao consumo; devendo-se também ampliar as atribuições do Grupo Gestor do programa, numa gestão colegiadas em todas as ações e definições técnico-políticas; há também a necessidade de uma avaliação específica do Programa do Leite e dos Contratos de Compra Direta Local, assim como a correção de mecanismos de fiscalização e controle para inibir eventuais inadimplências no programa; entre outras medidas.

### **3.3. Os entraves às ideias e políticas do Programa Fome Zero**

Tomazini e Leite examinam o processo de concepção e progressivo abandono do Programa FZ. Entre as hipóteses levantadas pelas autoras sobre a crise do programa estão questões como: os arranjos institucionais prévios, o confronto de paradigmas existentes, a perda de influência da coalizão “segurança alimentar”, e a complexidade programática exigida pelo programa. Quanto à importância da análise do programa, as autoras destacam que o mesmo se trata de um elemento chave na compreensão não somente do jogo político e dos problemas gerenciais enfrentados pelo governo na época, mas também “a disputa de ideias e de paradigmas travadas entre atores e coalizões que buscaram influenciar o combate à fome e à pobreza no primeiro mandato do governo Lula” (TOMAZINI E LEITE, 2016, p.13).

Em 2003 a eleição do Presidente Lula representou um ponto de inflexão das políticas sociais, colocando no centro das questões governamentais o enfrentamento público da fome e da pobreza. Soma-se a este momento uma convergência de fatores, tais como o contexto internacional de combate à fome e pobreza em vários países do mundo, como reconhecimento, ainda que parcial, do Banco Mundial, da incapacidade das políticas neoliberais; a ascensão ao poder de um grupo político de esquerda, com priorização de um programa de segurança alimentar; e o próprio Presidente, legitimado por sua trajetória histórica e política com os movimentos sociais excluídos. Ao trazer como princípio orientador o paradigma da busca pela segurança alimentar colocava-se a necessidade de uma ação pública articulada nas diferentes esferas de governo, entre os ministérios e entre os diversos setores econômicos, com vistas a tornar possível o difícil processo decisório.



Tomazini e Leite (2016) demonstram um crescente número de estudos que têm procurado entender o processo de formulação de políticas públicas sob a perspectiva das ideias<sup>21</sup>. Neste artigo, as autoras buscaram analisar os grupos que carregam ideias ou paradigmas particulares que se integram ao redor dos *thinktanks* ou *locus* governamentais. Assim, as práticas de padrões sociais seriam capazes de causar influências sobre as políticas públicas, integrando mecanismos identitários, princípios de ação, bem como prescrições metodológicas e práticas de atores. Ou seja, a interação de ideias e interesses em contextos institucionais específicos são capazes de produzir mudanças políticas.

Assim as organizações profissionais, tais como os *thinktanks* e universidades, ganham evidência por fornecerem as bases para a construção da visão de mundo nos tomadores de decisões. A partir da coalizão dos diferentes atores sociais surgirão as mudanças políticas, frutos da competição, interação e aprendizagem dessas disputas. Esses conflitos também se manifestaram na implementação do Programa FZ, com divergências internas ao Partido dos Trabalhadores, e externas entre os diferentes ministérios e as demais esferas de governo.

Buscando analisar o processo de concepção e o progressivo abandono do Programa FZ como linha estratégica do primeiro Governo Lula, Tomazini e Leite, partem da seguinte constatação:

a temática da segurança alimentar, embora tenha se institucionalizado no governo federal notadamente com a (re)criação do CONSEA em 2003, permanece como uma estratégia marginal de intervenção governamental em matéria de políticas sociais de luta contra a pobreza, voltada fortemente para as transferências de renda, com a criação do Programa Bolsa Família (TOMAZINI E LEITE, 2016, p.17).

Apesar da grande aprovação popular, o Programa FZ sofreu críticas desde o início de sua implantação, reunindo contrapontos da mídia, da oposição e de outros formadores de opinião. Takagi e Belik (2007) agrupam estas questões em quatro grupos: as críticas “conceituais”, que tratam da proposta da política de combate à fome apresentada; as críticas “políticas”, direcionadas à figura do Presidente e ao Partido dos Trabalhadores; as críticas de “paternidade”, questionando quem lidaria melhor com o problema da fome, o Estado ou a sociedade civil; e, por último, críticas à própria “gestão do programa” que sofria de lentidão e contava com maus gestores.

---

<sup>21</sup>Hecló, 1974; Hall, 1993; Campbell, 1998; Sabatier e Jenkin-Smith, 1993; Jobert e Muller, 1987; Surel, 1998; Schmidt, 2010.

No que trata das questões “conceituais” os motivos seriam diversos, indo desde o não reconhecimento do problema da fome no país, a descrença na erradicação do problema, um vínculo direto entre o problema da fome e insegurança alimentar e a má gestão da política macroeconômica, até a ideia de que a fome se combate indiretamente, via redução da pobreza. Neste grupo também se encaixam as ideias liberais de que dar dinheiro aos pobres os tornaria acomodados e não os incentivariam a procurar emprego; ou que não se deve direcionar os gastos, deixando as pessoas livres para gastarem onde bem desejarem; e, no limite, o argumento de que o Estado não teria competência para gerir de maneira eficiente os recursos públicos.

Quanto às críticas de “paternidade”, estas guardam relação com a própria origem histórica do país, devido a construção da imagem de alguns governantes e lideranças políticas como “pai dos pobres”, exemplificado pela distribuição de cobertores, cestas de alimentos, trabalhos voluntários, etc. A questão colocada é que para alguns setores, frente à descrença da população na ação do governo, a mobilização da sociedade civil, realizando doações e ações voluntárias locais, seria suficiente para resolver o problema da fome.

Ivo (2005, apud TAKAGI e BELIK, 2007, p.5) distingue como atores em conflito as seguintes partes: “o próprio Estado e o setor público federal, com seus conflitos e disputas internas de poder e de concepção; os indivíduos excluídos; os mediadores que podem assistir aos indivíduos em situação de risco; e as agências nacionais e internacionais reguladoras e financiadoras”.

### **3.3.1. A dimensão dos conflitos intrapartidários e os atores envolvidos**

Em sua tese, Melo (2016) analisa a relação entre a dimensão das ideias e as influências de grupos sociais específicos sobre as políticas públicas. A autora considera que tais políticas são influenciadas pelas crenças de conjuntos de atores públicos e privados envolvidos, definindo a maneira como os agentes percebem os problemas públicos e elaboram respostas para os mesmos. “Assim, a política pública é resultado da interação dos atores que se dá no processo de elaboração e implementação, quando identificam e redefinem problemas e soluções, transformando o significado da realidade que pretendem intervir” (MELO, 2016, p.142).

Seguindo esta linha, a autora identifica quatro matrizes de pensamento dentro do Programa FZ, proponentes de diferentes soluções para o problema da fome e da pobreza no

Brasil, quais sejam: as ideias da esquerda católica, o pensamento neoliberal ou focalista, os movimentos sociais rurais e a comunidade dos especialistas em segurança alimentar. Entre estes grupos, duas vertentes teriam se mantido em disputa do início ao fim do processo de elaboração e implementação do Fome Zero, aqueles ligados ao pensamento neoliberal, ou focalista, e de outro lado os especialistas em segurança alimentar, como apontado anteriormente

Dentro da vertente católica as ideias estavam ligadas ao comunitarismo (ou basismo), pregando a valorização das ações sociais e coletivas como forma de ação política, defesa da fraternidade e dos bens comuns. Uma das imagens partilhadas por este grupo era de que somente com uma mudança radical das estruturas sociais poderia se acabar com a pobreza, processo este que começaria com o aumento da solidariedade para com os pobres. Quanto sua influência sobre o referencial do Programa FZ, centralizava-se a importância estratégica da mobilização social, da solidariedade, conscientização e educação popular. Entre os expoentes desta matriz estavam: Frei Betto, Betinho, Zilda Arns, d. Mauro Morelli, Plínio de Arruda Sampaio e, aliado aos princípios da ética e da responsabilidade empresarial, Oded Grajew.

Quanto ao papel da igreja católica, destaca-se que antes do lançamento do Programa FZ, o principal programa de alimentação do país estava sob coordenação do Ministério da Saúde, e era desenvolvido de forma terceirizada pela Pastoral da Criança, organização ligada à Igreja Católica. Entre grande controvérsia no período, os críticos do trabalho da Pastoral contestavam sobre a efetividade deste programa, que teria algum efeito somente para aqueles que estivessem em situação mais crítica. Havia também a preocupação por parte de outras igrejas quanto aos possíveis objetivos proselitistas desta ação, haja vista que nas reuniões mensais rezavam-se missas com orientações católicas às mães participantes (BELIK, 2012).

O segundo corpo de ideias que influenciou a concepção e implementação do Programa FZ é representado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. Este movimento reivindicava a redistribuição fundiária e o desenvolvimento de cooperativas agrícolas a fim de que fossem superadas dificuldades de comercialização e produção dos pequenos produtores, com subsídios e créditos agrícolas públicos. As lideranças deste grupo acreditavam que a eleição de Lula seria capaz de realizar ampla reforma agrária com organização de um movimento popular e um Estado democrático. Porém, Melo (2016) aponta um gradual afastamento do governo das metas originais da proposta do partido.

Entre os fatores de afastamento do projeto original, estaria a favorável conjuntura externa para a exportação de produtos agrícolas, que, entretanto, estimulou as grandes

propriedades intensivas em tecnologia, em detrimento da pequena propriedade e do mercado interno. A proposta de Reforma Agrária apresentada ao governo, por exemplo, causou certa polêmica, principalmente entre a bancada ruralista e as forças conversadoras componentes da base aliada. Por isso, foi aprovada em sequência uma versão mais moderada da proposta, recebendo o nome de II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural (PNRA)<sup>22</sup>, frustrando as expectativas dos trabalhadores rurais.

Outro conjunto de valores do MST que influenciou o formato do FZ foi a defesa da autonomia institucional, tanto para os Comitês Gestores frente ao comando nacional, quanto o afastamento do controle feito pelas prefeituras municipais sobre o programa. Havia também a defesa da compra de alimentos produzidos pelos pequenos agricultores pelas políticas governamentais, distribuindo-os nas merendas escolares, cestas básicas, Forças Armadas, hospitais públicos, asilos de idosos, entre outros.

A terceira corrente em destaque dentro do referencial do Programa FZ é aquela representada pela coalizão do modelo neoliberal, a qual defendia a manutenção de uma política monetária com elevadas taxas de juros e valorização cambial, e que jamais deixou que a coalizão desenvolvimentista fosse hegemônica dentro do programa (ERBER, 2011). Dentro deste referencial, o Programa FZ, que se pretendia universalizante e reformador, era considerado dispendioso e ineficiente, além de ser pouco promissor politicamente. Assim, defendia-se também que a governabilidade, ampliação da base aliada do governo no Congresso Federal e a garantia da estabilidade econômica deveria anteceder a construção de um projeto estratégico para o país.

Os membros desta corrente consideravam também que a focalização das políticas sociais seria um instrumento garantidor de maior racionalidade dos gastos, fator essencial para o ajuste fiscal. Com essa restrição, seria mais fácil obter vantagens nos resultados conjunturais de curto prazo, e no limite variar os gastos de acordo com as circunstâncias políticas, uma vez que não se estaria criando direitos com vínculos constitucionais. Por isso, este grupo é denominado como os pragmáticos, contendo ideias ancoradas em teses liberais nas quais a renda mínima deveria ser um complemento para aqueles indivíduos que não conseguissem atingir o consumo de mercado, como pregava Milton Friedman (1977).

Em Melo (2016) a autora afirma que:

---

<sup>22</sup> Apresentada em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/pnra/file/482-ii-pnra> acesso em 15/12/2019.

A matriz interpretativa compartilhada pelos pragmáticos ganhou força com a inflexão do PT à direita para acomodar-se às regras do jogo político-institucional, postura concretizada nas duas Cartas de Intenções ao FMI, nos meses de fevereiro e maio de 2003, anunciando a continuidade da política econômica de Fernando Henrique Cardoso como o verdadeiro programa do partido (MELO, 2016, p. 155).

Corroborando as ideias da autora, o Ministro da Fazenda, um dos expoentes da corrente dos pragmáticos<sup>23</sup> no governo, Antônio Palocci, diz que:

Se relaxarmos o esforço fiscal, em um futuro não muito distante, seremos obrigados a cortar drasticamente os programas sociais porque esse comportamento levará a uma crise do endividamento. Se, ao contrário, mantivermos um esforço fiscal de boa qualidade, os programas sociais vão obter maior espaço em função da própria melhoria do quadro geral e do crescimento econômico decorrente (PALOCCI, 2007, p.59).

A síntese do pensamento dos pragmáticos em relação à área social, pode ser encontrada no já citado documento *A Agenda Perdida*<sup>24</sup>, de setembro de 2002, com indicações de medidas para a redução da pobreza e da desigualdade pelo país. Já em abril de 2003, outro documento lançado fortaleceu as ideias desse grupo, com o nome de *Política econômica e reformas estruturais*, desta vez lançado pelo próprio Ministério da Fazenda (2003).

Portanto, as políticas sociais, no geral, e as ações do Fome Zero, em particular, encontravam dificuldades em obter recursos num cenário de gestão centralizada numa agenda pró-mercado. Nesse cenário, o ministro da Fazenda buscava organizar reformas com redução dos gastos nas políticas universais, argumentando que a focalização era mais adequada para combater os determinantes da pobreza. A insistência em adequar as políticas sociais à política econômica acirrou os conflitos entre os ministérios, e, para Ricci (2004), o “excesso de centralismo do governo fez emergir disputas políticas internas”.

Por último, podem ser citados alguns membros que compunham a corrente da segurança alimentar e nutricional, entre eles o próprio ministro José Graziano, Francisco Menezes, Renato Maluf, Walter Belik, Maya Takagi, Luiz Marinho, Selvino Heck, Adriana Veiga e José Tubino, além de outros profissionais ligados à área. No que se trata do Fome Zero, as ideias do grupo adquiriam maior visibilidade por meio do CONSEA, assessorando as ações do Presidente e influenciando as pautas do Governo. “Na realidade, o CONSEA, por ser um conselho de especialistas cuja preocupação era tornar mais eficiente a implementação das

---

<sup>23</sup> Outros membros desta corrente eram: Marcos Lisboa, ligado ao Ministério da Fazenda; Joaquim Levy, Ministério do Planejamento e Banco Central; Ricardo Paes de Barros, IPEA; André Urani, Francisco Ferreira e Manuel Thefim, do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS), entre outros (MELO, 2016).

<sup>24</sup> O Documento pode ser encontrado no site da *Columbia University*: <http://www.columbia.edu/~js3317/JASfiles/AgendaPerdida.pdf> Acesso em: 15/12/2019.

políticas da área, teve uma atuação importante na divulgação das ideias da matriz interpretativa do grupo de especialistas em segurança alimentar” (MELO, 2016, p.165).

O objetivo da interação entre o Fome Zero e o CONSEA era superar a percepção da Política Nacional de Segurança Alimentar como uma política setorial, assim como as visões paternalistas e assistencialistas de combate à fome no país. Os membros do conselho defendiam a transferência de renda vinculada à compra de alimentos por meio do cartão alimentação e, objetivando a garantia da segurança alimentar, outra série de medidas. Destacando que a transferência de renda não era um fim em si mesma, mas uma maneira de reforçar as políticas estruturantes do projeto.

Numa visão diferente dos membros pragmáticos do Governo, que entendiam os problemas sociais como fruto dos desequilíbrios do mercado, os especialistas em segurança alimentar apontavam que o cenário de fome e pobreza no país era consequência da insuficiência na demanda agregada, originária da concentração de renda, dos níveis de desemprego, dos baixos salários, da incompatibilidade entre os preços dos alimentos e do baixo poder aquisitivo da maioria da população, agravados pela precária rede de proteção social (SILVA, 2001).

Somando-se ao conselho, o MESA também abrigava especialistas do tema alimentar, defensores de que a alimentação deveria deixar de ser vista como uma obra de caridade ou utilizada por motivações políticas, devendo ser garantida pelo Estado como um direito fundamental. Nesse sentido, Graziano da Silva, Takagi e Belik (2006), três expoentes do grupo, argumentavam que os programas no modelo do *FoodStamp* americano aumentavam o consumo de nutrientes em cerca de 3 a 7 vezes mais do que as políticas de transferência de renda.

A existência de um conflito normativo entre a evolução do Programa Cartão Alimentação, descrito no capítulo 2, e as políticas de renda mínima representava uma divergência interpretativa da realidade social entre os chamados pragmáticos e os representantes da vertente da segurança alimentar. Nesse contexto, o Cartão Alimentação seria o elemento chave do conflito na disputa pelo referencial do Programa FZ. Para Takagi e Belik (2007) este conflito teria origem no fato da fome não estar associada à sua origem histórica, à exemplo da maneira como é abordada na obra *Geografia da Fome*, de Josué de Castro.

Em contraposição, o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, assumia um comportamento pendular, entre o universo argumentativo liberal e outro desenvolvimentista,

conjugando conceitos de estabilidade e crescimento econômico. Subordinando a questão social à primazia do crescimento econômico por meio da estabilidade fiscal e monetária. Este exemplo vai ao encontro com a ideia defendida por Takagi (2006), de que o desgaste sofrido pelo Presidente Lula, ainda em seu primeiro ano de governo, não teria decorrido de críticas externas ao Programa FZ, visto que as pesquisas de opinião pública à época se mostravam à favor das ações de combate à fome e à pobreza<sup>25</sup>. Entretanto,

Gradativamente, a ambiguidade das ações do governo entre estabilizar a economia e ampliar políticas sociais redistributivas, foi construindo um paradoxo decisório que foi solucionado com a mudança no eixo da política para o crescimento do mercado interno e o aumento da renda dos mais pobres. A tese da unificação das políticas sociais em uma nova estratégia focalizada de combate à pobreza integrava esse processo (MELO, 2016, p.174).

Sendo assim, a combinação da recomendação de focalização, políticas compensatórias e crédito popular com reforma agrária, descentralização de políticas e coordenação central das políticas sociais revela um *mix* de diferentes escolas de pensamento. Porém, estaria revelada certa ambiguidade na subordinação das políticas sociais à criação de um ambiente seguro para investimentos econômicos e oferta de crédito privado. Não havendo assim, a partir de tal Agenda, qualquer sugestão de alteração profunda da estrutura produtiva ou adoção de impostos progressivos com critérios sociais. Dessa maneira, conclui-se que nasce com o *lulismo* um novo paradigma econômico petista a partir de então.

### **3.3.2. Algumas dificuldades entre as esferas de governo e entre os ministérios**

Como argumentado nos capítulos anteriores, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional possui elementar carácter intersetorial, o que envolve diferentes áreas de atuação, tais como a educação, saúde, geração de emprego e renda, agricultura e abastecimento, infraestrutura, comunicação, participação popular, dentre outras políticas públicas. Nesse sentido, Takagi e Belik (2007, p.6) registram que : “No caso da implementação do Projeto Fome Zero, os conflitos sempre se mostraram presentes porque, em um governo de coalização de partidos, prevalece a visão de que fortalecer o Fome Zero acabaria por fortalecer apenas um Ministério, e não todo o governo”.

---

<sup>25</sup> Em pesquisa realizada pelo CNI-Ibope em dezembro de 2003 mostrava que 73% dos entrevistados eram a favor das políticas de combate à fome e à pobreza.

Assim, a fim de imprimir maior coordenação na área social, foi criada em fevereiro de 2003 a Câmara de Políticas Sociais, composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula. O principal resultado da Câmara foi a proposta de unificação dos programas de transferência de renda, que seis meses mais tarde deu origem ao Programa Bolsa Família. Já no final de 2004 foi instalado o Grupo de Trabalho do Fome Zero, cujas articulações teriam resultado “apenas em uma divisão de tarefas e de áreas de atuação de cada ministério, não concretizando uma ação integrada territorialmente na área social ou na segurança alimentar e nutricional” (TAKAGI e BELIK, 2007, p.7). Esta estratégia de atuação setorial teria sido o caminho de menor risco e menor resistência.

Na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio Consea funcionou como espaço para procurar deliberar sobre os impasses ou dificuldades encontrados, como nas negociações internacionais sobre a SAN; na discussão sobre o orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); no incentivo financeiro do Sisvan-Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, e na elaboração da proposta de Política Nacional de Abastecimento, conforme avaliação do Presidente do Consea sobre a atuação do Conselho, em 2005.

Outros desafios trazidos pelo Projeto FZ estariam justamente na necessidade de reordenação das políticas sociais no nível municipal, buscando estabelecer sinergias que fossem capazes de dinamizar as economias locais em conjunto com a participação comunitária. A prioridade no combate à fome e à pobreza com autonomia da gestão local representaria uma mudança na forma de pensar e agir do governo e da sociedade civil. Assim, torna-se importante associar a ideia de que a segurança alimentar não é responsabilidade do indivíduo ou da família, mas sim do entorno em que se vive. O que passa a envolver uma teia de interações entre os agentes produtores, comerciantes, representantes públicos e também o caso de entidades sem fins lucrativos, em situações de áreas pouco servidas por mercados varejistas por exemplo.

Dessa maneira, não bastando assegurar às famílias pobres uma renda mínima, o que é absolutamente necessário, dada a miséria em que vivem milhões de famílias brasileiras, se faz imprescindível também incluir mecanismos de indução de demanda que estimulem os circuitos locais de produção. Portanto, “a herança dos desafios brasileiros não se explica nem se resolve só no âmbito municipal. Mas o seu ponto de partida e de chegada é o desenvolvimento sustentável da comunidade (...) isso inclui a geração local de emprego e renda” (SILVA, 2004, p.13).



### 3.4. Síntese dos argumentos do capítulo

Neste terceiro capítulo, buscamos reunir elementos que se mostraram como desafios e barreiras à implementação das políticas de segurança alimentar do Programa Fome Zero. Assim como algumas ações consideradas fundamentais no Projeto Fome Zero, como a organização local da população para o controle, acompanhamento e avaliação dos programas sociais, à exemplo dos CONSADs, dos Comitês Gestores, e das ações que vinculam a demanda e a oferta para a produção de alimentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Argumenta-se também sobre a importância do Cartão Alimentação como fomentador das dinâmicas econômicas locais.

Dentre os desafios enfrentados, destaca-se o conflito entre a busca pela garantia de direitos universais e as políticas de focalização em grupos populacionais específicos. Nesse sentido, o Projeto Fome Zero representava uma inovação, ao estabelecer um desenho híbrido de políticas que buscam garantir direitos universais ao mesmo tempo em que realiza uma focalização geográfica prioritária do público beneficiário. Além disto, o programa teria um claro objetivo: romper com o ciclo da pobreza, exigindo do Estado as medidas necessárias à garantia do Direito à Alimentação.

Entretanto, em oposição às ações de universalização de direitos, outras correntes de pensamento se contrapõem aos benefícios universais, defendendo a ideia de maior eficácia na focalização do público beneficiário. Para tanto, utilizam-se de dois argumentos: a) a restrição orçamentária dos recursos públicos; e b) a busca pela máxima eficiência aos cidadãos em situação mais crítica. Dessa maneira, se estabelece uma disputa pela maneira como garantir a segurança alimentar dos indivíduos. Esse conflito se mostra presente internamente ao Partido dos Trabalhadores, como argumentam Suplicy (2002) e Palocci (2007), mas também em outras esferas, como defendem Takagi e Belik:

o próprio Estado e o setor público federal, com seus conflitos e disputas internas de poder e de concepção; os indivíduos excluídos; os mediadores que podem assistir aos indivíduos em situação de risco; e as agências nacionais e internacionais reguladoras e financiadoras (TAKAGI E BELIK, 2007, p.5).

Outro desafio enfrentado pelo Programa está na necessidade de superação das políticas focalizadas ou de simples transferências de renda. Nesse sentido, Belik e Grossi (2003) fazem duas perguntas fundamentais: “Com efeito, em um país onde a grande maioria da população pode ser considerada pobre, como é possível selecionar os mais pobres entre os pobres?” e

“Como é possível garantir que os menos pobres não entrarão futuramente no contingente dos mais pobres?”.

Dessa maneira, as políticas de transferências de renda mínima não alteram, necessariamente, os determinantes da mobilidade social e da estrutura econômica e política. Já as transferências vinculadas seriam capazes de reativar localmente uma dinâmica de geração de emprego e renda por meio da agricultura familiar, por exemplo. Assim, a renda mínima seria mais apropriada nos casos de famílias de renda nula ou muito pobres que se encontram numa situação não transitória, tais como: famílias monoparentais chefiadas por mulheres, idosos, desempregados ou trabalhadores temporários, sem casa própria, etc (SILVA et al. 2006).

Quanto às ações estruturantes, como os CONSADs e o PAA, são destacados os principais obstáculos para implementação e continuação destas políticas. Apontando para a existência de pouca articulação social na elaboração dos projetos, prevalecendo o domínio do poder público nas unidades, em contraposição ao objetivo de participação de 2/3 da sociedade civil indicado pelo Projeto original. Portanto, as barreiras encontradas envolvem o baixo capital social acumulado nos municípios, a inexperiência em debates intermunicipais, a prevalência do poder público local com interesses municipais, distância da esfera federal, diferente dinâmica entre os municípios, e também baixa disponibilidade de recursos em alguns casos, entre outros (JESUS, 2006).

No que trata das ações dos PAA, Delgado et al. (2005) destacam que o processo que se deslancha em 2004 “revela movimentos contraditórios de construção-desconstrução que se explicitam em atos e omissões”. Do lado orçamentário, por exemplo, observam-se sucessivas quedas nas dotações aplicadas em 2003, 2004 e previstas para 2005. Em contraste, um dos pontos positivos do programa foi inovar no ponto de vista institucional ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra, objetivando centralmente a conexão entre o fomento à produção e às populações em risco alimentar.

Por último, o capítulo argumentou sobre os conflitos ideológicos e políticos, internos e externos ao PT, capazes de influenciar e alterar as ações implementadas dentro do Programa Fome Zero, assim como a concepção da maneira de como diagnosticar e enfrentar o problema da fome e da pobreza no país. Entre as hipóteses levantadas sobre a crise do programa estão questões como: os arranjos institucionais prévios, o confronto de paradigmas existentes, a perda de influência da coalizão “segurança alimentar”, e a complexidade programática exigida pelo programa.

Nesse momento, destaca-se outra relevância de análise do programa, visto que o mesmo trata-se de um elemento chave na compreensão não somente do jogo político e dos problemas gerenciais enfrentados pelo governo na época, mas também da disputa de ideias e dos paradigmas travadas entre atores e coalizões que buscaram influenciar o Programa no país. A partir da coalizão dos diferentes atores sociais surgiram as mudanças políticas, frutos da competição, interação e aprendizagem dessas disputas.

A fim de atestar a hipótese de alteração de paradigmas entre o Projeto e o Programa, argumentar-se que a política pública é resultado da interação dos atores sociais, ocorrendo no processo de elaboração e implementação, quando identificam e redefinem problemas e soluções, transformando o significado da realidade que pretendem intervir. Seguindo esta linha, foram identificadas quatro matrizes de pensamento dentro do Programa FZ, proponentes de diferentes soluções para o problema da fome e da pobreza no Brasil, quais sejam: as ideias da esquerda católica, o pensamento neoliberal ou focalista, os movimentos sociais rurais e a comunidade dos especialistas em segurança alimentar.

Entre estes grupos, duas vertentes teriam se mantido em disputa durante o processo de elaboração e implementação do Fome Zero, aqueles ligados ao pensamento neoliberal, ou focalista, e de outro lado os especialistas em segurança alimentar, como apontado anteriormente. Sendo assim, a combinação da recomendação de focalização, políticas compensatórias e crédito popular com reforma agrária, descentralização de políticas e coordenação central das políticas sociais revela um *mix* de diferentes escolas de pensamento. Porém, estaria revelada certa ambiguidade na subordinação das políticas sociais à criação de um ambiente seguro para investimentos econômicos e oferta de crédito privado.

Por fim, alguns pontos são ressaltados sobre algumas dificuldades encontradas entre as esferas de governo e entre os diferentes ministérios. Takagi e Belik (2007, p.6) registram que : “No caso da implementação do Projeto Fome Zero, os conflitos sempre se mostraram presentes porque, em um governo de coalização de partidos, prevalece a visão de que fortalecer o Fome Zero acabaria por fortalecer apenas um Ministério, e não todo o governo”. Outros desafios enfrentados pelo Projeto FZ estariam justamente na necessidade de reordenação das políticas sociais no nível municipal, buscando estabelecer sinergias que fossem capazes de dinamizar as economias locais em conjunto com a participação comunitária. A prioridade no combate à fome e à pobreza com autonomia da gestão local representaria uma mudança na forma de pensar e agir do governo e da sociedade civil. Assim,

torna-se importante associar a ideia de que a segurança alimentar não é responsabilidade do indivíduo ou da família, mas sim do entorno em que se vive.

## CONCLUSÃO

A partir das descrições e análises realizadas ao longo desta dissertação podem ser retiradas algumas conclusões acerca da concepção e implementação do Programa Fome Zero no Brasil, assim como sobre as questões do tema da fome e da insegurança alimentar no país. Entre os mais diversos pontos constatamos que a fome guarda uma característica estrutural, que é agravada em momentos de crises políticas e econômicas. Observamos também que esta mazela não ocorre, nos anos mais recentes (pós 2000), propriamente devido uma inação do poder público, mas, em grande medida, graças às divergências de concepções, diagnósticos e metodologia de combate. Vimos que ela está localizada nas áreas rurais do país, nos pequenos e médios municípios, assim como nas grandes metrópoles.

Ao analisar as barreiras para o enfrentamento do problema constatamos que a fome, muitas vezes, foi escamoteada pelo poder público, gerando alguns *mitos* sobre como analisar e como atacar suas causas e consequências. Nesse sentido, o trabalho aponta para a necessidade da alimentação ser tratada como um direito humano fundamental, e ser garantida pelas forças do Estado, numa articulação com a sociedade civil organizada.

Outro fator destacado nesta análise foi a dificuldade de mensuração do problema da fome no país, o que exige uma capacidade de aprimoramento constante das técnicas de mensuração e análise. Acrescenta-se também a existência de diferenças significativas entre o conceito de fome, pobreza e desnutrição.

Sendo assim, a evolução de algumas políticas sociais de combate à fome nos permite enxergar que o problema também se encontra na maneira em como se articular, implementar, acompanhar e até mesmo avaliar as medidas adotadas. No que pese o carácter histórico de políticas assistencialistas de viés eleitoral praticadas no país. Aponta-se também que, em alguns períodos, tivemos a aplicação de políticas com um corte liberal, apoiadas por agências internacionais e agentes internos no país. Assim colocou-se as políticas de crescimento econômico na frente das exigências sociais, apontando para o mercado como garantidor máximo da eficiência econômica e garantia da segurança alimentar e da liberdade individual.

Portanto, a complexidade do tema exige medidas de enfrentamento amplamente articuladas em conjunto com a sociedade civil, atuando em diferentes frentes e em diferentes eixos, reunindo ações estruturais, emergenciais e locais, para o curto, médio e longo prazos. Esta era a proposta do Projeto FZ, influenciado por estudos sobre Segurança Alimentar e Nutricional e também pela mobilização popular dos anos 1980 e 1990, retrabalhando questões ligadas à agricultura, ao abastecimento e à alimentação, com um carácter integrado em amplas dimensões. Por isso, o Projeto Fome Zero é apontado por alguns especialistas como a primeira proposta capaz de reunir todas as dimensões colocadas pela SAN num Plano de Ações articulado (BELIK, 2012). Além de dar destaque ao reconhecimento do Direito Humano à Alimentação para toda população de maneira saudável e sustentável, respeitando os aspectos culturais e preservando a dignidade da população.

Entretanto, a recomendação de unificação dos programas, focalização das medidas, primazia do ganho político e do crescimento econômico já estavam presentes nas recomendações da Equipe de Transição do governo, ganhando força durante o surgimento dos conflitos políticos na implementação do Programa FZ. Corroborando a hipótese central do trabalho, de alteração de paradigmas entre o Projeto FZ e o Programa FZ, as ações da secretaria responsável pelo programa, após extinção do MESA e criação do MDS, se concentraram nas medidas emergenciais do programa, deixando com que as ações estruturantes fossem setorializadas por cada ministério, sem a necessária articulação indicada. Assim, a unificação dos ministérios da Segurança Alimentar e da Assistência Social no MDS, tendo como carro-chefe o Programa Bolsa Família, para alguns autores, representou a mudança de rumo da política social no Governo Lula.

Entre os maiores desafios encarados pela PSAN, não só no Brasil, está o conflito entre a universalização e garantia de um direito contra as medidas de focalização dos gastos num público alvo; e também na superação das políticas de transferência de renda. No Brasil, especificamente, se coloca a necessidade de superação das políticas assistenciais, que ganham peso em períodos eleitorais. Soma-se a isto a existência de dificuldades na base da sociedade brasileira, que cria obstáculos para as ações estruturantes, as quais exigem uma dinâmica local apurada, tanto para a organização das demandas quanto para o controle, acompanhamento e avaliação dos programas sociais. As barreiras locais estão no sentido de baixa qualificação da população para a elaboração das propostas técnicas exigidas, reduzida capacidade operacional das secretarias públicas e no baixo empenho de recursos por parte do governo federal.

Destaca-se também que as divergências entre as correntes de pensamento internas ao PT, partido vitorioso das eleições de 2002, foram fatores de grande peso sobre a alteração do paradigma original do Projeto. Ou seja, uma disputa interna ao Governo, com ganhos de apoio externos, foi capaz de alterar a natureza do Programa, apesar do grande apoio social que o mesmo detinha. Assim, os ganhos adquiridos com as políticas do Programa podem ser rapidamente revertidos em momentos de crise política e/ou econômica ou com as trocas ideológicas de Governo, comprometendo os avanços de organização e ganhos sociais.

Quanto à importância da análise deste programa, destaca-se que o mesmo se trata de um elemento chave na compreensão não somente do jogo político e dos problemas gerenciais enfrentados pelo Governo na época, mas também da disputa de ideias e de paradigmas travada entre atores e coalizões que buscaram influenciar o combate à fome e à pobreza no primeiro mandato do governo Lula.

Por último, a fim de responder a pergunta levantada no título de trabalho, o Projeto Fome Zero não deve ser tratado como mais uma política assistencialista, como apontavam algumas críticas feitas à época da apresentação do mesmo. O projeto continha propostas de atuação em diferentes eixos e diferentes frentes, que se implementadas de maneira conjunta e articuladas seriam capazes de exercer um grande impacto sobre a realidade brasileira, inserindo na sociedade os indivíduos em situação de fome e pobreza, promovendo cidadania e fomentando o desenvolvimento nacional.

Quanto ao Programa Fome Zero, mesmo com as alterações de paradigma e concepção apontadas no trabalho, entende-se que este também não deve ser tratado como uma política assistencialista, apesar do abandono de medidas fundamentais para o fortalecimento das comunidades locais e o fomento da agricultura familiar, tais como a criação dos Comitês Gestores e o Programa Cartão Alimentação. Assim, argumenta-se que embora tenha ocorrido a redução de algumas potencialidades do projeto original, o Programa FZ foi capaz de retirar o Brasil do Mapa da Fome e melhorar, durante alguns anos, diversos indicadores sociais e econômicos no país.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, RC de; VELLOSO, JP dos R. **A Nova Geografia da Fome e da Pobreza**. 2004.

ALMEIDA, C. C. R. **O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E; TAKAGI, M. 2004. **O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de sua Implementação e Contribuições para as Políticas Sociais**. In: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá (MT). Anais. 25-28 jul. 2004.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança alimentar e nutricional**, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012. <https://doi.org/10.20396/san.v19i2.8634614>

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 12, p. 12-20, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100004>

BELIK, Walter. **Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina**. Hucitec, 2004.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. O que o Brasil pode fazer para combater a fome. **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, p. 131-52, 2002.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. In: **Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural-SOBER. Juiz de Fora, MG**. 2003.

BORGES, M. D. S. Programas sociais de combate à pobreza na América Latina: uma análise comparativa entre o Programa de Educação, Saúde e Alimentação e o Programa Fome Zero, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. 2005.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Editora Unicamp, 2002.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 1965.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, n.12, jun./dez., 1995. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/138/140>. Acesso em: 11/10/2019.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula; DA SILVA, José Gomes. **Política nacional de segurança alimentar**. Governo Paralelo, 1991.

Da Silva, M. O., Yazbek, M. C., & Di Giovanni, G.. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. Cortez Editora, 2004.

DELGADO, Guilherme C.; DA CONCEIÇÃO, Júnia Cristina PR; OLIVEIRA, Jader José de. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). 2005.

DELGADO, Guilherme C.; DA CONCEIÇÃO, Júnia Cristina PR; OLIVEIRA, Jader José de. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). 2005.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo-Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, 1993. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>

DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 27-64, 2007.

ERBER, F. **As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula**: um Ensaio de Economia Política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1 (121), jan./mar. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002>

FAO. **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe**. FAO, Santiago, Chile, 2010.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations (ONU). **Cadernos de trabalho sobre o Direito à Alimentação**, 2014.

FERREIRA, Dina Maria Martins. **Não pense, veja**: o espetáculo da linguagem no palco do Fome Zero. Annablume, 2006

FONSECA, Ana. Avaliação de Políticas Sociais. O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente. **Seminário Internacional Gasto Público Rural, Programas de Desarrollo Rural y Políticas Sociales**. RLCFAO, Santiago, p. 21-22, 2005.

GOODMAN, Davida; SORJ, B.; WILKINSON, J. Da lavoura às biotecnologias. Agricultura e indústria no Sistema Internacional. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

HOFFMAN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, n. 2, p. 277-294, 1995.

JESUS, Clesio Marcelino de. Desenvolvimento territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. 2006.

LEÃO, Marília. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. **Brasília: Abrandh**, v. 263, 2013.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional. **A experiência brasileira**, 2012.



MALUF, R. **O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e FRANÇA, Caio Galvão de. Fome Zero: a Experiência Brasileira. Brasília: MDA, 2010.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana Bleil. Caderno "Segurança Alimentar". **Paris: Fhp**, 2000.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996.

MANCE, Euclides André. **Fome zero e economia solidária: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil**. IFIL, Instituto de Filosofia da Libertação, 2004.

MARQUES, Rosa Maria et al. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Avaliação de Políticas e Programas do MDS-Resultados**, p. 163, 2004.

MDS - SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SESAN RELATÓRIO DE GESTÃO - 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso\\_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/arquivos/2004/Relatorio%20de%20Gestao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/arquivos/2004/Relatorio%20de%20Gestao.pdf). Acesso em 10/10/2019.

MDS - SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SESAN RELATÓRIO DE GESTÃO - 2005. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso\\_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/arquivos/2005/Relatorio%20de%20Gestao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/arquivos/2005/Relatorio%20de%20Gestao.pdf). Acesso em 10/10/2019.

MDS - SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SESAN RELATÓRIO DE GESTÃO - 2006. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso\\_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/arquivos/2006/Relatorio%20de%20Gestao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/arquivos/2006/Relatorio%20de%20Gestao.pdf). Acesso em 10/10/2019.

MELO, Regina Conrado. O Mito da coerência decisória: sociologia política do Programa Fome Zero. 2016. 1 recurso online (214 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322688>>. Acesso em: 10/10/2019.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 195-207, 1995. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000200009>

ORTEGA, A. C. et al. Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. In: Ortega, A. C. (Org.) Território, políticas públicas e estratégia de desenvolvimento. Campinas, Alínea Editora, 2007 (pp.175-206).

ORTEGA, Antônio César. **Segurança Alimentar, Desenvolvimento e Enfoque Territorial Rural**: uma proposta. ALMEIDA FILHO, N. e RAMOS, P. Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Campinas: Alínea, p. 193-224, 2010.

ORTEGA, Antônio César. Desenvolvimento territorial rural: os arranjos induzidos por políticas públicas e sua capacidade na promoção do desenvolvimento. **CAMPO-**

**TERRITÓRIO: REVISTA DE GEOGRAFIA AGRÁRIA**, v. 9, n. 18, 2014.

ORTEGA, Antônio César. Organizador; PIRES, Murilo José de Souza Organizador. **As Políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. 2016.

ORTEGA, Antônio César. Novos arranjos institucionais locais. Uma proposta de integração da execução dos programas sociais de transferência de renda do governo federal e de unificação dos conselhos locais. **Projetos de cooperação técnica FAO/MESA TCP/BRA/2906 (A)**. Brasília, novembro de 2003.

PALOCCHI, A. Sobre formigas e cigarras. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

PELIANO, Anna Maria. **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. In: O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. 1993.

PINTO, Célia Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). **Sociedade e estado**, v. 20, n. 1, p. 195-228, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922005000100009>

PROJETO FOME ZERO. Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. **Instituto Cidadania, São Paulo**, 2001.

RICCI, Rudá. Lulismo: três discursos e um estilo. **Lutas Sociais**, n. 15/16, p. 171-183, 2006.

ROCHA, Marlene. **Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. In: Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil. 2004

SILVA, J. Graziano da O novo rural brasileiro. Campinas, Instituto de Economia, 1999.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, p. 93-99, 2010.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. **Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil**. Enpublicacion: A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Cimaadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

SILVA, José Graziano da. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

SILVA, José Graziano da. Guarda-chuva social [entrevistado por Regis Alimandro]. **Agroanalysis**, v. 22, n. 10, p. 3-5, 2003.

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

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. 2014

SOUZA, Herbert de; RODRIGUES, Carla. A alma da fome é política. **Jornal do Brasil**,

**Caderno Fome**, Rio de Janeiro, v. 12, 1993.

SOUZA, Luciana Rosa de. **Uma Análise preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento**. 2006.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez/Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula I. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília**, p. 54, 2010.

TAKAGI, Maya. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, fev. 2006.

TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**, v. 1, p. 187-208, 2007.

TAKAGI, Maya; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DA SILVA, José Graziano. **El Programa Hambre Cero dos años después**. Puerto Rico: Reunión de Estudios Latinoamericanos. 2006

TAKAGI, Maya; GRAZIANO DA SILVA, J. F.; BELIK, Walter. Combate à fome e à pobreza rural. 2002.

TAKAGI, Maya; GRAZIANO DA SILVA, José da; DEL GROSSI, Mauro. Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. **Texto para discussão**, n. 101, 2001.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.  
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245801>

VEIGA, José Eli da. Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. In: **Série textos para discussão**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e sociedade**, v. 12, p. 43-50, 2003.  
<https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100007>