Programa de Pós-Graduação em Economia

PROGRAMAS SOCIAS DE COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ALIMENTAÇÃO E O PROGRAMA FOME ZERO.

Michelle Da Silva Borges

Uberlândia
2007

MICHELLE DA SILVA BORGES

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.

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 Sócio-Econômico e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio César Ortega

Uberlândia
2007

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B732p Borges, Michelle da Silva, 1981-
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 / Michelle da Silva Borges. - 2007.
141 f. : il.

Orientador: Antônio César Ortega.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.
Inclui bibliografia.

1. América Latina - Política social - Teses. 2. Programa Fome Zero - Teses. 3. Brasil - Política social - Teses. 4. Brasil - Políticas públicas - Teses. I. Ortega, Antônio César. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 304(8=6)

Elaborado pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação

Dissertação Defendida e aprovada em 08 de maio de 2007, pela banca examinadora:

Prof. Dr. Antônio César Ortega (IE/UFU)

Prof. Dr. Carlos Eduardo de Freitas Vian (ESALQ/USP)
(Membro)

Prof .Dr. Niemeyer Almeida Filho (IE/UFU)
(Membro)

Prof .Dr. Niemeyer Almeida Filho

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia – IE/UFU

Dedico este trabalho aos meus pais, Adriana e Carlos, exemplos de perseverança, humildade, alegria e fé.

Agradecimentos

Sem sombra de dúvidas que conseguiríamos escrever outra dissertação com as histórias da vida acadêmica. Foram tantos encontros e desencontros, foram tantas as alegrias, as lágrimas, as noites de sonos mal dormidos. Valeu a pena? Como diria nosso grande poeta Fernando Pessoa "tudo vale a pena se a alma não é pequena". Mas a certeza que tenho é que valeu mais ainda os grandes amigos que encontrei por esta jornada.

Embora uma dissertação seja, pela sua finalidade acadêmica, um trabalho individual, há contribuições de natureza diversa que não podem e nem devem deixar de ser realçados. Por essa razão, desejo expressar meus sinceros agradecimentos.

Agradeço a Deus pelo alento nas horas mais difíceis. Agradeço meus pais, as pessoas mais importantes da minha vida, exemplos de dignidade, humildade, perseverança, alegria e fé. Agradeço a minha grande amiga e irmã Najara, que nas horas mais difíceis sempre tinha uma palavra de conforto, que me restituía à paz e a esperança de continuar. Agradeço também as minhas outras irmãs, não de sangue mais por consideração, Ana Flávia e Raquel, pessoas que me ajudaram muito e que sempre estão ao meu lado. Creio que não preciso dizer mais nada, a palavra irmã já resume o sentimento grande que tenho por vocês.

Ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. Antônio César Ortega pelo constante incentivo, sempre indicando a direção a ser tomada nos momentos mais difíceis, interlocutor particular das minhas inquietações. Agradeço pela paciência, persistência e pela confiança em mim depositada.

Agradeço a todos os outros professores do Instituto de Economia, sem exceções, que tiveram uma enorme contribuição em minha formação acadêmica e pessoal. Direciono aos professores Niemeyer, Marcelo e a Vanessa um agradecimento mais que especial, pois além dessas contribuições, proporcionaram momentos de reflexões que me levaram a crer que a riqueza da Ciência Econômica está em sua pluralidade.

Agradeço aos meus grandes amigos do mestrado: Marisa, essa menina é meu anjo de guarda, por onde passa contagia a todos com este sorriso magnífico. Lembro-me de poucas vezes que a vi triste, a não ser, claro, no show dos Los Hermanos.

Lima Jr; Henrique & Diana, este trio veio diretamente do Ceará para tornar meus dias mais agradáveis, pessoas maravilhosas, de um coração enorme e de uma simplicidade indescritível. Creio que futuramente veremos vários artigos com estes nomes.

Karine e Natália, grandes amigas do peito, compartilhamos momentos inesquecíveis, essas sim foram companheiras de batalha. Nem sei o que dizer a vocês. Com certeza a cada uma devo muito e só tenho que agradecer pela a amizade sincera que construímos ao longo dessa jornada.

César e Junior, esses dois rapazes são os reis do mistério, de uma perspicácia e inteligência fora do comum. Além de tudo, muito bem humorados, já tive muita crise de risadas com estes rapazes, muito obrigada pela amizade e pelo carinho.

Juliana e Lucia, estas são as minhas amigas mais recentes, porém parece que a gente se conhece uma eternidade. Pessoas muito especiais para mim, que me deram muito apoio em uma fase delicada do mestrado. Saibam que moram no meu coração, e que a distância nunca afetará o carinho e respeito que tenho por vocês. Ainda bem que a vida acadêmica, para além das angústias, nos permite conhecer Deus e o mundo.

Agradeço também a todos os funcionários do IE/UFU, especialmente aos queridos, Vaine, Ana, Tereza, Rejane, Maura, Sirlene e Sr. Diógenes.

Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente... Ao lado dos preconceitos morais, os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalharam para escamotear o fenômeno da fome do panorama espiritual moderno. É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos- dirigidos e estimulados dentro dos seus interesses econômicos- e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública (Josué de Castro, 1952).

… as políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não devem ser vistas como um valor em si mesmo; devem ser entendidas, isto sim, como um elemento a ser compreendido dentro do contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessa estrutura (FALEIROS, 1987).

RESUMO: A pobreza tem sido uma constante na sociedade latina americana. A sua persistência e resistência às políticas sociais convencionais, a trazem na década de 1990 novamente ao debate acadêmico e à agenda pública de vários governos na América Latina. O que fica evidente, em diversos estudos realizados neste período, é que a pobreza nesta região possui um caráter histórico-estrutural, e que, portanto, os meios para enfrentá-la requerem ações que rompam com seu círculo vicioso e não somente amenize seus efeitos. Por isso, na última década se tem ampliado na América Latina ações de combate à pobreza. Esta dissertação se propôs analisar dois deste programas sociais de combate à pobreza, tidos como inovadores na América Latina, o PROGRAMA FOME ZERO no Brasil e o PROGRESA, hoje, OPORTUNIDADES no México. O objetivo central foi comparar as concepções teóricas originais destes programas e tentar responder, dentro do contexto de reorientação da política social na América Latina, se há ou não diferenças entre eles. Chegamos à conclusão que há diferenças e que, estas se circunscrevem aos seguintes pontos: i) diferente percepção de enfrentamento da pobreza; ii) focalização versus universalização e, iii) enfoque territorial. De forma geral observamos que, o projeto brasileiro, por meio de uma proposta de segurança alimentar, busca resgatar o debate da universalização dos direitos sociais, isso não é pouco em um contexto no qual predomina o "novo" modelo de políticas sociais focalizadas. Quanto ao programa mexicano, por meio da análise de seu projeto, observamos que seu diagnóstico e suas propostas se alinham com a agenda de reformas sociais propugnadas pelo receituário neoliberal.

Palavras-chaves: Programa Fome Zero, Progresa, Fome, Pobreza, Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

The poverty has been a constant in the Latin America society. Its persistence and resistance to the conventional social policies, they bring it again in the decade of 1990 to the academic debate and the several governments' public calendar in Latin America. What is evident, in several studies accomplished in this period, it is that the poverty in this area possesses a historical-structural character, and that, therefore, the means to face it request actions that break up with its vicious circle and not it minimizes only its effects. That, in the last decade it has been enlarging in America Latin combat actions to the poverty. This dissertation she intended to analyze two of this social programs of combat to the poverty, had as innovators in Latin America, the ZERO HUNGER PROGRAM in Brazil and the PROGRESA PROGRAM, today, OPORTUNITIES in Mexico. The central objective went compare the conceptions theoretical originals of these programs and to try to answer, inside of the context of a new orientation of the social policy in Latin America, there is been or non differences among him. We reached the conclusion that there are differences and that, these they are bounded to the following points: i) different perception of combat of the poverty; ii) focusing versus universal and, iii) it focus territorial. In a general way we observed that, the Brazilian project, by means of a proposal of food security, looks for to rescue the debate of the universal of the social rights, that is not a little in a context in which the " new " model of politics social focusing prevails. With relationship to the Mexican program, by means of the analysis of its project, we observed that its diagnosis and its proposals join with the calendar of reforms social defended for the prescription neoliberal.

Word-keys**: Zero Hunger Program; Progresa; Hunger; Poverty; Food Security Policy and Nutrition.**

Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos

Quadro 01 Diretrizes para uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.....35

Gráfico 01 Gasto Social Aprovado para Superar a Pobreza.....47

Gráfico 02 Participação dos Programas da vertente de desenvolvimento Humano para o ano de 2001 (%).....49

Tabela 01 Proporção da População Pobre mexicana 1992/2000 (%).....55

Quadro 02 Pacote Básico de Serviços de Saúde.....65

Tabela 02 Classificação do Nível de Marginalização.....69

Gráfico 03 Famílias beneficiadas pelo OPORTUNIDADES, 2002-2005 (milhões) 72

Gráfico 04 Evolução dos gastos do OPORTUNIDADES 1997/2006 (milhões de peso).....73

Quadro 03 Comparação de Alguns Métodos Diretos e Indiretos para Mensuração da Fome, Pobreza e Desnutrição no Brasil.....82

Tabela 03 Estimativa de beneficiários do Projeto Fome Zero.....84

Tabela 04 Metas Físicas e Financeiras de alguns Programas Desenvolvidos pela Secretaria de Segurança alimentar e Nutricional – SESAN/ 2004.....98

Tabela 05 Ações do Fome Zero com maiores Volumes de Recursos.....100

Lista de Siglas

BM – Banco Mundial
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPEs – Centro de Atenção para a Pobreza Extrema
CCT – Transferência Monetárias Condicionais
CDESC – Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CEPAL – Comissão para América Latina e o Caribe
CFP – Comissão de Financiamento de Produção
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenagem
CIDE – Centro de Investigação e Docências Econômicas
COBAL – Companhia Brasileira de Alimento
CMA – Cúpula Mundial de Alimentação
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDELIS – Consórcio de Desenvolvimento Local
CNSA – Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CONSAD – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONAFE – Conselho Nacional de Fomento Educativo
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONPROGRESA – Coordenação Nacional do PROGRESA
DIF – Desenvolvimento Integral da Família
EDA – Esquema Diferenciado de Apoios
ENCASEH – Pesquisa de Características Sócio-econômica dos Domicílos
ENIGH – Pesquisa Nacional de Renda e Gastos dos Domicílios
FAO – Organização das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
FIM – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMSS – Instituto Mexicano de Seguro Social
IMSSsolidaridad – Programa Instituto Mexicano de Seguro Social
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEGI – Instituto Nacional Estatística Geografia e Informática
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LP – Linha de Pobreza
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PAA – Programa de Abastecimento de Alimento
PAC – Programa de Ampliação da Cobertura
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PASSPA – Programa de Serviços de Saúde para a População Aberta
PFZ - Programa Fome Zero
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNIAM – Programa Nacional de Incentivo ao Alimento Materno
PPS – Programa de Prioridades Sociais
PSA – Programa de Suplementação Alimentar
PROGRESA – Programa de Educação, Saúde e Alimentação
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONASOL – Programa Nacional de Solidariedade
SEDESOL – Secretaria de Desenvolvimento Social

SEP – Secretaria de Educação Pública
SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SHCP – Secretaria de Moradia e Crédito Público
SSA – Secretaria da Saúde
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

Sumário

Lista de Tabelas, Quadros e gráficos.....ix

Lista de Siglas.....x

Introdução.....14

CAPÍTULO 1: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL : DA CAPACIDADE PRODUTIVA À GARANTIA DO DIREITO A ALIMENTAÇAO.....19

1.1 Evoluções e Questões-chave Sobre a concepção.....20
1.1.1 A Construção do Conceito de Segurança Alimentar no Âmbito Supranacional....20
1.1.2 A Evolução do Conceito da SAN na década de 1980: uma "nova" percepção.....24

1.2 Histórico da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito à alimentação no Brasil.....30
1.2.1 As Análises Paradigmáticas de Josué de Castro.....30
1.2.2 Políticas Anteriores Ligadas à Alimentação no Brasil: das Políticas de Abastecimento à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (1918-1990).....31
1.2.3 Segurança Alimentar e Nutricional nos Anos 90.....33
1.2.4 Retomando o Debate: Construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.....37

1.3 Dimensões da SAN.....40

Considerações Finais Sobre o Capítulo.....45

CAPÍTULO 02: PROGRESSA: UMA "NOVA" OPORTUNIDADE(S) PARA SE COMBATER A POBREZA?.....46

2.1 Antecedentes Indiretos ao Programa de Educação, Saúde e Alimentação.....50
2.2 Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) 50
2.3 Base Conceitual da Pobreza e Descrição do Programa.....53
2.3.1 Estratégias e Objetivos do PROGRESA.....56
2.3.1.a) A Família Como Âmbito e Unidade de Ação 57
2.3.1.b) Fomento a co-responsabilidade dos Pais.....58
2.3.1.c) Enfoque Integral: educação, saúde e alimentação.....59
2.3.1.d) Transparência e Objetividade.....60
2.3.1.e) Fomento ao Apoio Comunitário e das Autoridades Locais.....60
2.3.1.f) Estreita Coordenação entre Níveis do Governo: federal, estadual e municipal.....61
2.3.1.g) Complementaridade com Outros Programas.....62
2.3.1.h) Avaliação Periódica.....62

2.4 Componentes do Programa.....63
2.4.1 Educação.....63
2.4.2 Saúde.....64
2.4.3 Alimentação.....66

2.5 Metodologia do Programa: um processo em três etapas.....67
2.5.1 Etapa 1:Focalização Geográfica, seleção das localidades beneficiadas.....67
2.5.2 Etapa 2: Critérios para Identificar às Famílias Beneficiárias.....69
2.5.3 Etapa 3: Incorporação das Famílias Beneficiárias do PROGRESA.....70

2.6 Evoluções do Programa.....71

Considerações sobre o Capítulo.....73

CAPÍTULO 03: PROJETO FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL.....76

3.1 Formulação do Programa Fome Zero.....77
3.1.1 Quebrando o "Tabu".....79

3.2 Projeto Fome Zero: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil.....83

3.3 Uma Proposta De Política De Segurança Alimentar: uma Política de corte amplo.....85

3.4 A amálgama das ações: "Nova" Institucionalidade.....90

3.5 Evoluções do Programa.....93

Considerações Sobre o Capítulo.....101

CAPÍTULO 4 : AS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PROGRESA E PFZ.....104

4.1 PROGRESA *versus* FOME ZERO.....105
4.1. a) Diferentes "Percepções" de Enfrentamento da Pobreza.....105
4.1.b) focalização versus universalização.....111
4.1.c) Enfoque territorial.....115

Considerações sobre o Capítulo.....119

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....122

BIBLIOGRAFIA.....127

ANEXO A - Subsídios Alimentares.....136
ANEXO B - Mensuração da Pobreza Mexicana.....138
ANEXO C - Questionário sócio-econômico dos Domicílios.....139

Introdução

A pobreza tem sido uma constante na sociedade latina americana. A sua persistência e resistência às políticas sociais convencionais, a trazem na década de 1990 novamente ao debate acadêmico e à agenda pública de vários governos na América Latina. O que fica evidente, em diversos estudos realizados neste período, é que a pobreza nesta região possui um caráter histórico-estrutural, e que, portanto, os meios para enfrentá-la requerem ações que rompam com seu círculo vicioso e não somente amenize seus efeitos.

Segundo Gordillo (2003), na América Latina e Caribe, em 2002, eram quase 54 milhões de pessoas que sofriam com a fome e a desnutrição[1], o que equivalia somente um milhão de pessoas a menos em relação 1996, e quatro milhões a menos em relação a 1990. Na América Latina e Caribe existem aproximadamente 211 milhões de pobres (11 milhões a mais do que em 1990), dos quais 89 milhões vivem em extrema pobreza. Desse total, 77 milhões vivem em zonas rurais[2], constituindo 64% da população rural, sendo 46 milhões deles indigentes. Isto significa que mais da metade das pessoas que vivem no campo é pobre e quase a metade delas não podem satisfazer com sua renda nem sequer as necessidades alimentares básicas. Aí estão, no caso latino-americano, o grau de contingente dos que se encontram em insegurança alimentar.

Tendo em vista esse quadro alarmante, na última década se têm ampliado na América Latina ações de combate à pobreza. Segundo relatório da CEPAL (2003) é possível identificar no interior dessas ações quatro maneiras distintas que podem contribuir para redução da pobreza: a) transferência de renda condicionada, normalmente associado aos números de filhos; b) geração de emprego, que supõe a programação de investimentos do setor público em

[1] GRAZIANO DA SILVA, DEL GROSSI E TAKAGI (2001) afirmam que existe uma estreita relação entre os conceitos de pobreza, desnutrição e fome, ainda que cada um possua sua própria definição. O conceito de pobreza ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas não conseguem ter acesso aos meios de subsistência básicos, tais como alimentação, saúde, habitação, vestuário e educação, dentre outros elementos básicos que constituem uma vida digna. A fome ocorre quando as pessoas não conseguem obter uma alimentação diária que supra suas energias requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando as várias atividades físicas normais do ser humano. A desnutrição, que geralmente acompanha as situações de fome e pobreza, decorre da inadequação alimentar tantos nos aspectos quantitativos (energéticos) quanto qualitativos (nutrientes).

[2] Segundo ROCHA (2004), de 1970 para 2002, o perfil da pobreza no Brasil teve uma significativa mudança. Foi nas áreas rurais, onde os indicadores eram bem mais adversos em 1970, que ocorreram as maiores quedas da pobreza absoluta. Como resultado, ao final do período, são bem estreitos os diferenciais em termos de proporções de pobres em áreas urbanas, rurais e metropolitanas consideradas agregadamente, observando-se, inclusive, modificação das posições relativas, refletindo a redução da pobreza rural e o agravamento da pobreza metropolitana. De acordo com autora tínhamos em 1970: 51,49% de pobres na área rural, 29,74% na área urbana e 18,77 na região metropolitana; no ano de 2000 esses números passaram respectivamente para: 14,48%, 48,62%, 36,90%.

zonas pobres, com o objetivo de utilizar mão-de-obra local à que se remunera pelo seu trabalho; c) investimento em infra-estrutura econômica e social que melhorem as condições de vida da população, e aumente a capacidade de geração de renda dos grupos pobres; d) liberalização de crédito e assistência técnica aos pequenos produtores.

Em geral, estas "novas" estratégias refletem o pensamento atual das políticas sociais, o qual, a nosso ver, se tem distanciado do campo das políticas universais para centrar-se em transferências monetárias focalizadas. Estes programas implicam na construção de novas instituições, calcadas na descentralização e focalização das políticas de combate à pobreza. Em síntese os "novos" programas, presentes na América Latina apresentam as seguintes características: i) dirigidos a lugares específicos; ii) utilizam o dinheiro como incentivo para modificar o comportamento individual; iii) condicionam o recibo das transferências ao cumprimento de certas ações por parte dos beneficiários; iv) canalizam as transferências para as mulheres e; v) possuem um mecanismo rigoroso de avaliação.

É importante ressaltar que esses programas "inovadores" surgem em um contexto de reorientação da política social na América Latina. Esta mudança se opera por meio de um novo paradigma da política social, o da focalização, que envolve a redefinição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade no encaminhamento da questão social, orientada pela idéia de fortalecer a capacidade dos pobres para lutar contra pobreza. Ainda, observa-se neste "novo" contexto a reconversão do tratamento da "questão social", passando de uma dimensão de proteção, teoricamente produtora de justiça social, para centrar-se sobre seus efeitos. A questão social passou a ser tratada com medidas setorializadas e focalizadas da pobreza, no âmbito da agenda social. Ou seja, desloca-se o centro da política social de uma dimensão de redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório dos seus efeitos (a miséria). Desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais.

Neste "novo" paradigma, a focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma política social "racional" (estratégica), no marco das economias abertas e competitivas. A sua operacionalização destaca: a diferenciação do acesso; o subsídio à demanda; a focalização da população; a descentralização das ações e a governança, ou seja, a mobilização dos atores sociais e políticos numa ação concertada segundo objetivos e metas dos programas. Entre outras razões se menciona que:

> la focalización contribuye a aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio; y a mejorar el diseño de los programas al facilitar la identificación del problema y, al mismo tiempo, precisar la formulación de las acciones diferenciadas para su atención según el perfil de la población que resulta beneficiada o el tipo de demanda que se desea resolver (CANDIA,1998:7).

Alguns autores sustentam que as intervenções públicas focalizadas resultam verdadeiramente eficazes em circunstâncias especiais de recessão e crise e quando são acompanhadas de políticas que tem uma vocação mais universal. Outros autores divergem desta concepção e afirmam que para além do contexto de ajuste que está enfrentando o país, a perspectiva focalizadora tem vantagens, já que permite orientar os recursos a um grupo identificado e delimitado da população, ademais, assegura um impacto maior na solução dos problemas que tinha sido detectado na fase de elaboração do diagnóstico.

De uma forma geral, essa mudança de paradigma no padrão de política social está associada com o papel do Estado na transição[3] dos modelos de desenvolvimento. Se antes o Estado fazia política social para as classes organizadas, como forma de conseguir apoio político, nos dias de hoje o "Estado capaz" focaliza o gasto social para os grupos mais vulneráveis, no intuito de atenuar os efeitos das políticas de ajuste macroeconômico.

Tendo em vista este contexto, nos propusemos a estudar dois programas sociais, tidos como inovadores na América Latina, o PROGRAMA FOME ZERO no Brasil e o

[3] De uma forma geral, segundo IVO (2003:2), a transição democrática nas décadas de 1980/1990, alterou as relações entre Estado e Sociedade, na América Latina, e pôs as ações de combate à pobreza como compromisso ético e político da agenda pública. Essa transição foi marcada por três dinâmicas distintas que conformam movimentos de hegemonia e contra-hegemonia às forças neo-liberais: A *primeira etapa,* expressou-se pela luta democrática de abertura política e de explosão de movimentos reivindicativos pelos direitos cidadãos, especialmente nas áreas urbanas. Duas forças fundamentais conduziram este processo: o novo sindicalismo e os movimentos sociais, além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se nos partidos de oposição ao regime autoritário. Este contexto esteve associado a altos graus de conflito e de demandas, e a um processo inflacionário crescente, altamente ineficaz no plano político e econômico. A concertação entre os agentes possibilitou uma relação distinta das classes trabalhadores e populares, num contexto de negociações. A *segunda etapa*, dos ajustes institucionais, constituiu-se momento de declínio dos conflitos, seja pela formação dos espaços institucionais na regulação dos mesmos no âmbito legislativo, seja em decorrência da crise do movimento sindical, desencadeada pela desregulação do sistema de acumulação fordista (com aumento do desemprego e da precariedade dos vínculos pelo trabalho); seja, ainda, pela retração dos movimentos sociais urbanos e reforço de movimentos identitários, de natureza cultural e/ou ambientalista. O resultado deste processo de ajuste reforçou a força do executivo e o alto peso das tecnocracias na tomada de decisões, especialmente aquelas vinculadas à equipe econômica, hegemônicas no jogo dos ajustes e na estabilização da moeda, tecnificando a política. A *terceira etapa*, que se iniciou desde fins de 90, reconhece que a estabilização é importante mas absolutamente insuficiente. Observa os limites perversos da ação imperiosa da desregulação autoritária e da urgência de uma agenda que contemple a *integração e a coesão sociais* como prioridade absoluta, equacionadas no contexto do desenvolvimento humano e no enfrentamento da pobreza. A reorientação da política social centrada no combate à pobreza objetiva, portanto, reduzir os feitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo da proteção social. Esta mudança se opera através de um novo paradigma da política social – o da focalização, que envolve a redefinição das responsabilidades entre Estado e sociedade no encaminhamento da questão social. A idéia é fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra pobreza.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ALIMENTAÇÃO, hoje, OPORTUNIDADES, no México. A proposta geral deste trabalho é realizar uma análise comparativa entre estes programas. O nosso questionamento é se há ou não diferenças de concepção teórica dos programas, tendo em vista o receituário "único" para América Latina de políticas sociais focalizadas, proposto pelas Agencias Internacionais.

Para tanto, partimos da hipótese de que há diferenças. O Programa Fome Zero - como foi formulado originalmente, para além dos aspectos assistenciais, apresenta propostas e ações mais articuladas, apresentando maior capacidade de gerar "porta de saída" para o fenômeno da pobreza.

A metodologia utilizada nesta dissertação está baseada no uso de fontes secundárias, como: revisão de literatura; documentos do Projeto Fome Zero (PFZ); relatórios da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL), Centro de Investigação e Docências Econômicas (CIDE) e Banco Mundial (BM).

Para alcançar o objetivo e ratificar nossa hipótese, a dissertação está estruturada da seguinte forma: além dessa breve introdução e as considerações finais, temos outros quatros capítulos. No primeiro capítulo trataremos da construção do conceito de segurança alimentar, nos âmbitos internacional e nacional. Neste capítulo, procuramos destacar a racionalidade de uma Política de Segurança Alimentar, calcada em uma estratégia de desenvolvimento, que associa crescimento econômico com equidade social. O intuito deste capítulo é fornecer bases para o capítulo três e realizar o resgate histórico do debate sobre a fome e desnutrição, sinalizando seus avanços e dificuldades a serem enfrentados.

No 2º capítulo, apresentamos o Programa de Educação, Saúde e Alimentação, seus objetivos, ações e estratégias para combater à pobreza. Destacando o "caráter inovador" atribuído a este Programa por diversos Órgãos Internacionais. No terceiro, apresentaremos a formulação original do Programa Fome Zero, destacando seu "caráter híbrido" para o combate à fome e a pobreza no Brasil. E, no quarto capítulo, realizaremos uma análise comparativa entre esses dois programas (PROGRESA e FOME ZERO), lembrando que esta análise limitar-se-á as experiências de desenho, planejamento e gestão que foram concebidos. Por fim, à guisa de conclusão, serão apresentadas as considerações finais desse estudo.

Cabe justificar que, particularmente no caso do Programa Fome Zero, nossa análise restrita à sua concepção teórica original deve-se ao fato de que, reconhecidamente[4], ela foi desvirtuada na medida em que foi sendo implementada. Esse abandono da concepção original deve-se tanto dos acordos políticos em sua implementação, como da substituição da equipe formuladora do comando do Ministério extraordinariamente constituído no início do governo Lula, em 2003.

[4] Em seu trabalho "Uma análise preliminar do "revés" do Programa Fome Zero: uma política social de desenvolvimento", SOUZA (2006) constata que, a natureza do Projeto Fome Zero foi alterada ao longo de sua implementação. A autora enfatiza e procura demonstrar que as mudanças institucionais (passagem do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar para Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) empreendidas nos dois primeiros anos de governo, implicaram em possíveis mudanças na implementação do Projeto.

CAPÍTULO 1
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: DA CAPACIDADE PRODUTIVA À GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A questão alimentar não pode ser analisada exclusivamente em sua dimensão econômica (acesso à renda), alimentar (disponibilidade de alimentos) ou biológico (estado nutricional). A alimentação deve ser analisada sob diversas perspectivas, as quais são, ao mesmo tempo independentes e complementares. A perspectiva econômica, na qual a relação entre a oferta e a demanda, o abastecimento, os preços dos alimentos e a renda das famílias são os principais componentes; a perspectiva nutricional, com enfoque nos constituintes dos alimentos (proteínas,carboidratos,vitaminas,dentre outros) indispensáveis à saúde e ao bem-estar do indivíduo, nas carências e nas relações entre dieta e doença; a perspectiva social, voltada para as associações entre a alimentação e a organização social do trabalho, a diferenciação do consumo, os ritmos e estilos de vida e; a perspectiva cultura, interessada nos gostos, hábitos, tradições e representações (OLIVEIRA & THÉBAUD-MONY, 1997).

Segundo CASTRO (1963), um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. Segundo o autor a fome é a expressão biológica dos males sociais. Neste sentido, a fome constitui-se em manifestação clara de violação do Direito Humano à alimentação adequada.

O reconhecimento do direito universal a alimentação constitui um marco fundamental na busca de um estágio permanente de Segurança Alimentar, seja na esfera dos Estados Nacionais, seja por meio de ações coordenadas em nível internacional. O bem-estar nutricional é um direito de todo o indivíduo o que, em princípio, significa que nenhuma restrição relativa à alimentação é aceitável. A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, estabeleceu a alimentação como um direito humano básico, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1966, definiu e precisou este direito.

Neste capítulo, trataremos da construção do conceito de segurança alimentar, nos âmbitos internacional e nacional. Constata-se que o conceito de segurança alimentar tem que ser entendido em seu contexto histórico, no embate de interesses antagônicos, por isso afirma-se que este é um conceito em construção e também em disputa. Ademais, procuraremos

destacar a segurança alimentar como um eixo norteador de uma estratégia de desenvolvimento, que associa crescimento econômico com equidade social.

1.1 Evolução e Questões-chave Sobre o Tema

1.1.1 A Construção do Conceito de Segurança Alimentar no Âmbito Supranacional

O termo Segurança Alimentar começou a ser delineado pós II Guerra Mundial, porém, este tema irrompe no cenário mundial a partir da crise de escassez de alimentos de 1972/74 e dos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Alimentação de 1974. A noção de segurança alimentar ganha contornos mais claros à medida que se avança a discussão e a visão sobre os problemas da fome e da agricultura. Mais do que isso, tem-se uma maior nitidez de quais respostas (leia-se políticas públicas) podia se formular ao problema da insegurança alimentar.

A origem do conceito esteve profundamente ligada à idéia de segurança nacional (armazenamento estratégico) e a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar. Neste período, a oferta de alimentos estava comprometida devido aos conflitos internacionais, os quais geraram fortes flutuações no mercado, que fizeram com que os Estados-Nacionais buscassem a auto-suficiência. Assim, neste contexto, o termo segurança alimentar foi apropriado pelos países desenvolvidos como uma questão estratégica no campo da produção e estoque de alimentos. Por conseguinte, as intervenções governamentais são dirigidas à oferta de alimentos e renda para agricultores (MENEZES, 1998:1).

Tendo em vista esta compreensão sobre o tema, o uso mais freqüente de segurança alimentar se limitava a centrar seu diagnóstico na produção de alimentos. Tal enfoque, de um lado, tende a colocar como "determinantes externos" todos os elementos não integrados à atividade agrícola; de outro lado, reflete a visão dominante que toma o abastecimento alimentar como um mero desdobramento dos problemas da produção agrícola (MALUF, 1994).

O termo segurança alimentar, assim, é de origem militar. Tratava-se de uma questão de segurança nacional para todos os países. Neste sentido, apontava-se para a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de auto-suficiência dos países. A questão alimentar estava associada exclusivamente à capacidade de produção.

No inicio da década de 1970 uma forte crise de oferta veio ratificar esta noção. Neste período, destacam-se as quebras de produção de alimentos, em 1972 e 1974, devido a problemas climáticos; e as fortes secas que atingiram a África levando a morte por fome de aproximadamente 300 mil pessoas (FAO, 2000 *apud* TAKAGI, 2006). Na visão de DEEP FORD (2004) estes fatos expressaram:

> La preocupación sobre la escasez de alimentos en el ámbito mundial, provocada por las hambrunas e Etiopía y Bangladesh de 1973 y 1974, enfocó la capacidad de los países de abastecer a sus poblaciones. Las bajas reservas mundiales de cereales y granos levantó el espectro de una hambruna globalizada causada por una explosión demográfica de proporciones, sobre todo en el mundo en desarrollo. Las políticas de entonces se enfocaron prioritariamente en las condiciones para asegurarse la producción domestica y el desarrollo del sector agrícola, y acuerdos internacionales sobre el abastecimiento de reservas adecuadas de granos básicos componentes principales de una estrategia de seguridad alimentaría. El énfasis se mantuvo en el análisis de las restricciones que impidieron la productividad agrícola y la implementación de las políticas y programas para aumentar la productividad, incluyendo a diversificación, la introducción de variedades más resistentes a plagas y infecciones, la intensificación aumentando la productividad de los recursos de los suelos, agua recursos renovables de manera sustentable, nuevos o mejorados sistemas de irrigación, la forma de las políticas de tierra, nuevas formas de crédito agrícola, inversión en programas de investigación y extensión, la mecanización y el mejoramiento de la infraestructura rural (*ibid*, p:31).

Essas crises conjunturais levaram a realização da I Conferência Mundial de Alimentação (CMA), promovida pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 1974. A meta estabelecida nesta Conferência era de que:

> ... Ao término de uma década, não haja nenhuma criança que tenha que se conformar sem ter satisfeito sua fome, nenhuma família que tema pelo pão do dia seguinte, e que nem o futuro nem a capacidade de nenhum ser humano sejam prejudicados pela má nutrição (FAO/WFS/TECH,1996:32, *apud* PESSANHA, 1998).

Como resolução desta Conferência foram estabelecidas prioridades e estratégias para: intensificar a produção de alimentos; produção fertilizantes, investigação alimentar e agrícola, extensão e capacitação; políticas e programas para melhorar a nutrição; carta mundial dos solos e avaliação do potencial de produção das terras; ordenamento científico das águas, irrigação, armazenamento e luta contra as inundações; a mulher e a alimentação; equilíbrio entre a população e a oferta de alimentos; pesticidas; programas para a luta contra a tripanossomíase africana dos animais; fomento da indústria de sementes; redução dos gastos militares para aumentar a produção de alimentos, ajuda alimentar as vítimas das guerras coloniais na África; criação do Sistema Mundial de Informação e Alerta sobre a Alimentação e a Agricultura; política melhorada de ajuda alimentar; comércio internacional, estabilização e

reajuste agrícola; adoção de medidas complementares, incluindo um mecanismo operacional adequado, em relação às recomendações e resoluções da Conferência (FAO/WFS/TECH96/7,1996:32-34).

É importante destacar que nesta Conferência predominou a idéia de que a segurança alimentar continuava ligada estritamente à produção agrícola. Deste modo, os compromissos e as resoluções acordados na Conferência, proclamados na "Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Mal Nutrição", voltava-se basicamente para o aumento da oferta alimentar.

Este contexto fortaleceu o discurso da indústria química na defesa da Revolução Verde[5]. A idéia era que o flagelo da fome e da desnutrição desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, assegurado com a adoção de um modelo agrícola monocultor e com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). A produção mundial, ainda na década de 70, recuperou-se, embora não da forma como prometia a Revolução Verde e nem por isso desapareceram os males da desnutrição e da fome, que continuavam atingindo tão gravemente parcela importante da população (MENEZES,1998:61).

Nesta nova perspectiva, os argumentos que o mundo não teria condições de aumentar a produção de alimentos em ritmo igual ou maior que o aumento da população perdem força, dando margem a constatações de que a problemática a ser enfrentada referia-se não somente à auto-suficiência perseguida mas, também, à demanda e à distribuição de alimentos, ou seja, ao *acesso aos alimentos.*

Desde o final da década de 1970, a discussão sobre a segurança alimentar ganhava novos rumos devido à constatação da existência da fome e de subnutrição em caráter permanente em nível mundial, juntamente com a existência de grandes estoques de alimentos. Neste sentido, o foco do debate é deslocado para a garantia do acesso aos alimentos.

De acordo com MAXWELL & SLATER (2003), Amartya Sen teve forte influência nesta "nova" visão da segurança alimentar como garantia de acesso. Estes autores afirmam que:

[5] A Revolução Verde levou à expansão do cultivo das variedades híbridas e de alto rendimento, ameaçando a conservação dos recursos genéticos provenientes dos centros de diversidade das espécies alimentares. O surgimento das novas biotecnologias gerou uma tendência ao fortalecimento dos direitos de propriedade industrial e intelectual no âmbito internacional, que podem gerar o controle monopólico sobre o genoma e os processos tecnológicos fundamentais ao desenvolvimento de novas variedades alimentares, colocando em risco o livre acesso à matéria-prima do melhoramento vegetal. Isto faz da preocupação com a conservação e o controle da base genética se inserisse como um elemento indispensável da noção de segurança alimentar. (PESSANHA, 1998:24)

> The "food policy" discourse was short-lived, however. Amartya Sen (1981) is usually credited with shifting the discourse towards entitlement and access. In fact, similar ideas, perhaps less elegantly expressed, could be found in the nutrition literature, and, indeed, in the contributions in food policy to the debate about nets. Whatever the source, the primary concern of the international discourse did shift quite rapidly, from supply to food demand. Entitlement, vulnerability and risk became the new watchwords: this was the emergent language of food security (*ibid*, p.532)

O livro "Hunger and Public Action" de Jean Drèze e Amrtya Sen (1989) é um marco no desenvolvimento do tratamento da segurança alimentar como uma questão de garantia do acesso. Os autores constatam que a fome não é um fenômeno exclusivo da era moderna e, o que torna a fome um fenômeno socialmente intolerável, moralmente constrangedor e, politicamente inaceitável nos tempos atuais é o enorme desenvolvimento da capacidade produtiva da agricultura moderna, que garantiria, do ponto de vista da disponibilidade física de alimentos, a suficiência alimentar de toda a humanidade (PESSANHA, 1998).

Sen traz novos avanços para o conceito de segurança alimentar. De acordo com o autor, o acesso aos alimentos é um direito humano fundamental, ao qual as políticas econômicas e comerciais, nacionais e internacionais, deveriam se subordinar, e não sobrepor. Nestes termos, o acesso aos alimentos depende basicamente de dois fatores: o poder aquisitivo necessário para os indivíduos que atuam em mecanismos descentralizados de produção e consumo; e da propriedade de meios de produção de alimentos no caso dos produtores rurais de alimentos de subsistência.

Drezè e Sen (1989) apud PESSANHA (1998:34), destaca que, a capacidade de acesso aos alimentos de um indivíduo é determinada por uma série de fatores sociais, econômicos e culturais, que definem o seu nível de privação ou bem-estar, e não apenas pelo seu nível de renda. A pobreza é considerada uma *"falha nas capacidades básicas dos indivíduos"*, tanto em termos de renda monetária como de acesso a bens e serviços públicos, e pode levar à privação e à fome. Em outras palavras, a capacidade de acesso aos alimentos não se restringe à capacidade de acesso às mercadorias, mas implica também no acesso aos serviços que têm impacto substantivo sobre a nutrição, saúde e bem-estar dos indivíduos, tais como serviços médicos e cuidados de saúde, condições sanitárias e água potável, e educação básica.

Assim, Sen substitui a idéia da pobreza como insuficiência de renda pela idéia de pobreza como privação de capacidades. As capacidades são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, por meio das quais ela pode exercer certas liberdades essenciais, como: liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

De acordo com CARDOSO Jr (2006), é necessário reconhecer os avanços contidos na abordagem de Amartya Sen, no que diz respeito à plêiade de fatores adicionais à renda que precisam ser considerados para uma maior compreensão acerca do fenômeno da pobreza contemporânea. Mas a despeito dos méritos de seu trabalho, é preciso também apontar para pelos menos dois aspectos limitadores do potencial desenvolvimento futuro de sua perspectiva analítica:

> Em primeiro lugar, como ponto de partida fundamental de seu trabalho, está a crença absoluta nas liberdades individuais, não só como o fim último do desenvolvimento humano, mas, sobretudo, como o principal meio para se obter aquele objetivo final. Ora, apesar de a conquista e a consolidação de liberdades cada vez mais amplas ser provavelmente um dos maiores objetivos coletivos da humanidade, não parece nem um pouco óbvio o automatismo que ele atribui à liberdade, sobretudo à liberdade econômica ou dos mercados privados como o melhor meio para eliminação da pobreza e geração de igualdade social. Em segundo, sua ênfase sobre dimensionada no indivíduo como agente principal de transformação social acaba restringindo a compreensão da pobreza como fenômeno econômico, social e político mais amplo. O entendimento da pobreza como privação de capacidades, se bem que alargue o raio de compreensão em relação ao critério da renda, nada mais é do que uma outra forma de ratificar a primazia do individuo sobre o coletivo, fazendo o fenômeno da pobreza ser, em grande parte, resultados de incapacidades pessoais no exercício de determinadas liberdades (*ibid*, p. 74).

Destacamos essa observação do professor Cardoso Jr, pois essa concepção de Amartya Sen, sobre a pobreza, terá fortes influências sobre os Órgãos Internacionais, e estes serão, por sua vez, grandes financiadores de projetos sociais na América Latina na década de 1990. O pensamento de Sen, por exemplo, nos ajudará a entender melhor as recomendações do Banco Mundial para o combate à pobreza nos países latinos americanos.

1.1.2 A Evolução do Conceito da SAN na Década de 1980: uma "nova" percepção

Na esteira da evolução do conceito, na década de 1980, o "acesso" ao alimento é posto como elemento central, ou seja, enfatiza-se a perspectiva da demanda. Dentro desta nova perspectiva, a FAO[6] propõe uma definição para segurança alimentar que leva em consideração quatro aspectos, a saber: poder aquisitivo, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza. E importante ressaltar que, neste período, o debate da segurança alimentar se dá em um novo contexto internacional, com novos mecanismos de regulação do mercado, na constituição dos blocos regionais e no aprofundamento da internacionalização do sistema agroalimentar. A opção majoritária entre os países de baixa renda em direção a liberalização comercial e a maior abertura econômica

[6] Na definição da FAO o objetivo final de a Segurança Alimentar Mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam (...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessita (MENEZES: 1996:55).

também fazem parte deste novo contexto. Nessa realidade, a concepção de segurança alimentar e os instrumentos de intervenção associados à mesma sofrem fortes impactos (MALUF, 2001:37).

A partir deste contexto sobressai a questão da auto-capacidade na obtenção dos alimentos. É importante ressaltar e, por conseguinte, "desconstruir" o falso dilema entre produzir internamente todo alimento necessário versus especializar-se naqueles produtos que se é mais competitivo. O ponto relevante nesta discussão é o papel atribuído à produção própria de alimentos ou, alternativamente, ao papel conferido aos mercados no enfrentamento da questão alimentar.

O debate não se circunscreve à questão de auto-suficiência versus auto-capacidade, pois em maior ou menor grau os países dependem do comércio exterior. De acordo com MALUF (2001), trata-se de reconhecer o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos, e de atribuir um papel definido, porém realistas às trocas internacionais no abastecimento alimentar, em simultâneo a busca por estabelecer novas formas de regulação das mesmas.

Essa nova acepção de segurança alimentar, de um lado, privilegia a capacidade de os países acessarem os alimentos que estariam disponíveis em quantidades suficientes em termos globais "Segurança Alimentar Global", seja pela via do comércio internacional ou da ajuda alimentar; de outro lado, ganham proeminência os elementos determinantes do nível de renda familiar, e o tratamento do fenômeno da pobreza.

A estes determinantes do acesso, somou-se, mais recentemente, a proposição de estratégias fundadas na auto-capacidade alimentar por organismos como a FAO. Este tipo de formulação, de fato uma reedição das antigas teses sobre a potencialidade do comércio internacional, está em consonância com a perspectiva que orientou os tratados firmados no âmbito do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e que rege o funcionamento da atual Organização Mundial de Comércio (OMC)[7] (MALUF, 2001).

Nestes parâmetros, o comércio internacional é valorizado como fonte geradora de emprego e renda, além de instrumento para obtenção de alimentos de boa qualidade e a baixo custo. Neste sentido, eleger o comércio internacional como base para segurança alimentar

[7] A agricultura passou a fazer parte da pauta dos acordos internacionais de comércio na década de 1980, na Rodada Uruguai. Os acordos sobre a agricultura concentraram-se em três blocos de questões e objetivos: Acesso aos mercados, reduzir as barreiras tarifárias e demais formas de proteção de mercado; Subsídios às exportações, eliminar os subsídios que barateiam as exportações sem reduzir a remuneração dos próprios agricultores; apoio doméstico – Reduzir gradualmente as formas de apoio aos agricultores que interfiram nos fluxos de comércio (credito com juros subsidiados, garantia de preços, formação de estique publico por procedimentos "extramercados").

implica abandonar a perspectiva da auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Pressupõe a especialização da produção agrícola em alguns itens de exportação e a importação de alimentos para satisfazer às necessidades do consumo interno, sempre que ela for mais barata do que a produção doméstica.

Os críticos a esse modelo de "Segurança Alimentar Global", apontam seu caráter excludente, pois, apesar da abundância de alimentos produzidos, ainda persistem números alarmantes da fome e subnutrição no mundo. Chamam a atenção, também, para seus impactos negativos em termos sociais (exclusão de pequenos produtores e baixa geração de empregos), ambientais (poluição e esgotamento dos recursos naturais), de saúde (padrão alimentar pouco equilibrado) e culturais (comprometimento da diversidade cultural) (CONSEA, 2004).

Para os países em desenvolvimento, o comércio internacional está longe de constituir-se em fonte confiável de segurança alimentar. Pelo lado das importações, é incerta sua capacidade de garantir alimentos a preços baixos devido ao controle exercido pelas grandes corporações sobre o comércio internacional. Pelo lado das exportações, sua capacidade de gerar emprego e renda interna é limitada, além do que é um mercado mais sujeito as oscilações inesperadas. Acrescente-se, por fim, a atuação dos governos dos países ricos e dos organismos internacionais no funcionamento dos mercados.

Assim sendo, as discussões passaram a considerar que a segurança alimentar não podia ser vista como decorrência exclusiva da auto-suficiência em termos alimentares. Ela pressupõe, também, garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza.

Um outro marco no entendimento e na construção do conceito da segurança alimentar foi a Conferência Mundial da Alimentação de 1996, esta se caracterizou como um movimento de cunho internacional que contou com a participação de Chefes de Estado e Governo, que afirmaram o direito de todos ao acesso de alimentos seguros e nutritivos. Os governantes se comprometeram a realizar esforços permanentes para erradicar a fome em todos os países, com objetivo imediato de reduzir pela metade, o número de pessoas subalimentadas até, no mais tardar, o ano 2015. Destacamos nesta Conferência dois aspectos de grande relevância. Primeiro, a dimensão política que é dada ao tema e importância das questões referentes à insuficiência de acesso. Segundo, a necessidade de uma ação concertada em todos os níveis, sendo imprescindível à coordenação dos esforços e o compartilhamento das responsabilidades, em virtude do entrelaçamento cada vez maior das instituições, sociedade e economia internacional.

Deste debate, originaram a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação estabelecendo as bases para diversas trajetórias, de maneira a atingir um objetivo comum, segurança alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial. De acordo com o documento:

> Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, com a finalidade de levarem uma vida ativa e sã (RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO, 1996: 40).

A Declaração reconhece que a pobreza é a maior causa da insegurança alimentar. Assim, as Políticas Públicas iriam ao encontro de "*erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos, e a todo o momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente*" (RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO,1996:3*)*.

Os Governos signatários da Conferência, com colaboração da sociedade civil, deveriam assumir os seguintes compromissos (RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO, 1996):

1 - Garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos;

2 - Implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo o momento, a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros, e sua utilização efetiva;

3 - Adotar políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial. As quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto em nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o caráter multifuncional da agricultura;

4 - Assegurar que as políticas de comércio de alimentos e de comércio em geral contribuam a fomentar a segurança alimentar para todos, por meio de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado;

5 - Prevenir e estar preparados a enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana e atender, às necessidades urgentes de alimentos de caráter transitório, de modo a encorajar a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer necessidades futuras;

6 - Promover uma distribuição e uma ótima utilização de investimentos públicos e privados para promover os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial;

7 - Executar, monitorar, e dar prosseguimento a este Plano de Ação, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.

Diante dessa situação, a questão do *acesso* foi ganhando força como *elemento central* da segurança alimentar. A partir da Conferência, agregaram-se ao conceito outros elementos específicos como: a *qualidade* (física, química, biológica, nutricional), o *direito à informação* e a *valorização das opções culturais* em termos de hábitos alimentares das pessoas ou grupos. Incorporou-se também à segurança alimentar considerações éticas sobre compromissos entre as gerações (atuais e futuras) no que diz respeito ao tipo de desenvolvimento adotado, à utilização de recursos e a sustentabilidade dos mesmos, conferindo uma *face mais humana* ao conceito de Segurança Alimentar.

Ocorre, entretanto, que os compromissos firmados pelos Governos para erradicar a fome não tiveram êxito. Porém, destacamos que, se por um lado, a meta proposta para erradicar o número de famintos à metade até 2015 se mostrou inviável, por outro, se destaca a relevância desta Conferência quanto ao debate frutífero que proporcionou o avanço ao conceito do tema nos países em desenvolvimento.

Diagnósticos da FAO apontaram que o fracasso do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), em 1996, foi decorrente da falta de vontade política e da alocação insuficiente de recursos por parte dos governos. Por isso, a Organização propôs a realização de uma nova Cúpula Mundial de Alimentação, 5 anos depois (CMA –5ad). O objetivo central seria obter dos chefes de Estado uma reafirmação de seu compromisso com relação ao cumprimento das metas originais. Muitos governos, apesar de acharem um desperdício de recursos, aceitaram participar. Porém, com uma restrição, que o debate sobre a Declaração e o Plano de Ação de 1996 não fosse reaberto (VALENTE: 2003).

Contrariando o diagnóstico da FAO, a sociedade civil tinha uma outra visão sobre o fracasso do Plano de 1996. Para a sociedade a meta não foi atingida devido o forte interesse de alguns governos e organismos internacionais em acelerar a implantação do modelo internacional de desenvolvimento, baseado na liberalização do comércio internacional. O desapontamento maior da sociedade civil veio com as Resoluções da CMA-5ad. Nem mesmo a proposta de elaboração de um código de conduta sobre o direito humano à alimentação adequada foi aprovada pelos Governantes presentes.

Em suma, a preparação da Cúpula foi mantida dentro dos limites estreitos dos temas agrícolas, especialmente na área da produção, evitando integralmente a discussão da nutrição e outros temas relevantes para a implementação efetiva da segurança alimentar e nutricional para todas as pessoas.

Paralelamente a CMA-5ad ocorreu o Fórum Global da Sociedade Civil sobre a Soberania Alimentar. A sociedade civil organizada colocou-se radicalmente contra a não-reabertura do debate, na medida em que entendia que o fracasso do Plano estava nele próprio e não nos motivos apontados pela FAO. As instituições (integrantes do Fórum) participantes da CMA-5ad, preparam documentos abordando cinco temas-chave, os quais elas acreditavam que eram fundamentais para a reversão do quadro atual de agravamento da fome (VALENTE, 2003:23):

- Acesso a terra;
- Acesso a recursos genéticos;
- Modos alternativos sustentáveis de produção agrícola;
- Soberania alimentar e o comércio internacional;
- Direito humano a alimentação adequada.

O Fórum da Sociedade Civil insere no debate, a questão da soberania alimentar[8]. De acordo com as propostas do Fórum o conceito de soberania Alimentar é definido de forma bastante abrangente:

> Soberania alimentar é o DIREITO dos povos, comunidades, e países a definir suas próprias políticas agrícolas, de trabalho, de pesca, alimentar e agrárias que sejam ecológica, social, econômica e culturalmente apropriadas as suas condições específicas e singulares. Inclui o verdadeiro direito à alimentação e à produção de alimentos, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação segura, nutritiva e culturalmente adequada e aos recursos necessários para a produção dos alimentos e a habilidade para sustentar a si própria e suas sociedades ("FOOD SOVEREIGNTY: A RIGHT FOR ALL". Political Statement of the NGO/CSO, 2002 *apud* VALENTE, 2003:24).

Ao discutir a soberania alimentar, o Fórum da Sociedade Civil, objetivava analisar o tema da alimentação para além das questões de produção, quantidade, composição

[8] A soberania alimentar ganhou destaque no âmbito latino americano pela via Campesina, é um movimento internacional autônomo e pluralistas, que coordena organizações campesinas de médios e pequenos agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres e comunidades indígenas da Ásia, América, África e Europa, que levou o conceito ao debate público no processo da Cúpula Mundial de Alimentação, definindo-o como "o direito que os povos têm a definir suas próprias políticas agrícolas e alimentares sem dumping de outros países".

nutricional, qualidade, acesso físico e econômico, informações sobre o balanceamento nutricional recomendável e, riscos e benefícios potenciais a saúde de diferentes alimentos (como os transgênicos). A alimentação incorpora muito outros aspectos que também precisam ser levados em conta no debate, como: criatividade, socialização, cultura. Neste sentido, a alimentação adequada não pode ser reduzida a uma mera ração nutricionalmente balanceada, e sim como aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres como cidadãos.

Podemos dizer que, na década de 1970, a causa principal da insegurança alimentar/fome era atribuída à produção insuficiente de alimentos. Na década de 1980, reconheceu-se que o problema da falta de acesso aos alimentos era causado centralmente pela pobreza, falta de acesso e controle sobre a terra, água, meios de produção. Na década de 1990, foram incorporadas várias questões adicionais: o impacto das doenças sobre a capacidade de absorção dos alimentos, o acesso diferenciado a alimentos utilizados em ambiente doméstico, a abordagem do direito humano à alimentação e a temática do controle de qualidade dos alimentos.

Na seção seguinte, analisaremos o tema no âmbito nacional, destacando uma formulação própria para o conceito de segurança alimentar, tendo em vista suas especificidades, no que tange os aspectos econômicos, sociais e culturais.

1.2 Histórico da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito à Alimentação no Brasil

1.2.1 As Análises Paradigmáticas de Josué de Castro

O debate sobre a fome no Brasil inicia-se com as análises pioneiras de Josué de Castro, ainda na década de 1930. Castro denuncia ao mundo o fenômeno da fome, dando-lhe estatuto político e científico. Assim ele afirmava que este tema tão perigoso por suas implicações políticas, permanece até nossos dias como um "tabu", expressão biológica de males sociológicos, e intimamente ligada às distorções econômicas, um fenômeno geograficamente universal, de cuja ação nenhum continente escapa. Castro buscou demonstrar, de forma inédita para a época, o caráter intrinsecamente político e social da fome.

Castro foi pesquisador e professor universitário, e dentre suas obras merecem destaque a *Geografia da Fome* e a G*eopolítica da Fome*. Seus livros produziram grande impacto em todo o mundo, e foram traduzidos, em edições sucessivas, em mais de duas dezenas de idiomas. Ademais, eles muito contribuíram para alertar a opinião pública internacional sobre

o problema da fome: estigma do subdesenvolvimento, resíduo das estruturas socioeconômicas herdadas do colonialismo e conseqüência das políticas governamentais e de dinâmicas econômicas produtoras de desigualdades e injustiças sociais. Na década de 1950, Castro deu início a sua carreira internacional: de 1952 a 1956 foi presidente do Conselho para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas - FAO. Em 1960, presidiu a Campanha de Defesa Contra a Fome promovida pelas Nações Unidas, advogando, como primeiro direito do homem, o de não passar fome. De 1955 a 1963 exerceu pelo Partido Trabalhista Brasileiro, o mandato de deputado federal por Pernambuco, ao qual renunciou para assumir, em Genebra (1963-1964), o posto de embaixador brasileiro junto aos organismos internacionais das Nações Unidas (PELIANO, 2002).

1.2.2 Políticas Anteriores Ligadas à Alimentação no Brasil: das Políticas de Abastecimento à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (1918-1990)

A primeira intervenção direta do Estado brasileiro na distribuição de alimentos ocorreu em virtude de uma grande crise de escassez de gêneros de primeira necessidade nos principais centros urbanos do país, com a criação do Comissariado de Alimentação Pública (CAP), em junho de 1918, com amplos poderes para intervir no mercado. Este órgão tinha como objetivo regular preços e estoques de gêneros de primeira necessidade, confeccionando tabelas quinzenais com os preços permitidos para estes produtos.

Desde então, a intervenção do Estado ocorreu como resposta as crises de abastecimento, muitas vezes motivadas por circunstâncias externas, como a Segunda Guerra Mundial e movimentos especulativos no mercado internacional. Não obstante, o que se constata é o caráter conjuntural e episódico da ação governamental, que se verifica pelo grande número de programas e órgãos criados, e pouco tempo depois extintos, abandonados ou com sua orientação completamente modificada. Todavia, pode-se afirmar que algumas iniciativas tiveram efeito duradouro.

Desde a década de 1930, o governo brasileiro vem realizando ações nas áreas da alimentação e nutrição, principalmente na área de suplementação alimentar, produção e comercialização de alimentos. Essas ações eram desenvolvidas por diferentes setores do governo.

Outras iniciativas importantes ocorreram na década de 1950 e 1960 com a criação das: Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), Companhia Brasileira de Alimento (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) que, juntamente com a Comissão de Financiamento de Produção (CFP), formavam um completo sistema de

abastecimento vinculado ao Ministério da Agricultura. Neste sentido, o Plano Nacional de Produtos Essenciais passou a incorporar a política de crédito e fomento à produção.

Na década de 1970 temos um marco para as iniciativas públicas no campo da assistência alimentar, com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), ligado ao Ministério da Saúde, este programa era direcionado às populações em situação de insuficiência alimentar e a grupos específicos em situação de risco, gestantes, crianças, além dos trabalhadores do mercado formal. Ao longo dos anos 1970 e 1980, diversos programas de assistência alimentar foram instituídos na esfera federal.

Em 1976, coube ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) a coordenação da política nacional de alimentação e nutrição. O Programa deu ênfase, pela primeira vez, para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e ao apoio aos pequenos produtores rurais visando o aumento da renda do agricultor familiar, (PELIANO,2001 *apud* TAKAGI, 2006:32). Um ponto importante a ser destacado neste Programa é seu reconhecimento da renda como forte determinante na melhoria das condições nutricionais do país.

O Ministério da Saúde por meio do INAN, continuou com diversas ações de assistência alimentar e nutricional. Com destaque para os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e o Programa Nacional de Incentivo ao Alimento Materno (PNIAM).

Em 1976 foi criado, pelo Ministério do Trabalho, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), estruturado na forma de parceria entre o governo, empresários e trabalhadores, com o objetivo de atender as necessidades básicas de alimentação e saúde dos trabalhadores. Entretanto, sua cobertura, concentrada nas regiões Sul e Sudeste, restringiu-se apenas aos trabalhadores do mercado formal de trabalho, em geral vinculados ao setor público ou às grandes e médias empresas privadas.

Um balanço dos programas federais de alimentação e nutrição na década de 1980 demonstra um desempenho insatisfatório, tendo em vista um conjunto de fatores: ausência de priorização política, insuficiência e interrupção do fluxo de recursos, problema de gerenciamento, enfraquecimento da capacidade de coordenação e gerenciamento das instituições responsáveis (PELIANO, 2002).

Analisando as experiências de anos passados, observa-se que a questão da fome e suas políticas não eram colocadas de forma explícita como parte de prioridades do país. Somente, a partir de meados da década de 1980, que estas questões ganharam destaque explícito na agenda pública.

Caberia mencionar a formulação, em meados da década de 1980, de uma proposta de segurança alimentar. Em 1985, no Ministério da Agricultura, foi elaborada uma proposta de "Política Nacional de Segurança Alimentar" para atender as necessidades alimentares da população e para atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Sugeriu-se também, a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) presidido pelo Presidente da República e composto por ministros de Estado e por representantes de sindicatos patronais e de trabalhadores.

Nesse período foram formulados o Programa de Prioridades Sociais (PPS), dentre as prioridades estava à área de alimentação e nutrição, com políticas definidas nas áreas de abastecimento, saúde, educação, construção, assentamentos agrários, além de procurar estimular a integração entre a pequena produção de alimentos e programas regionais de alimentação. Contudo, apesar dessas políticas serem ditas prioritárias do governo, esses programas pouco realizaram daquilo que foi proposto, e a nova abordagem dada à questão alimentar ficou restrita à avaliação do controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo da população infantil.

1.2.3 Segurança Alimentar e Nutricional nos Anos 90

Vimos na seção anterior (1.2.2) que a questão da fome e desnutrição no Brasil já vinha sendo discutida há mais de sessenta anos, porém, foi a partir da década de 1990 que se alcançaram os avanços mais significativos na compreensão do tema da SAN, principalmente com a Conferência Mundial de Alimentação, em 1996.

Essa problemática retorna à agenda do governo com a criação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, em 1993, pelo governo Itamar Franco. No mesmo ano temos a publicação do *Mapa da Fome: subsídio à formulação de uma política de segurança alimentar* pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que constatou a existência de aproximadamente 30 milhões de pessoas em estado de indigência.

Neste período o Governo buscou construir uma política de segurança alimentar, procurando desenvolver parcerias entre os ministérios e os governos estaduais, municipais e sociedade civil. Devido a esta articulação entre todos os segmentos (federal, estadual, municipal, sociedade civil), ampliam-se duas frentes: uma primeira, estatal, via Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), e a da sociedade civil; capitaneada pela Ação

da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, comandado pelo sociólogo Hebert de Souza (*Betinho*).

O CONSEA foi criado e instituído pelo governo Federal, por meio do decreto n° 7 de 24 de abril de 1993, com apoio do Movimento pela Ética na Política, para constituir-se em um foro de representação da sociedade civil junto ao governo. Do CONSEA participavam nove ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, dos quais dezenove foram indicados pelo movimento pela Ética na Política.

A experiência do CONSEA foi sem dúvida inovadora, pois contribuiu para: introduzir a questão alimentar e da fome na agenda pública; mobilizar a sociedade civil, principalmente por conta dos esforços da Ação da Cidadania; ampliar a participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas. Sua matriz era a mesma de 1986, agora sem limitar a segurança alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. Nessa nova racionalidade, a segurança alimentar nuclearia tanto as políticas de produção agroalimentar (políticas agrárias, de produção e agroindustrial)**,** quanto de comercialização, distribuição e consumo de alimentos, numa perspectiva geral de descentralização e diferencial regional.

Em julho de 1994, realizou-se a I Conferencia Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), convocada pela Ação da Cidadania e pelo CONSEA. Reuniu-se mais de dois mil delegados de todo o país, com forte predominância da sociedade civil. O relatório final refletiu a preocupação da população brasileira com a concentração de renda e de terra como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país. A partir destas resoluções, também foram discutidas questões relativas a uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, sendo definidas algumas diretrizes básicas para a mesma, incluindo três eixos e dez prioridades (CONSEA, 1994).

Quadro 01 Diretrizes para uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional

EIXO I Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar	**EIXO II** Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados	**EIXO III** Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento,estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis.
Prioridade 1: Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda;	**Prioridade 4**: Combate à desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil	**Prioridade 9**: Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológico dos alimentos
Prioridade 2: aumentar a disponibilidade de alimentos	**Prioridade 5**: proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil	**Prioridade 10**: estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis
Prioridade 3: reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar	**Prioridade 6**: fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador -PAT;	
	Prioridade 7: ampliar o Programa de Alimentação Escolar;	
	Prioridade 8: proteger outros grupos específicos	

Fonte: Quadro elaborado a partir do documento da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994).

A partir da I CNSA consolidou-se o entendimento de que a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional de todos deveria ser o eixo principal de uma estratégia de Desenvolvimento Nacional para o Brasil e que, para sua implementação seria necessário uma parceria efetiva entre governo e sociedade civil, sem subordinação, onde houvesse respeito mútuo e complementaridade de ações.

Neste sentido, a segurança alimentar apresentava-se como um objetivo nacional e estratégico e que permearia todas as políticas e ações de todos os níveis de governo, sendo perseguida por toda sociedade.

Com base na I Conferencia Nacional de Segurança Alimentar (1994), o conceito englobou um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurasse permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania.

Ocorre, entretanto, que apesar da incorporação da temática à agenda pública, a experiência de desenho, planejamento e gestão de uma intervenção pública mais consistente no quadro de segurança alimentar no país, representada pelo CONSEA, durou apenas até o final de 1994.

Em 1995, com a transição para o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi substituído por um novo programa que se denominou de

Comunidade Solidária. O novo conselho reorientou o foco de a segurança alimentar e nutricional para o combate à pobreza. O objetivo estratégico do novo Programa era enfrentar o problema da fome e a pobreza, no âmbito de um plano de estabilização monetária e a partir de um conjunto de ações articulas e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade.

As ações identificadas respondiam a seis grandes objetivos: (i) reduzir a mortalidade infantil; (ii) melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes; (iii) promover ações de saneamento básico e de habitação para a população de baixa renda; (iv) estimular a agricultura familiar e apoiar assentamentos de trabalhadores rurais; (v) apoiar o desenvolvimento do ensino fundamental e, (vi) gerar ocupação e renda e promover a qualificação profissional (PESSANHA, 2002).

No que tange seu caráter articulador, o Comunidade Solidária coordenou, em parceria com a FAO, um comitê técnico interministerial de segurança alimentar e nutricional. Também auxiliou o Ministério das Relações Exteriores na preparação do documento brasileiro apresentado à Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, Roma.

Em 26 de abril de 1996, o Governo Federal instituiu o comitê nacional responsável pela preparação do documento do Governo Brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, a se realizar naquele ano em Roma. O Comitê foi constituído por representantes do governo executivo federal, das universidades públicas e das organizações da sociedade (RELATÓRIO BRASILEIRO:1996).

Já na apresentação, o documento afirmava o acesso à alimentação como um direito humano em si mesmo, sobreposto a qualquer outra razão que poderia justificar a sua negação, seja de ordem econômica ou política. Além disso, avança na compreensão do conjunto de fatores geradores de insegurança alimentar no país, bem como nas proposições de ações e políticas integradas para a sua superação, por meio da indicação de seis requisitos para a segurança alimentar: i) crescimento econômico com eqüidade, ii) abastecimento pleno, iii) comércio internacional justo, iv) reforma agrária e produção em base familiar, v) segurança alimentar com modelos sustentáveis, e vi) alimentos seguros e práticas alimentares sustentáveis (RELATÓRIO BRASILEIRO:1996).

Reconhecem-se os avanços trazidos por este documento para o entendimento do conceito, e mais do que isto, suas formulações de políticas públicas direcionadas a insegurança alimentar brasileira. Ocorre, entretanto, que o conteúdo do documento final não se constituiu em um consenso para as diversas agências governamentais ligadas ao Comitê.

A partir de 1999 o programa Comunidade Solidária sofreu algumas modificações, suas atribuições originais de coordenar e integrar ações de combate à pobreza em áreas de extrema

vulnerabilidade social foram transferidas para outra instancia: o Projeto Alvorada. Coube ao Programa Comunidade Solidária a missão de induzir experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável, por intermédio do Comunidade Ativa, e de promover iniciativas de parceria entre Estado e sociedade (PESSANHA, 2002). Retomaremos esta questão do desenvolvimento local no capítulo três, por intermédio de umas das ações do Programa Fome Zero, qual seja, os Consórcios Nacionais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs).

Embora o programa Comunidade Solidária seja apontado pelo próprio governo Cardoso como uma tentativa de dar continuidade à linha de orientação das políticas públicas inauguradas com o CONSEA, desde seu lançamento enfrentou divergências com a sociedade civil. Essencialmente, as críticas se dirigiram à tendência do Comunidade Solidária, e depois o Projeto Alvorada, em reduzir a segurança alimentar a um dos itens da ação social, o que a restringiu a uma dimensão assistencial e, por conseguinte, contribuiu para um possível retrocesso no tratamento da questão alimentar.

1.2.4 Retomando o Debate: Construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional

No início dos anos 2000, o tema da (in)segurança alimentar volta à pauta nacional. O agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias no país, especialmente nas grandes cidades, aprofundada com a crise econômica e o aumento do desemprego no final da década de 1990, foi o pano de fundo desta retomada (TAKAGI, 2006).

Como resposta a convocatória da FAO via Conferência Mundial de Alimentação – após cinco anos – o Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva[9] e a um grupo de acadêmicos, resgatou o tema propondo um projeto para combater a fome no país.

Em julho de 2001, se apresenta a primeira versão do projeto. Foram realizados quatro seminários, dos quais participaram acadêmicos e representantes de ONGs. Após o debate, varias modificações foram feitas às propostas, principalmente no que tange a questão do financiamento do projeto. Cabe ressaltar que este projeto teve grande repercussão, tanto que, o país recebeu a visita do Relator Especial sobre Direitos a Alimentação- Jean Ziegler - que veio acompanhar de perto o "novo" programa de combate à fome. Depois da eleição de Luiz Inácio da Silva.

[9] Em 2002 o Fome Zero foi incluído dentre as propostas e anunciado como prioridade de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em seu primeiro discurso anunciou que criaria condições para que todas as pessoas no Brasil pudessem comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém.

Assim sendo, as referências sobre segurança alimentar volta a fazer parte, tanto da agenda pública quanto da área acadêmica no Brasil, na esteira das propostas de combate à fome lançada pelo governo federal em 2003 com a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Com a renovação política do governo federal, a segurança alimentar e nutricional e, particularmente, o combate à fome foi assumido como prioridade nacional.

Em 2004 foi realizada a II Conferencia de Segurança Alimentar e Nutricional e, a partir deste documento, se delinearam princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional para o país, as quais destacam:

a) Na área de Produção de Alimentos

- Sistema Agroalimentar Mundial, Organismos e Acordos Internacionais;
- Componentes de Segurança Alimentar e Nutricional em um Plano Nacional de Reforma Agrária;
- Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo;
- Recursos Genéticos, Sementes e a Questão dos Transgênicos;
- Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água;

b) Na área do Acesso aos Alimentos

- Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana;
- Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar;
- Mutirões, Coleta e Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais;

c) No campo das ações de Alimentação e Nutrição

- Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição;
- Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches;
- Cultura Alimentar;
- Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis;

d) Questões institucionais

- Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Institucionalidade das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional;

Com efeito, este II Encontro reflete as perspectivas dos múltiplos atores sociais que participaram das conferências estaduais e municipais promovidas pelos fóruns e CONSEAs estaduais e municipais. Dentre os resultados extraídos deste debate plural enfatizamos: a

proposta de criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com Lei Orgânica[10] e orçamento próprio, gestão participativa, regionalizada e com definição clara de papéis dos três níveis de governo; a construção de um sistema nacional integrado de informações em segurança alimentar e nutricional que possibilite o monitoramento da situação de SAN dos diferentes grupos populacionais e subsidie a formulação da política nacional de SAN; e a elaboração de um código internacional de conduta para a SAN e o direito humano à alimentação (BURLANDY & MAGALHÃES, 2004).

Assim, o termo segurança alimentar abarca problemas distintos, que vão das questões estruturais ligadas à capacidade produtiva do setor agrícola, aos problemas ecológicos ligados ao aniquilamento do meio ambiente, passando pela constatação da contribuição da desigualdade das estruturas sociais para o problema da fome, e pelos aspectos da saúde humana (PESSANHA, 1998).

Isso indica que, os problemas e as ações exigidas que envolvam o tema são extremamente complexos. O extenso conteúdo do conceito pode constituir num fator complicador para execução de políticas públicas. Neste sentido, se faz necessário um rigor analítico em sua definição, explicitando seus possíveis significados. Enfatizamos este argumento, pois, este problema pode "extrapolar" o campo teórico avançando em direção a execução de políticas públicas, dificultando a eleição de prioridades, assim como, à interação das mesmas e, no limite, pondo em risco a existência e permanência das ações públicas. Logo, é essencial que se configure uma relação direta entre os campos de problemas e as propostas de políticas públicas, aos quais os diferentes significados de segurança alimentar se refere.

Na próxima seção destacaremos algumas dimensões do conceito de segurança alimentar, que ganham destaque no final dos anos 1980 e inicio dos anos 1990, como as noções de: direito à alimentação, alimento seguro, qualidade do alimento, balanceamento da dieta, informações aos consumidores. Ao destacar estes' diversos conteúdos da SAN estamos interessados em ressaltar o caráter amplo que possui uma política de Segurança Alimentar. Assim queremos salientar que, além de procurar assegurar um direito e promover a justiça social, a Segurança Alimentar coloca-se como um dos eixos estratégicos do desenvolvimento que associa crescimento econômico e equidade social.

[10] A partir de resolução da Conferência, foi elaborado Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que conferirá um caráter permanente para a política e que foi encaminhado ao Congresso Nacional em outubro de 2005 (TAKAGI, 2006).

1.3 Dimensões da SAN

A Carta das Nações Unidas e, mais especificamente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, inseriram em seus objetivos e metas principais a realização dos direitos fundamentais do ser humano. De acordo com o artigo 22 deste documento:

> Toda pessoa, como membro da sociedade, tem o direito à segurança social, e a obter, mediante ao esforço nacional e a cooperação internacional, a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis a sua dignidade e o livre desenvolvimento de sua personalidade (GORDILLO & GÓMEZ, 2004).

Posteriormente, o artigo 25 da mesma Declaração, para precisar o conteúdo destes direitos, estabeleceu que: "*Toda pessoa tem o direito a um nível de vida adequado que a assegurar, assim como a sua família, a saúde, o bem estar, e em especial a alimentação, a moradia, a assistência médica e os serviços sociais necessários" (ibid, p.34)*. A partir desta Declaração, foram aprovados pela Assembléia Geral, em 1966, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O questionamento que se tinha sobre a Declaração dos Direitos Humanos era sua visão fragmentada sobre os direitos. Neste sentido, os debates dos anos posteriores procuram promover a articulação entre estes direitos. Assim, são criadas Comissões especificas para tratar as dimensões civis e políticas dos direitos humanos.

Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em consonância com o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, formulou uma definição mais detalhada dos direitos relacionados à Alimentação, em seu comentário geral nº12, temos que:

> O direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos ou em comunidades com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, , à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção. O direito a alimentação não deve ser interpretado como um pacote mínimo de calorias , proteínas ou outros nutrientes específicos. A adequação se refere também as condições sociais, econômicas, culturais, ecológicas, entre outras (CONSEA, 2004:12).

O Comentário n° 12 do Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais indica que, para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos no pacto, é importante contar com instrumentos legislativos e recursos judiciais que permitam invocar esses direitos diante dos tribunais. O documento destaca a relevância da definição clara de metas, prazos e estratégias para a alocação de recursos por meio de políticas públicas destinadas a garantia desses direitos.

Um dos mecanismos internacionais criados para monitorar a realização do direito à alimentação nos diferentes países foi a Relatoria sobre o Direito à alimentação, instituída em 2000. Seu objetivo era coletar e disseminar informações sobre todos os aspectos vinculados a realização do direito à alimentação.

Sendo assim, garantir o direito à alimentação implicaria em: a) assegurar o acesso aos alimentos sem comprometer parcela substancial da renda familiar; b) disponibilizar alimentos de qualidade originários de formas produtivas eficientes, não excedente e sustentável; c) garantir a divulgação de informações aos consumidores sobre práticas alimentares saudáveis e possíveis riscos à saúde. Ainda, associado à questão da segurança alimentar temos as ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis.

De acordo com MALUF (1994), a Segurança Alimentar e Nutricional expressa:

> ... A **garantia do direito a todos ao acesso a alimentos de qualidade**, em **quantidade suficiente** e de **modo permanente**, com base em **práticas alimentares saudáveis** e **respeitando as características culturais de cada povo**, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo (*ibid*, p.2.Grifo nosso).

Uma primeira dimensão a se destacar nesta definição, diz respeito a qualidade dos alimentos e sua sanidade. Sob a ótica da qualidade, a segurança alimentar significa garantir ao consumidor a aquisição de alimentos com atributos nutricionais e sanitários adequado às suas necessidades. Ou seja, essa dimensão implica em alimentos de boa qualidade, livre de contaminação de natureza química, biológica ou física, ou de qualquer outra substancia que possa acarretar problemas à saúde do consumidor (SPERS, 1993 *apud* PESSANHA, 1998). Este elemento da segurança alimentar vem ganhando espaço devido às mudanças ocorridas na produção e nos hábitos alimentares.

Segundo OLIVEIRA & THÉBAUD-MONY (1996), o padrão alimentar das sociedades industrializadas, denominado modelo de consumo alimentar ocidental ou agroindustrial, começou a se formar nos Estados Unidos e Europa no século passado, e se consolidou internacionalmente a partir de 1960.

Sob ponto de vista da produção, o desenvolvimento da industrialização e do consumo de massa levou à constituição do complexo agroindustrial, ou seja, num conjunto de setores e de atividades industriais à montante e a jusante da agricultura, voltados para a produção de

insumos agrícolas, ou para a industrialização de produtos a partir da matéria-prima agrícola. No âmbito do consumo, diversos fatores foram responsáveis pelas transformações que ocorreram nos estilos de vida, tais como a urbanização e a industrialização, a intensificação do trabalho feminino e a evolução do marketing, induzindo uma intensa mudança de hábitos alimentares. As mudanças no comportamento do consumidor se refletiram na formação de preferências dirigidas a alimentos industrializados, alimentação fora do domicílio, compra de alimentos em supermercados, praticidade e economia de tempo no preparo das refeições (OLIVEIRA & THÉBAUD-MONY: 1996).

O modelo de consumo alimentar nas sociedades ocidentais engloba três características principais: o ajuste quantitativo em função das necessidades fisiológicas, a importância dada à qualidade dos alimentos e a generalização da preferência por alimentos industrializados (OLIVEIRA & THÉBAUD-MONY: 1996).

No caso dos países em desenvolvimento, as grandes transformações no padrão de produção e consumo alimentar ocorreram em conjunto com a manutenção, ou mesmo intensificação, da desigualdade e das formas de exclusão social, as quais, por sua vez, se refletem diretamente nos níveis de consumo alimentar da população. Para OLIVEIRA & THÉBAUD-MONY (1996), esta situação engendra grandes diferenças entre os grupos sociais:

> (...) Entre os dois extremos, isto é, aqueles cujo poder de compra permite o excesso alimentar e o consumo de alimentos sofisticados e aqueles privados do acesso aos alimentos básicos, existe uma massa intermediária de consumidores cujos hábitos alimentares têm mudado sob influência do modelo ocidental. Além disso, certos alimentos de alto valor agregado,considerados supérfluos, têm uma grande capacidade de penetração, mesmo entre os menos favorecidos, graças às mensagens publicitárias, o que indica a diversidade da alimentação nos centros urbanos e a complexidade dos fatores que a determinam (*ibid*, p.4).

A proporção da população afetada por enfermidades crônicas decorrentes de uma má alimentação, aumenta de forma progressiva em países que tem uma renda mínima baixa. Mudanças nas dietas, nos padrões de trabalho, têm contribuído para este aumento. Em relação à dieta, as mudanças problemáticas se referem: a maior densidade energética, com maior incidência de gorduras e açucares, maior conteúdo de gorduras saturadas, sendo que a maioria é de origem animal, e menor consumo de carboidratos complexos, de fibras dietéticas, de frutas e vegetais (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE ,2003 *apud* SALAY, 2004:64).

Dados confirmam esta mudança nos padrões de consumo alimentar na América Latina. O consumo de cereais que antes representava 51,8% do consumo energético, em

1995/1997 passou a 45,2% e a proporção derivada de açucares, carnes e produtos lácteos, aumentou 16,9% e 17,6%, respectivamente. O consumo de gorduras também esta aumentando no continente. Nos paises do Cone Sul, onde antes a fonte de energia oriunda das gorduras representava 25%, agora alcança quase 30%. O nível de gordura saturada que em 1964/1966 representava 9,4%, passou para 11% em 1994-1996. O consumo de vegetais caiu em algumas regiões como América Central. Consta-se que em alguns paises do Cone Sul houve pequenos aumentos no consumo de vegetais, porém, se observou também a diminuição da ingestão de frutas, raízes e tubérculos, tanto na mesma região como em outros países da América Latina. (FAOsat, *apud* SALAY, 2004:70).

São inúmeros os problemas inerentes à alimentação e a nutrição inadequada, dentre as quais destacam-se: desnutrição energético-protéica, deficiência de micronutrientes como ferro, iodo e vitamina A. Ademais, está aumentando de forma alarmante, a porcentagem dos indivíduos obesos[11] com alta taxa de enfermidades crônicas associadas à alimentação como as cardiovasculares, alguns tipos de câncer, hipertensão e diabetes. Isso implica dizer que, as políticas de segurança alimentar têm um duplo desafio a enfrentar: de um lado, a carência alimentar (a fome e desnutrição), de outro, os problemas derivados de hábitos alimentares inadequados (gerando obesidade e outros).

É importante destacar que, esse problema referente à alimentação e nutrição inadequada atinge parcela considerável de países de baixa renda. Os gastos com alimentação têm um peso muito distinto na composição das despesas das famílias nos diferentes estratos de renda, sendo que o acesso regular e adequado aos alimentos nos estratos inferiores é custoso (absorve parcela significativa da renda familiar) e pode comprometer o acesso a outros bens e serviços necessários a uma vida digna (MALUF ;MENEZES; MARQUES, 2001). Neste sentido, uma política se segurança alimentar e nutricional necessita contemplar ações paralelas, como políticas de geração de emprego e renda, entre outras.

Um outro elemento ligado ao acesso regular e adequado dos alimentos são as informações disponíveis sobre os aspectos nutricionais sobre os mesmos. Neste caso o consumidor[12] tem um importante papel no sentido de demandar um alimento com boa

[11] Como resultado das mudanças nos padrões de consumo alimentar e no estilo de vida, aumentou significativamente a proporção da população que sofre de sobrepeso e obesidade e que morre de enfermidades cardiovasculares, de câncer, de diabetes e hipertensão. Segundo dados da OMS, em 2001 estas enfermidades foram responsáveis por 79% das mortes ocorridas em paises em desenvolvimento. Estima-se que para 2020, estas enfermidades serão as causas de mais de três quarto das mortes no mundo.

[12] A hipótese formulada por Spers é a de que, quanto maiores a renda do consumidor, o seu grau de informação, a sua idade, e o seu interesse sobre a questão dos alimentos, maior será a sua exigência por produtos de melhor qualidade. O autor pondera duas preferências por atributos alimentares: a primeira é definida pelas qualidades

qualidade nutricional e que tenha informações sobre o tipo de qualidades. Entretanto, o consumidor não terá todas as informações necessárias para poder avaliar e exigir um produto de boa qualidade. Ademais, o consumidor sempre terá menos informações que as grandes corporações do sistema agroalimentar, gerando assim uma assimetria.

Em geral, o mercado disponibiliza as informações e atributos nutricionais de forma incompleta. As informações concedidas pelo setor privado nos rótulos, nas propagandas que se divulgam nas caixas dos alimentos, nos meios de comunicação televisiva, escrita ou de qualquer outro tipo, tem um papel benéfico ou/e nocivo na informação e educação do consumidor (SALAY, 2004). A autora conclui com base no trabalho de MATHIOS & IPPOLITO, que a divulgação das características nutricionais dos alimentos, por parte do setor privado, pode beneficiar aos consumidores, na medida em que haja intervenção do governo (regulamentação) nas informações.

As normas internacionais relativas aos alimentos são de responsabilidade da Comissão Internacional do Codex Alimentarius (código alimentar), organismo criado em 1960, sob a égide da FAO e da OMS, que desenvolve normas internacionais para garantir a inocuidade e melhoria da qualidade dos alimentos e práticas eqüitativas no comércio desses bens. Os países participantes comprometem-se a criar comissões nacionais do Codex que sejam compatíveis com aquelas deliberadas em nível internacional. Tais comissões se constituem em um importante espaço de participação das entidades representativas dos consumidores, de modo a contrabalançar a enorme influência das grandes corporações internacionais, como vem tentando fazer a Consumers International, única organização não-governamental participante da Comissão Internacional do Codex (MALUF ;MENEZES; MARQUES, 2001).

extrínsecas do produto, isto é, sua aparência, cor, tamanho e formato. A segunda é definida por qualidades intrínsecas, tais como ausência de resíduos químicos, aditivos ou conservantes, valor nutricional e o aspecto de confiança no produto ou empresa. Os atributos intrínsecos são mais exigidos por consumidores com maior informação e poder aquisitivo (SPERS, 1993 *apud* PESSANHA, 1998).

Considerações Sobre o Capítulo

Este capítulo tratou do debate, tanto âmbito nacional como supranacional, da evolução do conceito de segurança alimentar. Em síntese, podemos afirmar que, na década de 1970, a causa principal de a insegurança alimentar/fome era atribuída à produção insuficiente de alimentos. Na década de 1980, reconheceu-se que o problema da falta de acesso aos alimentos era causado centralmente pela pobreza, falta de acesso e controle sobre a terra, água, meios de produção e dinheiro. Na década de 1990, foram incorporadas várias outras questões, como: o impacto das doenças sobre a capacidade de absorção dos alimentos, o acesso diferenciado a alimentos utilizados em ambiente doméstico, a abordagem do direito humano à alimentação e a temática do controle de qualidade dos alimentos, dentre outros.

Ao realizar essa evolução, procuramos destacar as diversas formas e tratamento que a questão da fome e da pobreza ganha a partir das discussões e resoluções do tema no âmbito supranacional. O nosso intuito foi construir, a partir dessa evolução, bases para o entendimento da conformação dos programas sociais que serão analisados nos próximos capítulos. Notamos que, de forma direta, o debate sobre a segurança alimentar dá sustentação ao programa social brasileiro, pois nos fornece elementos substanciais para compreendermos a elaboração de seu projeto. Em relação ao programa mexicano, destacamos mais pontualmente a partir da década de 1980, no qual tivemos um debate frutífero sobre a questão da pobreza, que influenciou diretamente a formulação do projeto mexicano. Na realidade, arriscamos em dizer que, no capítulo 1 procuramos detectar as bases “ideológicas” de cada programa.

Assim sendo, nos próximos capítulos serão apresentados os Programa de Educação, Saúde e Alimentação, do México, e o Programa Fome Zero do Brasil. Com o propósito de realizarmos uma análise comparativa entre os mesmos.

CAPÍTULO 02
PROGRAMA DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ALIMENTAÇÃO: UMA "NOVA" OPORTUNIDADE(S) PARA SE COMBATER A POBREZA?

Segundo DÍAZ *et al* (2001), os processos de ajuste econômico implementados no México, a partir da década de 1980, tiveram repercussões negativas nas condições de vida de uma grande parte da população. A pobreza aumentou em termos absolutos e, a distribuição de renda se polarizou de forma alarmante. Em 1998, os dois decis mais altos da população concentravam 54,08% da renda corrente total do país, enquanto que aos dois decis mais baixos correspondiam a 4,16% da renda. A estratégia para fazer frente a esta situação foi a implementação do Programa Nacional de Solidariedade[13] (PRONASOL), o qual contava com características diferentes das políticas sociais anteriores, a saber: i) ênfase na descentralização e participação da comunidade; ii) discurso embasado na co-responsabilidade, dado que se insistia em que o governo e sociedade civil trabalhassem em conjunto para superar a pobreza.

É importante ressaltar, que a partir desses ajustes, as discussões de políticas sociais no México passaram a serem pautadas pelo argumento de escassez de recursos, portanto, o planejamento dos programas sociais (principalmente de combate a pobreza) ficou preso à lógica reducionista de déficit público. Diante desta "nova" perspectiva de políticas sociais, o governo mexicano "optou" por uma estratégia de combate a pobreza: ***integral*****,** representada pelas políticas de educação, saúde e alimentação; ***focalizada*****,** ao orientar os programas e recursos para a população com maiores índices de marginalização.

Assim, as estratégias de combate à pobreza no México passaram a serem integradas por três vertentes[14]: desenvolvimento humano, produtividade e emprego e infra-estrutura

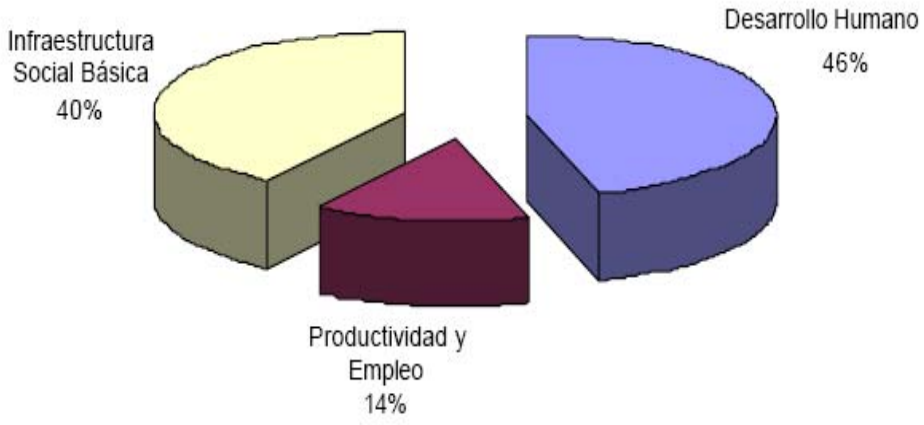
[13] O PRONASOL foi o programa principal de luta contra a pobreza, da administração de Salinas (1989/1994), surgiu em um contexto de recuperação econômica lenta e de disciplina nos gastos públicos. O propósito deste programa era potenciar a modesta recuperação do gasto social mediante um enfoque inovador no desenho e aplicação dos programas sociais, e mediante a participação da sociedade na definição das prioridades e execução das obras. Os limites deste programa estiveram dados por uma política social que não contava com elementos suficientes para incidir no melhoramento da distribuição da renda, e pela incapacidade desta política de criar uma institucionalidade que perdurasse para além do governo Salinas. Uma crítica recorrente foi à dispersão do trabalho de seus distintos subprogramas. À medida que o PRONASOL crescia se criavam novos subprogramas, sem dar tempo para avaliar o desempenho dos que estavam em funcionamento. Essa dispersão impediu focalizar melhor a população e limitou as atividades àquelas estritamente necessárias para elevar os indicadores sociais básicos. Apesar de suas limitações, este programa deixou legados positivos para a formulação do PROGRESA. Primeiro, o PROGRESA objetivou recuperar parte do caráter participativo de PRONASOL, ao condicionar seus benefícios na *co-responsabilidade* dos beneficiários, no uso dos serviços educativos e de saúde. Segundo, o PROGRESA é um programa que pretende complementar, as ações de inversão em infra-estrutura básica que o PRONASOL realizava (SCOTT,1999).

[14] Secretaría de Hacienda y Crédito público, Exposición de motivos e iniciativas de Decreto del Presupoesto de Egresos de la federación 2001.

social básica[15]. O desenvolvimento humano busca incidir nas situações que reproduzem o circulo vicioso da pobreza extrema de geração em geração, como são: a mortalidade, a alimentação deficiente, a falta de atenção à saúde, a assistência irregular e o baixo nível de aproveitamento escolar. A produtividade e o emprego pretendem gerar condições favoráveis para a inserção das famílias na pobreza extrema no ciclo produtivo, com o objetivo de elevar suas oportunidades de renda. E por fim, as infra-estruturas sociais básica, que buscam eliminar as brechas existentes em matéria de serviços básicos de água potável, eletricidade, entre outros, a fim de que os esforços em matéria de saúde e educação, assim como a propostas de fortalecer as atividades produtivas, tenham um maior beneficio (DÍAZ *et al*, 2001:4).

Vale mencionar que a distribuição de recursos é feita segundo a divisão das vertentes. Durante o ano de 2001, dos 64.919,1 milhões de pesos direcionados para o combate a pobreza, 46% foi destinado a vertente do desenvolvimento humano, 40% foi direcionado para infra-estrutura básica e 14% para produtividade e emprego. Verifica-se (gráfico 01) nesta distribuição uma primazia da vertente do capital humano em detrimento as outras vertentes.

Gráfico 01 Gasto Social Aprovado para Superar a Pobreza



Fonte: Díaz *et al* 2001, elaboração dos autores com base no documento: Exposición de motivos e iniciativas de Decreto del Presupoesto de Egresos de la Federación 2001.

Estas vertentes têm suas origens em quatro princípios conceptuais, são eles: focalização; co-responsabilidade; descentralização e coordenação e complementaridade.

[15] Antes, respectivamente, capital humano, oportunidades de renda e capital físico.

A focalização é um critério para identificar os grupos mais marginalizados dentro do panorama sócio-econômico do país. Reconhecendo de maneira implícita que os recursos públicos disponíveis para fazer frente ao problema da pobreza são necessariamente insuficientes, o governo tem optado por centrar seus esforços em aqueles grupos que concentram as necessidades mais urgentes. A co-responsabilidade, que em teoria pretende que os beneficiários se identifiquem com os programas, na prática se tem traduzido em um mecanismo de transferência de custos. Exige a participação dos beneficiários na operação do programa, mas não em seu desenho. Vale ressaltar que, esta interpretação estreita da participação limita o direito do cidadão em questões que não afetam diretamente o funcionamento do programa.

A descentralização implica em "pulverizar" o manejo dos recursos para os níveis em que se tem maior proximidade com os problemas e necessidades da população. Este princípio visa fornecer maior transparência e "eficiência" no direcionamento dos recursos, ademais, descentraliza as tomadas de decisões do nível federal. Por último, a coordenação e complementaridade entre programas e dependências buscam evitar as duplicidades e potenciar o efeito total do combate à pobreza. Estes princípios não somente dão corpo às estratégias seguidas pelo governo mexicano, como também determinam a aplicabilidade e a operação dos programas.

Como verificado (gráfico 1), a vertente do desenvolvimento humano possui uma grande participação nos gastos sociais, essa prioridade é devido o reconhecimento dos Organismos Internacionais[16] de que:

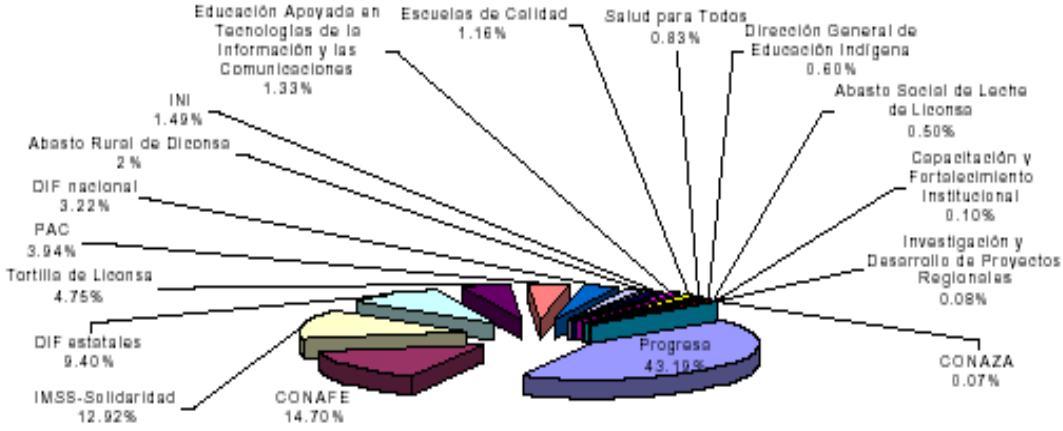
> El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. […] En todos los niveles de desarrollo las capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito de desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por si mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente (PROGRAMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000 *apud* DÍAZ *et al*, 2001).

No interior da vertente de desenvolvimento humano o programa que mais vem ganhando espaço, tanto em termos de recurso quanto de reconhecimento nacional e internacional, é o Programa de Educação, Saúde e Alimentação. O PROGRESA é um esforço do Governo mexicano para ampliar as oportunidades e complementar a renda de milhões de

[16] Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano.

famílias que vivem em condições de extrema pobreza. Ele busca remover os obstáculos que impedem às famílias pobres ascender a níveis suficientes de nutrição e cuidado de sua saúde, assim como se beneficiar da formação e capacidades que se adquirem por meio de uma educação básica adequada. Em essência, se busca assegurar que estas famílias tenham a seu alcance oportunidades genuínas de satisfazer as necessidades básicas que representam a educação, a saúde e a alimentação para o desenvolvimento de seus membros e o bem-estar familiar.

Gráfico 02 Participação dos Programas da vertente de desenvolvimento Humano para o ano de 2001 (%)



Fonte: Díaz *et al*, 2001.

O gráfico acima ilustra a participação dos Programas na vertente de desenvolvimento humano, e como se pode observar o Programa de Educação, Saúde e Alimentação exerce uma grande participação com 43,19%, logo em seguida temos o Programa Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSSsolidaridad) com 12,92%. Levando em consideração que esta vertente busca combater os riscos em matéria de educação, saúde e alimentação, vale mencionar a distribuição de pesos relativos de cada um desses componentes: a educação corresponde a 35,74% da vertente e é representada pelo Conselho Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que opera por meio de programas compensatórios para crianças de localidades rurais e indígenas em risco; pelo Programa para infra-estrutura em Educação Básica (Escuelas de Calidad), que privilegia as zonas marginalizadas, rurais e população indígena na redução do risco em infra-estrutura educativa; e pelo componente educativo do PROGRESA.

A saúde da população em pobreza extrema se atende por meio dos programas de Ampliação da Cobertura (PAC), IMSSsolidaridad e o componente da saúde do PROGRESA. Esse componente soma 24,67 % da vertente. O Programa ISSMsolidaridad atende a população rural marginalizada, mediante uma rede regionalizada de unidades, para sua realização conta com a participação voluntária da comunidade. O PAC se dirige à população rural dispersa por meio de um pacote básico de serviços de saúde (saneamento básico a família, planejamento familiar, atenção pré-natal, vigilância epidemiológica, entre outras ações).

O apoio para a alimentação das famílias pobres se dá por meio do café da manhã escolar, a cargo do Desenvolvimento Integral da Família (DIF) e, dos programas de tortilla e leche, além do componente alimentar do PROGRESA, entre outros. Esse componente exerce 35,53% da vertente.

De todos os programas mencionados, o PROGRESA é o que tem ganhado mais destaque, tanto no governo Zedillo, no qual foi lançado, quanto no governo Fox. Além disso, ganha notoriedade internacional perante aos organismos internacionais, por isso, cremos que este programa requer uma revisão mais detalhada.

Neste capítulo discorro, sobre a natureza do Programa de Educação, Saúde e Alimentação, seus objetivos, ações e estratégias para combater à pobreza. Destacando o "caráter inovador" atribuído a este Programa por diversos Órgãos Internacionais.

2.1 Antecedentes Indiretos ao Programa de Educação, Saúde e Alimentação

O PROGRESA foi formulado a partir de antecedentes diretos, como estudos e programas piloto, e indiretos, como programas anteriores de combate à pobreza extrema e desenvolvimento rural no México. Dos antecedentes indiretos, devemos registrar: o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) e os programas de subsídios alimentares (ANEXO A). O PROGRESA é lançado com a perspectiva de superar as principais limitações verificadas nesses programas anteriores, particularmente tentando ser mais bem sucedido em três áreas: educação, saúde e alimentação (SCOTT, 1999).

2.2 Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)

Ao final da década de 1990 houve uma convergência entre os principais organismos e foros internacionais sobre uma estratégia contra a pobreza extrema centrada na inversão em capital humano básico e, focalizado sobre os grupos mais pobres. No caso do México, esta

estratégia foi formulada explicitamente em um trabalho do Banco Mundial realizado por Santiago Levy, que propunha a provisão simultânea de um pacote básico de educação, alimentação e saúde que extraísse benefícios da relação de complementaridade existente nestas necessidades[17].

É relevante destacar que existe uma diferença importante entre a proposta original de Levy de criar os Centros de Atenção para a Pobreza Extrema (CAPEs) e o PROGRESA. Estes Centros focavam principalmente os componentes da alimentação e saúde, a educação era considerada mais como um insumo a estes outros dois componentes que um objetivo em si mesmo. Um precedente importante para um esquema deste tipo foi um programa piloto de ampliação de cobertura de serviços de saúde, o Programa de Serviços de Saúde para a População Aberta (PASSPA), que hoje representa o Programa de Ampliação de Cobertura (PAC). Entretanto, no caso do PROGRESA a educação é o componente central; ainda que a saúde básica e a nutrição fossem importantes na geração de ativos produtivos, é provável que as condições atuais não constituíssem diretamente uma restrição tão relevante como a educação para o acesso a melhores oportunidades produtivas.

Um antecedente mais imediato do PROGRESA foi a implementação de um projeto piloto e sua avaliação na cidade de Campeche[18]. Neste teste se experimentou a transferência monetária, condicionada a assistência a centros de saúde, via cartões eletrônicos. Porém, o esquema de cartões eletrônicos não se aplicou ao PROGRESA pelo problema de estender a tecnologia ao meio rural. Apesar destes antecedentes, o Programa iniciou como o principal programa da administração de Ernesto Zedillo, em 1997, depois de um amplo processo de planejamento e revisão.

O programa possui várias características que o distinguem das iniciativas anteriores de redução da pobreza no México. Primeiro, a ajuda é dada em dinheiro, e não em espécie, e é entregue diretamente a chefe do domicílio. Segundo, os pagamentos são feitos regularmente, desde que as beneficiárias cumpram uma série de exigências conhecidas como "co-responsabilidades", tais como manter os filhos na escola, levá-los regularmente ao médico e fazer que tomem as vacinas, e participar de discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar. Mulheres grávidas e mães lactantes também recebem um suplemento fortificante que ajuda a prevenir a desnutrição.

[17] Cabe ressaltar que, as propostas de Amartya Sen em "Desenvolvimento como liberdade" fora particularmente em saúde e educação para a conquista da "liberdade". Esse autor, inclusive como funcionário do Banco Mundial, influi fortemente em suas propostas.
[18] Capital do Estado de Campeche.

Uma família, com crianças, recebe o equivalente a cerca de US$ 15 por criança, mensalmente. Os incentivos podem ser maiores, caso mantenham os filhos na escola depois da quarta série do ensino fundamental, havendo inclusive ajuda para material e uniforme. O valor do benefício sobe à medida que os alunos vão passando de ano. A partir do ensino médio os pagamentos para meninas são mais altos do que para meninos, uma forma de discriminação afirmativa destinada a preencher o abismo de gênero na educação entre os pobres. Os pagamentos possuem tetos (nenhuma família pode receber mais de US$ 150 por mês).

As famílias podem permanecer no programa por três anos, desde que cumpram suas co-responsabilidades. Aquelas que não o fizerem podem ser suspensas ou até retiradas da lista de beneficiadas. Após três anos, as famílias podem ser novamente cadastradas, se ainda atenderem os critérios do programa.

No início, o programa utilizou dados do censo e de pesquisas domiciliares para identificar as áreas rurais com os níveis mais altos de indigência e as com piores condições de vida. Uma vez identificadas às comunidades prioritárias, foram feitas pesquisas de porta em porta para se averiguar que famílias deveriam receber ajuda primeiro. Para tanto, foi adotado um sistema de pontuação baseado em critérios como níveis de renda, de escolaridade e ocupação, estado da moradia, propriedade de terra e gado, de eletrodomésticos e acesso a água potável e energia elétrica. Como filtro final, as listas de beneficiários potenciais foram apresentadas em reuniões comunitárias, para que os vizinhos pudessem confirmar os candidatos. Os mesmos passos foram sendo aprimorados e aplicados, à medida que o programa ia se ampliando, e até foram criadas unidades móveis de registro para cobrir as áreas urbanas.

Na atualidade, a definição do público-alvo do Programa se baseia em conceitos formulados em 2002 pelo Comitê Técnico de Mensuração de Pobreza (ver seção 2.1). O Comitê formulou três linhas de pobreza para classificar as famílias beneficiarias, a saber: linha alimentar, de capacidade e de patrimônio.

Segundo os formuladores do PROGRESA, várias salvaguardas protegem o programa contra a manipulação política e a corrupção. Começando pelo repasse do benefício, o pessoal do Programa não lida com dinheiro. As tarefas de classificar e distribuir os envelopes de dinheiro são repassadas aos bancos comerciais, a uma controladora estatal e à companhia dos telégrafos. No período que antecede as eleições, não se faz nenhuma inscrição de novas beneficiárias e nenhum pagamento pode ser feito perto de datas de comícios.

O programa também procura fazer que suas beneficiárias entendam que os serviços de saúde, educação e alimentação que recebem são direitos básicos dos cidadãos mexicanos e não uma dádiva do governo. Com esse intuito, o programa realizou intensas campanhas de transparência antes das eleições nacionais de 2003 e das estaduais e municipais de 2004.

Mas talvez a característica mais perceptível do programa seja o papel fundamental que as avaliações desempenham em sua operacionalidade. Seu crescimento deliberadamente gradual permitiu aos administradores comprovar o que funcionava e o que precisava ser ajustado. No início, por exemplo, o programa tinha uma série de sistemas regionais de pontuação que tendiam a superdimensionar a presença de pobres em áreas relativamente mais ricas e vice-versa. Descobriu-se também que os domicílios sem crianças estavam sendo excluídos. Para resolver essas disparidades, foi elaborado um questionário nacional utilizando dados recentes de pesquisas domiciliares mais refinadas e informações das próprias beneficiárias do programa.

A função das avaliações não é apenas oferecer retroalimentação. Os dados também servem de apoio às apresentações que os administradores fazem perante o Congresso do México sobre o impacto do *OPORTUNIDADES*. Em conseqüência disso, o orçamento operacional do programa se elevou de 600 milhões de pesos em 1997 para 30 bilhões em 2004, fazendo do *OPORTUNIDADES* o maior programa social da história do México.

Vale destacar que, no início o PROGRESA era dirigido para as áreas rurais, onde se concentra a pobreza absoluta. Com a mudança de Governo, em 2002, o programa passou a ser denominado *OPORTUNIDADES*, e sofreu algumas modificações. O programa passou a incluir também os indigentes das áreas urbanas e ampliou seus subsídios para educação. Como um incentivo adicional para que os alunos se formem o programa agora oferece uma contribuição para as contas de poupança individuais, ajudando seus jovens beneficiários a acumular algum dinheiro para pagar sua educação superior, começar um pequeno negócio ou adquirir uma casa.

2.3 Base Conceitual da Pobreza e Descrição do Programa

No Programa de Educação, Saúde e Alimentação, hoje OPORTUNIDADES, a pobreza se concebe como a privação de capacidades básicas. Considera-se que a situação de uma pessoa se define a partir do que esta pode ser ou fazer. Ser pobre, na concepção do Programa significa, então, que em certas condições sociais as pessoas não têm acesso aos recursos econômicos necessários para desenvolver suas capacidades básicas. Neste sentido, o

fenômeno da pobreza transcende a esfera individual e familiar para converter-se em um fenômeno social, ao excluir a quem não tem acesso aos meios ou recursos necessários para integrar-se plenamente e participar na sociedade. Nesta dimensão, o ambiente social desempenha um papel essencial que exige a confluência de esforços para atuar sobre as restrições que impedem as pessoas de acumular ativos geradores de renda ou que os impedem de aproveitá-los.

A pobreza se associa, sob este enfoque, com as restrições que enfrentam os indivíduos para terem acesso a serviços básicos, como educação, saúde e a nutrição para poder integrarem-se à vida social e produtiva, dispor dos recursos para poder empreender atividades produtivas com seus próprios meios. Uma política para a superação da pobreza necessita igualar as oportunidades para os indivíduos, orientar e melhorar suas capacidades e construir um ambiente favorável, assim como reduzir as barreiras e as restrições para uma vida melhor.

Com a finalidade de estabelecer políticas de acordo com as necessidades da população que vive em condição de pobreza, o Governo mexicano, em 2002, adotou uma definição de pobreza que permite dirigir as ações de forma prioritária à intensidade da pobreza que padecem os indivíduos e suas famílias, levando em consideração as carências e riscos que enfrentam e considerando as necessidades mais urgentes. Neste sentido, se têm definido três níveis de pobreza: linha 1, linha 2 e linha 3. É importante ressaltar que, os dados para os cálculos da incidência, intensidade e severidade da pobreza no México foram levantados pelo Instituto Nacional de Estatística Geografia e Informática (INEGI), referida ao terceiro semestre de 1992, 1994, 1996, 1998 e 2000, , por meio da Pesquisa Nacional de Renda e Gastos dos Domicílios (ENIGH).

A linha 1 considera todos aqueles domicílios cuja a renda é insuficiente para cobrir as necessidades mínimas de alimentação, equivalente a 15,4 e 20,9[19] pesos por pessoa, em áreas rurais e urbanas, respectivamente. Portanto, estes domicílios, não contam se quer com os recursos mínimos para a aquisição dos alimentos necessários para sua subsistência, tão pouco para desenvolver suas capacidades ou cobrir qualquer necessidade adicional como vestuário ou moradia. A linha 2 inclui os domicílio cuja renda é insuficiente para cobrir conjuntamente suas necessidades básicas de alimentação, saúde e educação. Equivalentes a 18,9 e 24,7 peso por pessoas, em áreas rurais e urbanas, respectivamente. Por fim, a linha 3 refere se a todos aqueles domicílios cuja renda é insuficiente para satisfazer, em conjunto, suas necessidades de alimentação, saúde, educação, moradia, vestuário e transporte público, equivalente a 28,1 41,8 pesos por pessoa, em áreas rurais e urbanas, respectivamente (CORTÉS *et al*, 2002).

[19] Valores diários.

Segundo os cálculos de CORTÉS *et al* (2002), com base nas informações da ENIGH e seguindo o critério de classificação do Comitê Técnico de Mensuração de Pobreza, para o ano de 1992: 22,5% da população tinha uma renda insuficiente para adquirir alimentos (linha 1), o que correspondia a 17,4% dos domicílios; 28 % da população tinha uma renda insuficiente para adquirir alimentos, saúde e educação (linha 2), equivalente a 21,8% dos domicílios; e por fim 52,6% dos indivíduos tinha renda inferior ao valor da linha 3 de pobreza, o que correspondia a 44,1% dos domicílios (tabela 01).

Tabela 01 : Proporção da População Pobre mexicana 1992/2000 (%)

Definição de Pobreza	1992	1994	1996	1998	2000
Linha 1, domicílio	17,4	16,1	28,8	26,8	18,6
Linha 2, domicílio	21,8	22,7	36,5	32,9	25,3
Linha 3, domicílio	44,1	46,8	60,8	55,6	45,9
Linha 1, pessoas	22,5	21,1	37,1	33,9	24,2
Linha 2,pessoas	28,0	29,4	45,3	40,7	31,9
Linha 3, pessoas	52,6	55,6	69,6	63,9	53,7

Fonte: CORTÉS *et al*, 2002.

Observa-se que nos anos de 1994 e 1996 a pobreza teve um aumento considerável. Durante estes anos, a proporção da população referente a linha 1 passou de 21,1% para 37,1%, equivalente ao aumento de 16,1% para 28,8% dos domicílios; enquanto que a linha 2 observou-se um aumento de 29,4% para 45,3% das pessoas e na linha 3 um aumento de 55,6% para 69,6% a proporção da população. Vale mencionar que, neste período apresentou-se a crise econômica mexicana, fato que contribuiu para estes aumentos significativos da pobreza . Já entre os anos de 1996 e 1998, observou-se uma redução da pobreza. Essa queda foi mais substancial nos anos entre 1998 e 2000. Neste período a proporção de domicílios diminuiu de 26,8% para 18,6%, enquanto que a proporção de pessoas em condição de pobreza se reduziu de 33,9% para 24,2%. Em suma, no período 1992-1994 o México apresentou uma diminuição na pobreza, enquanto que no período 1994-1996 ocorreu um incremento substancial da mesma, e entre 1998-2000 uma redução ainda mais significativa da proporção da população pobre.

CORTÉS et al (2002) atribui estas oscilações da pobreza mexicana ao ciclo econômico. Uma interpretação destes resultados é que a recuperação econômica tem um papel importante nos níveis de pobreza. Se o crescimento econômico se mantém, eventualmente a pobreza começa a ceder. Entretanto, outros autores atribuem esta queda dos níveis de pobreza, principalmente a partir do ano 2000, com a rápida expansão do Programa de Educação, Saúde e Alimentação.

2.3.1 Estratégias e Objetivos do PROGRESA

De acordo com documento do PROGRESA (1999), a persistência da pobreza constitui uma das principais limitações para assegurar o desenvolvimento sobre bases sólidas e poder garantir o princípio da equidade entre as pessoas. Este fenômeno de profundas raízes se manifesta tanto nas assimetrias de acesso aos bens e serviços como na frágil inserção da população no sistema produtivo. A pobreza é uma condição que impede que se satisfaçam as necessidades básicas das pessoas e que elas participem plenamente na sociedade. Em última instância, não permite, de fato, caracterizar os indivíduos como cidadãos.

Além disso, a pobreza engendra um círculo vicioso que impede um desenvolvimento adequado. No geral, as crianças que nascem em uma família pobre são presas por enfermidades infecciosas recorrentes que minguam suas capacidade para um desenvolvimento normal, situação agravada pelas deficiências nutricionais. Soma se a isto, as dificuldades econômicas das famílias, que faz com que as crianças abandonem os estudos para se incorporarem à força de trabalho para contribuir na renda familiar. Desta forma, vão se estreitando as condições que perpetuam a pobreza entre gerações.

De acordo com a proposta do Programa, um modo de reverter este processo é mediante a entrega de apoios às famílias pobres. Esses apoios são focados em três aspectos: adequação nutricional, possibilidade de escapar das enfermidades e da mortalidade prematura; e acesso à educação. Estes aspectos constituem, no entendimento do Programa, os pilares sobre os quais se fundamentam os esforços contra a pobreza.

Dentro da estratégia para a superação da pobreza dirigida ao desenvolvimento das capacidades e potencialidades das pessoas, o PROGRESA tem como objetivos:

- Melhorar substancialmente as condições de educação, saúde e alimentação das famílias pobres, particularmente das crianças, das mulheres grávidas e em período lactante, mediante serviços suficientes e de qualidade em matéria educativa e de

cuidado da saúde escolar, cuidados com a saúde de qualidade, assim como ajudas alimentares;

- Integrar estas ações para que o aproveitamento escolar não seja afetado por enfermidades ou desnutrição de as crianças e jovens, e nem mesmo seja necessário que estas crianças realizem trabalhos que dificultem sua assistência escolar; uma realidade muito presente na vida da população mais pobre, para complementação da renda em casa, crianças;
- Procurar que os lugares disponham de médios e de recursos suficientes para que seus filhos completem a educação básica;
- Induzir a responsabilidade e a participação ativa dos pais e de todos os membros das famílias em favor do beneficio que significa para as crianças e jovens melhorar sua educação, saúde e alimentação;
- Promover a participação e o respaldo comunitário nas ações do PROGRESA para que os serviços educativos e de saúde beneficiem o conjunto das famílias das localidades onde opera, assim como somar esforços e iniciativas comunitárias em ações similares ou complementarias ao Programa.

Este Programa sustenta suas ações nas seguintes orientações estratégicas: a) a família como âmbito e unidade de ação; b) Fomento a co-responsabilidade dos pais; c) Enfoque integral: educação, saúde e alimentação; d)Transparência e objetividade; e) Fomento ao apoio comunitário e das autoridades locais; f) Estreita coordenação entre níveis do governo: federal, estadual e municipal; g) Complementaridade com outros programas; h) Avaliação.

2.3.1.a) A Família Como Âmbito e Unidade de Ação

As famílias que vivem em condição de pobreza extrema constituem-se o público-alvo do PROGRESA, independentemente de sua composição, estrutura familiar e lugar de residência. Reconhece-se que a família é o espaço privilegiado para fazer frente às adversidades econômicas e sociais, representando o lugar onde residem os fatores que tendem a perpetuar, de geração em geração, a pobreza extrema. Assim, é primordial remover os obstáculos que impedem a estas famílias beneficiar-se da educação básica, ascender a níveis suficientes de nutrição e ter maior cuidado com a saúde. A tarefa do programa consiste, ainda, na procura de oportunidades genuínas para satisfazer as necessidades básicas de educação,

saúde e alimentação das famílias que vivem em condição de pobreza, para o desenvolvimento dos seus membros e o bem-estar da família.

O Programa busca, ainda, melhorar a condição da mulher e potenciar o papel decisivo que ela desempenha em favor do desenvolvimento familiar e comunitário. Ao promover a igualdade de gênero, ele pretende reduzir as disparidades sociais que prevalece entre homens e mulheres, as quais se traduzem quase sempre em desvantagens para elas. Os componentes do Programa contribuem para satisfazer várias necessidades para o cuidado da saúde e da situação nutricional das mulheres, assim como de suas bases educacionais. Em todos os casos busca-se que a mãe da família seja depositária e titular dos benefícios econômicos dirigidos a seu lugar.

2.3.1.b) Fomento a co-responsabilidade dos Pais

A co-responsabilidade dos beneficiários do Programa é essencial para o êxito de seus objetivos e é requisito indispensável para que as famílias possam receber os benefícios. A participação ativa dos pais é insubstituível para alcançar uma boa educação dos filhos, e também para melhorar a saúde e nutrição dos mesmos. Dessa maneira, os esforços governamentais nestas áreas só conseguem êxitos significativos com a participação ativa das famílias. É responsabilidade dos pais fazer um bom uso às ajudas econômicas que recebem e destiná-las a melhorar a alimentação e a educação de seus filhos, assim como assegurar condições adequadas de higiene.

Fomentar uma atitude de co-responsabilidade requer pleno respeito das decisões das famílias. Os apoios devem ampliar suas opções e oportunidades e dotá-las de informações suficientes para que todos possam fazer uma eleição informada e responsável. As famílias são as que decidem sobre o uso dos apoios recebidos pelo Programa. No documento do Programa fica muito claro que, eleger é optar entre alternativas, é igualmente, assumir responsabilidade pelos resultados de suas ações sobre suas condições de vida presentes e futuras.

O Programa visa atender as necessidades básicas, oferecendo apoios e serviços nas áreas de educação, saúde e alimentação. Um meio para impulsionar o poder de decisão dos beneficiários consiste em oferecer, ademais dos apoios em bens, como complementos alimentícios e serviços de atenção primária à saúde, um apoio monetário que lhes permitem exercer sua preferência no consumo de alimentos. Este programa, de um lado, atende a um fato objetivo das pessoas: as necessidades básicas, de outro, um subjetivo: o exercício das preferências (PROGRESA, 1999).

Em suma, o PROGRESA propicia a participação dos membros das famílias mediante a assistência das titulares beneficiárias às políticas de saúde e higiene, a assistência da família a clínica e ao centro de saúde, a assistência das crianças à escola e o uso dos apoios monetários para a compra de alimentos. Também é importante salientar que, o Programa promove e fomenta a participação comunitária na seleção dos beneficiários.

2.3.1.c) Enfoque Integral: educação, saúde e alimentação

Educação, saúde e alimentação constituem uma tríade estratégica de ações para o combate à pobreza extrema. Ademais, dos benefícios sociais e privados que representam a inversão de cada um desses componentes, seus efeitos se multiplicam e potenciam reciprocamente pelas inter-relações positivas que os vinculam. Existe consenso da importância da complementaridade entre essas três esferas e sobre o fato de que, para potencializar sua efetividade é necessário que cheguem simultaneamente ao nível individual. Os esforços que se empregam na educação não renderão os mesmos resultados se não vão acompanhados do combate à desnutrição que garanta o adequado desempenho físico dos indivíduos. Tão pouco se aproveitará de maneira "ótima" os propósitos para melhorar a saúde se não vão acompanhados de uma educação integrada que promova o combate e a prevenção das enfermidades.

A educação é um fator fundamental para que os indivíduos se incorporem plenamente à vida social, política e econômica do país. Também responde a uma necessidade básica cuja satisfação contribui para o desenvolvimento das capacidades que se requerem para a realização de atividades produtivas e bem remuneradas. Além disso, a educação tem um impacto substancial sobre o bem-estar das famílias, uma vez que, por esta via, ascendem à informação e os conhecimentos necessários para aproveitar os recursos e serviços oferecidos e, para cuidar melhor da saúde e alimentação.

Na visão do Programa, um maior nível educacional permite aproveitar melhor os serviços de saúde e os benefícios que estes oferecem, porque favorece a compreensão da importância das medidas preventivas de saúde e higiene. A maior escolaridade das famílias desenvolve uma maior iniciativa para valer-se da informação e serviços disponíveis, e a saúde das crianças propicia um melhor rendimento na escola.

Do ponto de vista da alimentação, um estado nutricional adequado é fundamental para o desenvolvimento e o exercício das capacidades de aprendizagem das pessoas. Em correspondência, um maior nível de escolaridade repercute sobre o estado nutricional, já que

favorece a adoção de padrões alimentares adequados, assim como o acesso em quantidade e qualidade dos alimentos, uma vez que os indivíduos com maiores níveis educacionais têm, no geral, trabalhos de melhor remuneração.

2.3.1.d) Transparência e Objetividade

A seleção das localidades se realiza mediante critérios objetivos e procedimentos rigorosos que asseguram uma mesma base de comparabilidade em nível nacional. Com ele se busca assegurar a transparência e a eficácia na focalização das ações para a população em condições de pobreza extrema.

A identificação das famílias beneficiárias passa por três etapas: em primeiro lugar, há uma focalização geográfica, por meio da qual se determinam as localidades com maior marginalização e se verifica seu acesso a serviços de educação básica e saúde; em segundo lugar, em todas as localidades selecionadas se re-coleta, a modo de censo, informação sócio-econômica de cada lugar, com o qual é possível identificar as famílias beneficiárias; e por último, feito à identificação, a relação das famílias resultantes se apresenta à comunidade em assembléia, para que emitam opiniões para depuração ou sugerir inclusões.

Com a finalidade de aproximar-se de um caráter multidimensional da pobreza, a identificação que o Programa faz dos domicílios pobres repousa na utilização de uma metodologia que incorpora, junto com as rendas das famílias, outros indicadores que reflete a complexa relação entre os fatores que a determinam.

2.3.1.e) Fomento ao Apoio Comunitário e das Autoridades Locais

O compromisso e a co-responsabilidade que estabelece o Programa com as famílias beneficiárias se acordam individualmente com cada uma delas; entretanto, se reconhece que a participação comunitária é um elemento fundamental para o bom desenvolvimento do Programa e o êxito de seus objetivos. O PROGRESA impulsiona, assim, a participação co-responsável da sociedade com pleno respeito à pluralidade e particularidades sociais e culturais das comunidades onde opera, apoiando e promovendo a participação comunitária organizada no seguimento e avaliação das ações. A promoção das ações comunitárias são de caráter voluntário.

Um valioso apoio para assegurar a adequada operação do PROGRESA, constitui nas *promotoras voluntárias*, as quais colaboram em praticamente todas as localidades onde opera

o Programa e que, junto com as autoridades locais, municipais e estaduais, dão seguimento às ações, e é um importante vínculo para expor dúvidas e comentários das famílias que participam no Programa. Vale mencionar que, em 2002-2003, a figura da promotora voluntária foi substituída pelos Comitês de Promoção Comunitária.

2.3.1.f) Estreita Coordenação entre Níveis do Governo: federal, estadual e municipal

Para o desempenho de ações e para assegurar a eficiente operação do Programa, tem sido indispensável à assistência das autoridades e as instituições estatais. O PROGRESA se finca no compromisso conjunto das autoridades federais, estatais e municipais, para promover as medidas e estabelecer a coordenação necessária para alcançar seus objetivos.

Neste sentido, o PROGRESA foi estruturado da seguinte forma: o Programa é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL) por meio da Coordenação Nacional de PROGRESA (CONPROGRESA), órgão desconcentrado da Secretaria, criado pelo decreto presidencial em oito de agosto de 1997, com o objetivo de formular, coordenar e avaliar a execução do PROGRESA. CONPROGRESA conta com um Conselho, integrado pelos titulares do SEDESOL, das Secretarias de Educação Publica (SEP), da Saúde (SSA), e de Moradia e Credito Público (SHCP). Para o seguimento dos avanços do programa, se constituiu o Comitê de Conselho do CONPROGRESA, integrado pelo subsecretário de Desenvolvimento Regional do SEDESOL, o subsecretário da SHCP, o subsecretário do SEP, o subsecretário do SSA. Na operação do programa participam em nível federal, além do SEDESOL, a SEP, a SSA e o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), por meio do programa IMSSSolidaridad. Em nível estatal, os governos das entidades federativas são responsáveis pelos serviços de educação básica e atenção à saúde da população.

A participação do PROGRESA nas entidades se formaliza por meio de acordos de coordenação entre os Governos Estatal e Federal. Em nível municipal, as autoridades municipais nomeiam uma pessoa à presidência municipal como ligação entre o município e o programa, e colabora na revisão das localidades, na ampliação da cobertura dos serviços de educação, saúde; facilitando o levantamento de informações socioeconômicas para identificar às famílias beneficiarias, e facilitar a entrega dos apoios do programa às famílias.

Os governos das entidades federativas são os responsáveis pelos serviços de educação básica e da atenção à saúde da população aberta, assim como da operação dos componentes respectivos do Programa. O PROGRESA conta, também, com o apoio das autoridades

municipais para o desenvolvimento de suas ações. Participam na revisão das localidades para a incorporação ao Programa, com a finalidade de apoiar na verificação de quem conta com o acesso adequado aos serviços de educação e saúde e das localidades que não contam com acesso; dispõem de pessoas que serve de apoio em nível municipal para as ações, e facilita os operativos de entrega dos apoios às famílias beneficiárias.

2.3.1.g) Complementaridade com Outros Programas

O Programa busca complementar-se com outros programas sociais para o desenvolvimento de infra-estrutura social básica em benefício das localidades e regiões em que opera, como: ações de melhoramento de moradia, acesso à água potável, eletrificação, assim como ampliação de estradas e telecomunicações, entre outros. Neste sentido, ao desenvolver suas ações, o PROGRESA aspira atrair inversões nas localidades que apresentam maior marginalização, para assim maximizar os efeitos positivos de diversos programas, a fim de que a população que mora nestas localidades disponha de uma sólida infra-estrutura básica e cobertura social que a permita ascenderem a novas oportunidades de desenvolvimento.

2.3.1.h) Avaliação Periódica

A avaliação é uma peça fundamental do Programa, já que permite não somente mensurar os resultados e impactos, mas principalmente a propor medidas de correção e reorientação das ações, melhorar a funcionalidade dos processos e, em geral, aumentar a efetividade e eficiência do uso dos recursos direcionados para o êxito dos objetivos traçados. Uma avaliação rigorosa dos impactos e resultados do Programa sobre a população beneficiária permitem verificar o cumprimento de seus objetivos, seus êxitos, e suas metas. O esquema de avaliação para identificar resultados e impactos contempla as análises dos efeitos de curto, médio e longo prazo do Programa sobre a população beneficiária, usando diversas aproximações, que incluem instrumentos quantitativos e qualitativos, assim como estudos repetidos no tempo.

Por meio destes mecanismos, busca-se identificar com precisão os resultados e impactos que efetivamente são atribuídos ao Programa, distinguindo os efeitos correspondentes a outros fatores tanto na esfera individual, como na familiar e no contexto comunitário. O que permite conhecer os impactos reais do Programa e suas áreas de atenção,

as sinergias que ocorrem entre seus componentes e as repercussões na dinâmica familiar e na condição da mulher.

Em suma, o processo de avaliação procura: melhorar o modo como o Programa opera; conhecer o efeito de cada peso que se gasta; e prestação de contas.

2.4 Componentes do Programa

O PROGRESA está integrado por três componentes estreitamente vinculados entre si:

- Apoios educacionais para facilitar que as crianças e jovens cursem a educação básica completa, fomentar a matrícula e assistência regular à escola, assim como a participação dos pais no processo do aproveitamento escolar;
- Atenção básica à saúde de todos os membros da família, fomentando uma transformação na orientação e utilização dos serviços de saúde, com a participação, tanto das famílias como das instituições provedoras de serviços, que derive de uma atitude preventiva mediante o fomento ao auto-cuidado da saúde e a adequada vigilância da nutrição familiar;
- Apoios para melhorar o consumo alimentar e o estado nutricional das famílias pobres, principalmente das crianças, assim como das mulheres.

Estes componentes constituem uma resposta integral, na visão do Programa, para reverte o circulo vicioso da pobreza. A conveniência de proporcionar de maneira conjunta estas três ações advém das interações e influencias mutuas que existem entre elas. É importante salientar que estes componentes tratados de forma isolada não são suficientes para lograr o objetivo de fomentar o desenvolvimento das capacidades e potencialidades dos indivíduos.

2.4.1 Educação

Na área educativa, o Programa orienta suas ações para favorecer a inscrição, permanência e aproveitamento escolar das crianças e dos jovens, enfatizando a equidade de gênero, para que maior número de meninas e jovens possa concluir o ciclo de educação básica.

As bolsas de estudo são direcionadas para cada membro dos lugares selecionado, menores de 18 anos que cursam entre o terceiro ano do primeiro grau e o terceiro ano do segundo grau. Com estas bolsas o Programa visa manter as crianças e os jovens nas escolas. Os apoios educacionais vão aumentando conforme os níveis escolares, estes aumentos tem o

propósito de estimular a permanência dos jovens na escola, até concluir o ciclo educacional básico e, por conseguinte, evitar a deserção prematura causada principalmente pela necessidade de incorporar-se à força de trabalho para ajudar na renda familiar. Neste sentido, estas bolsas possuem duas particularidades: o montante de bolsas é crescente à medida que o grau a cursar é mais alto, e em nível secundário (ensino-médio), as bolsas para mulheres são relativamente superiores às dos homens.

O apoio a educação é proporcionado em material escolar ou em recursos monetários. Ao inicio do ciclo escolar autoriza-se um apoio monetário a todos os alunos beneficiários do Programa inscritos entre terceiro e sexto ano do primeiro grau (ensino fundamental) para adquirir materiais escolares, entretanto, em algumas localidades se faz a entrega de pacotes escolares (de acordo com as normas do Conselho Nacional de Fomento Educativo). Ao inicio do segundo semestre do ciclo escolar, aos bolsistas do Programa, no primário, se autoriza um apoio monetário adicional para a reposição dos materiais escolares. Os alunos das famílias beneficiárias, menores de 18 anos, que estão inscritos entre o primeiro e terceiro ano do segundo grau (ensino-médio) recebem um único apoio monetário anual para a aquisição de materiais escolares, ao inicio do ciclo escolar.

2.4.2 Saúde

Este componente oferece atenção primária com a finalidade de reduzir a incidência de enfermidades, e melhorar os níveis de saúde das famílias beneficiárias, assim como contribuir para elevar os indicadores de saúde entre a população, ademais, proporcionar uma transformação substancial e perdurável na conduta das famílias que deriva de uma atitude preventiva para o cuidado de a saúde. As ações se destinam para todos os membros das famílias beneficiárias, porém, se tem um cuidado especial para com as crianças (menores de cinco anos) e mulheres grávidas e nutrizes. Para o êxito destes propósitos se estabelece um conjunto de estratégias: proporcionar de maneira gratuita um Pacote Básico de Serviços de Saúde (ver quadro 02); prevenir e atender a desnutrição de crianças menores de cinco anos; fomentar e melhorar o auto-cuidado da saúde das famílias e da comunidade mediante informação e capacitação em matéria de saúde, nutrição e higiene e; reforçar a oferta de serviços de saúde para satisfazer a demanda adicional.

O Pacote Básico de Serviços de Saúde é composto por um conjunto de estratégias que se caracterizam por sua alta efetividade e seu caráter principalmente preventivo, sem descuidar dos aspectos curativos e de controle das principais enfermidades.

As instituições de saúde participantes no Programa proporcionam este pacote. Também se tem previsto a capacitação e atualização do pessoal na área da saúde, buscando uma atenção integral a família, devidamente programada, a efeito de que as famílias recebam as ações de saúde e os pais a capacitação e educação para a saúde. Conta-se com um *protocolo de freqüências* de atenção, segunda a idade e a condição de vulnerabilidade dos membros de cada família

Quadro 02 Pacote Básico de Serviços de Saúde

Saneamento básico
Planejamento familiar
Atenção pré-natal, do parto e do recém nascido
Vigilância nutricional e crescimento infantil
Imunização
Manejos de casos de diarréia
Tratamento às doenças parasitárias
Manejo de infecções respiratórias agudas
Prevenção e controle da tuberculose
Capacitação comunitária para auto-cuidado à saúde
Detecção e controle do câncer uterino

Fonte: Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1999, México.

Prevenir e atender a desnutrição das crianças menores de cinco anos é outra estratégia do PROGRESA. Dentro das ações preventivas destaca a avaliação do estado nutricional das crianças. Realiza-se uma vigilância sistemática da evolução da condição nutricional no tempo, por meio da qual se identifica se as crianças estão recebendo uma alimentação suficiente e adequada para seu crescimento e desenvolvimento físico. A avaliação do estado nutricional dos menores se realiza conforme aos procedimentos das Normas Oficiais Mexicanas da Saúde.

Outro ponto importante nesta estratégia é fomentar e melhorar o auto-cuidado da saúde das famílias e da comunidade mediante informação e capacitação em matéria de saúde, nutrição e higiene. Para um efetivo cuidado da saúde se requer: a participação ativa da comunidade e de uma cultura de auto-cuidado. Esses dois fatores conjugados permitem que a atenção preventiva seja oportuna e tenha continuidade. Ademais, favorecem condutas que reduzem os riscos para a saúde e podem auxiliar adequadamente em procedimentos de atenção primária, como o tratamento de diarréias mediante hidratação oral.

Assim, a estratégia do Programa é a de proporcionar capacitação adequada e sistemática às mães e pais de família. O propósito destas ações é instruir as famílias e gerar as capacidades para que tenham uma melhor nutrição e adotem condutas que auxiliem a preservação de uma boa saúde mediante hábitos preventivos e de higiene, como a atenção pré-natal ou a vacinação de menores. Também se busca ampliar a informação para jovens e adolescentes, principalmente para as mulheres, que favorecem condutas adequadas para proteção de sua saúde. Pretende-se arraigar uma atitude preventiva, oferecendo à população informação suficiente e acessível, sustentada em uma comunicação e promoção sistemática, que considere suas particularidades étnicas e culturais, assim como os valores, tradição e cultura da população.

E para completar esse conjunto de estratégias, o Programa procura reforçar a oferta de serviços de saúde para satisfazer a demanda adicional. As instituições estatais da saúde, por meio dos programas regulares do setor com a participação do governo federal, aplicam uma estratégia de fortalecimento de infra-estrutura da saúde disponível nas regiões, onde opera o Programa. Busca-se que as unidades médicas estejam aparelhadas adequadamente, com funcionários, equipamentos, materiais e medicamentos, para que possam oferecer uma atenção de qualidade.

2.4.3 Alimentação

O PROGRESA autoriza dois tipos de apoios para melhorar a alimentação das famílias em condição de pobreza extrema. Uma parte substancial das ações em favor de uma melhor alimentação consiste na prevenção da desnutrição infantil. Para isso, o Programa oferece suplementos alimentares para aqueles integrantes do núcleo familiar mais vulnerável ao risco de desnutrição. A ingestão diária de o suplemento alimentar ajuda a prevenir a desnutrição, tanto das gestantes, como das crianças. Este suplemento, desenvolvido por um grupo Consultivo especializado composto por cinco institutos nacionais, foi formulado para grupos de risco: crianças menores de 5 anos, mulheres grávidas e nutrizes.

O pessoal dos serviços de saúde são os encarregados de entregar mensalmente alimentos às famílias beneficiárias. O uso adequado dos suplementos se vê reforçado pela vigilância sistemática do crescimento e do desenvolvimento infantil nas unidades de saúde.

O segundo tipo de apoio oferecido pelo Programa consiste em um apoio monetário às famílias beneficiárias, contribuindo para melhorar a quantidade e a diversidade do consumo de alimentos, e por esta via, elevar o estado nutricional. A quantia deste apoio é o mesmo para

todos os beneficiários sem importar localidade, tamanho e composição do lugar. Esta quantia também é atualizada periodicamente para manter seu valor de compra e se entrega diretamente às famílias beneficiárias. Para poder receber este apoio monetário, às famílias beneficiárias deve visitar periodicamente o centro de saúde, e as mães de família assistir às sessões de educação para a saúde. Assim, o apoio monetário se vincula com a atenção preventiva e favorece o contato das famílias beneficiárias com os agentes de saúde.

2.5 Metodologia do Programa: um processo em três etapas

Um dos aspectos mais importantes no desenvolvimento do Programa tem sido a implementação de um inovador modelo de avaliação. Desde o inicio se tem empregado uma metodologia rigorosa para o levantamento da base de dados para a avaliação dos impactos, e se tem recorrido à participação de instituições nacionais e internacionais neste processo de avaliação. O resultado dessas análises tem sido apresentado em conferências públicas, uma forma de garantir a transparência e objetividade.

A população alvo do Programa é a população em condições de pobreza extrema, medida em termos multidimensionais, grande parte desta população encontra-se nas áreas rurais do México, com uma grande dispersão territorial. Para selecionar as famílias beneficiarias o Programa aplicou mecanismos de focalização em forma consecutiva, primeiro selecionou de maior marginalização, levando em conta o acesso aos serviços básicos de educação e saúde; na segunda, aplica-se uma pesquisa sócio-econômica em todos os lugares das localidades selecionadas, que se usa para identificar às famílias beneficiadas; por último, apresenta-se à comunidade a lista de famílias beneficiadas. Chegando a um acordo entre todas as famílias da comunidade.

2.5.1 Etapa 1: Focalização Geográfica, seleção das localidades beneficiadas

Os critérios para seleção das localidades se baseiam, primeiramente, no nível de marginalização da comunidade, as quais apresentam uma alta proporção de domicílios em extrema pobreza. Em alguns casos específicos, se identificam algumas zonas com altos níveis de marginalização dentro das localidades com baixos níveis de marginalização. Conjuntamente com as análises de marginalização de cada localidade se compara dados geográficos e estatísticos, o que permite identificar as áreas com nível mais alto de marginalização, em termos do número de localidade e da densidade de população. O

propósito deste processo é identificar os grupos de localidade onde se pode levar o beneficio aos lugares em extrema pobreza. Uma vez estabelecida à distribuição geográfica das zonas marginalizadas, se identificam às regiões (que não necessariamente coincidem com os limites municipais ou locais).

A seleção das localidades de acordo com seu nível de marginalização se baseia em critérios homogêneos em nível nacional e segue um processo padronizado, que é um Índice Básico de Marginalização para todas as localidades das que se tem informação, por meio do Censo. O índice se construiu mediante uma análise de componentes principais, onde o produto é uma variável resumo que capta a maior variação possível entres as localidades. Os valores do índice podem ser interpretados por meio de uma análise comparativa entre as localidades. As informações base para identificar as características de marginalização são os dados do IX Censo Geral de População e Domicílio de 1990, o Cálculo de População e Domicílio de 1995 e o Catálogo de Integração Geográfica, levantados e construídos pelo Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI).

Os indicadores que se usa para construir o índice de marginalização para cada localidade são: i) Porcentagem de população analfabeta de 15 anos de idade ou mais; ii) Porcentagem de moradias sem água corrente; iii) Porcentagem de lugares sem rede de esgoto; iv) Porcentagem de lugares sem eletricidade; v) Numero médio de ocupantes por habitação; vi) Porcentagem de moradias com piso de terra; vii) Porcentagem da força de trabalho no setor agrícola.

O índice de marginalização para cada localidade se calcula com base na fórmula:

$$MI_j = f_1 X (X_{j1} - X_1 / s_1) + ... + f_N X (X_{jN} - X_N / S_N)$$

Onde:

f é o fator de ponderação para a primeira variável *s* determinada pelo procedimento, Xj1 é o valor da j-ésima localidade para a primeira variável, X1 e S1 são a média e o desvio padrão da primeira variável sobre todas as localidades.

O índice de marginalização se classifica em cinco categorias: nível de marginalização muito alto; alto; médio; baixo e muito baixo (tabela 02). Para determinar a que grupo corresponde a cada localidade, se aplica o fator de estratificação ótima, que permite que as localidades se agrupem com base na função de densidade f(x), definida a partir do índice de

marginalização. Ao aplicarem este índice para as localidades e domicílios, constataram-se a seguinte distribuição: 4% e 7.5% das localidades e domicílios, respectivamente, foram classificadas com um nível de marginalização muito baixa, enquanto que 54 % das localidades e 36.1% dos domícilios foram classificados com um nível de marginalização muito alto. A categoria baixo apresentou 6.2% das localidades e 11.4 % dos domicílios, já o nível de marginalização médio apresentou 14.6 % das localidades e 22% dos domicílios e por fim, a categoria alto apresentou 21.2% das localidades e 25.1% dos domicílios.

Tabela 02 Classificação do Nível de Marginalização

Nível de marginalização	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto
Localidades %	4	6.2	14.6	21.2	54
Domicílios %	7.5	11.4	22	25.1	36.1

Fonte: SCOTT, 2002.

Ademais, para a seleção das localidades onde opera o Programa, levou-se em consideração o acesso aos serviços básicos de educação e de saúde, ponderando a severa dispersão que caracteriza as localidades marginalizadas. Desta forma, a operação do Programa é mais eficaz para estabelecer as zonas de ação prioritária, onde a população beneficiária tem melhor acesso aos serviços de saúde e educação, independentemente das modalidades empregadas por estes setores para proporcionar os serviços. É importante salientar que, o acesso aos serviços básicos é uma condição necessária no processo de seleção da localidade (PROGRESA, 1999).

Neste método usa-se um sistema estatístico geográfico, com informação digital integrada nos estados, municípios e localidades fronteiriças, redes de transporte, escolas primárias e secundárias e clínicas de saúde.

2.5.2 Etapa 2: Critérios para Identificar às Famílias Beneficiárias

No processo de identificação dos domicílios beneficiários, o Programa parte da idéia de que a pobreza extrema é essencialmente o resultado de capacidades individuais e familiares inadequadas, que dão como resultado níveis muito baixo de funcionamento social. O método utilizado tem o objetivo de identificar uma série de características socioeconômicas do lugar e de seus membros, para definir se o lar vive ou não em condições de pobreza extrema.

A seleção das famílias beneficiárias se baseia nas análises da informação socioeconômica de cada domicílio localizado na localidade marginalizada selecionada. Esta informação se obtém por meio de um questionário (ANEXO C)), via Pesquisa de Características Socioeconômica dos Domicílios (ENCASEH), com o qual se obtém as informações sobre as características do lugar e do bem-estar de seus membros. O qual se define como um conjunto de pessoas que vivem dentro de uma moradia (parentes ou não), que compartilha os gastos do domicílio e que preparam os alimentos na mesma cozinha.

As entrevistas são feitas com pessoas com idade acima de 15 anos e que possam dar maiores informações sobre os demais membros do domicílio. Cada entrevistado, ao final da entrevista, assina o questionário para certificar a aplicação do mesmo. As informações são guardadas em arquivos magnéticos para seu processamento. A cada domicílio e a seus membros se direciona um número de identificação, o que permite controlar a confidencialidade da informação recolhida, e a Coordenação Nacional do Programa resguarda os documentos. O processo da compilação dos dados se supervisiona mediante de mecanismos de amostragem de cobertura e controle de qualidade desenvolvida por grupos independentes aos encarregados de aplicar o questionário. Ademais, as autoridades municipais e o representante local proporcionam apoio ao processo, ajudando a localizar os limites geográficos da localidade e autorizando as atividades dos grupos encarregados de realizar as entrevistas.

2.5.3 Etapa 3: Incorporação das Famílias Beneficiárias do PROGRESA

Como resultado da identificação das famílias beneficiária do PROGRESA, se forma uma relação base das famílias beneficiárias. Esta informação é o ponto de partida para o processo de incorporação das famílias e contém a seguinte informação das mesmas: código de identificação, nome da pessoa que recebe os benefícios, idade, data de nascimento e sexo, de todos os membros do domicílio. Na incorporação das famílias o Programa estabelece o contato formal com a pessoa (mulher) que será responsável de receber os benefícios. O Programa repassa todas as informações aos beneficiários, o que é e como funciona o Programa. Ademais, distribui o material para identificação e, cada beneficiário tem que assinar uma copia dos documentos originais do Programa.

A incorporação das famílias se leva a cabo em uma reunião em nível da comunidade, onde se reúnem todos os beneficiários. Nesta reunião, a equipe do Programa explica seus objetivos, benefícios e as responsabilidades que adquirem as famílias ao ser beneficiadas pelo

Programa. Os informa da responsabilidade de assistir a clinica do setor de saúde mais próximo para inscrever-se e para estabelecer as consultas programadas. Também explica a eles o processo de certificação de inscrição de seus filhos nas escolas. Ainda, os informa que os beneficiários do PROGRESA não podem receber apoios de nenhum outro programa do Governo federal que ofereça benefícios equivalentes nas áreas de educação, saúde e alimentação.

As famílias que vivem em uma localidade onde opera o Programa, e que não foram selecionadas como beneficiárias, podem solicitar a revisão de seu caso. Em estas situações se analisa novamente a informação socioeconômica recolhida e, em caso necessário se faz uma outra visita ao domicílio.

Após realizarmos a apresentação do Programa mexicano, destacando suas ações, estratégias e metodologia, faremos na próxima seção uma brevíssima análise de sua evolução. Vale mencionar que, ao realizar esta apresentação perseguimos constantemente, nos documentos do PROGRESA, os elementos "inovadores", os quais foram mencionados pelos Órgãos Internacionais. Realmente se constatam todos os elementos. Contudo, na nossa visão, este elementos são necessários, mas não são suficientes para se pensar em uma política social que trate a pobreza como um fenômeno histórico-estrutural.

Miguel Székely, subsecretário da Sedesol e ex-pesquisador econômico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), observa que o *Oportunidades* foi projetado como um programa estático para lidar com a pobreza estrutural. Para que o México possa criar uma rede de segurança social, terá de vincular seus programas sociais com o sistema fiscal. Mas para poder atingir essa meta, ele precisa reformar sua estrutura tributária para elevar as receitas e reduzir o tamanho de sua economia informal, na qual trabalha a maioria dos pobres. Székely afirma que essa é a grande tarefa pendente do Programa..

Nosso propósito na próxima seção é analisar, de forma muito breve, as modificações ocorridas no Programa com a mudança do Governo mexicano em 2002.

2.6 Evoluções do Programa

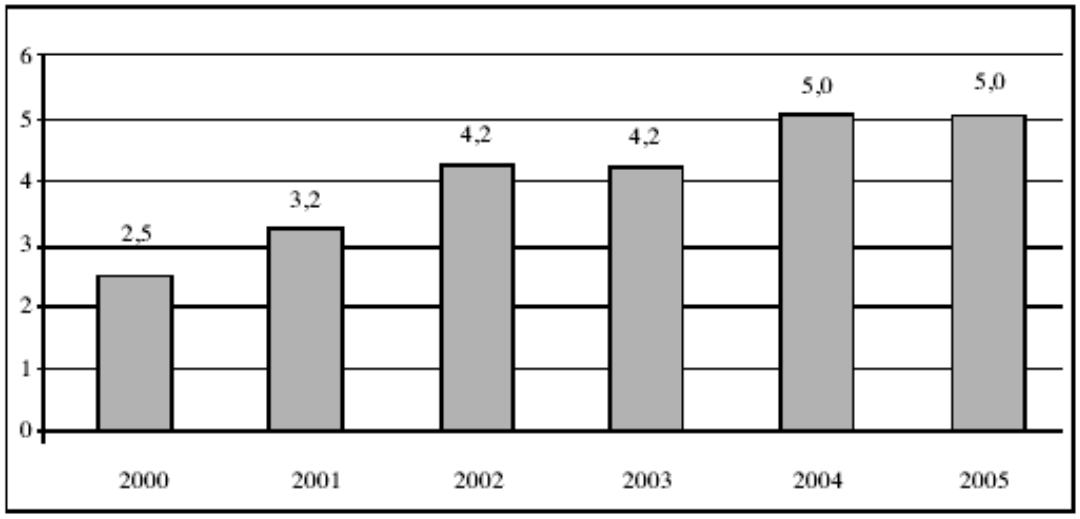
Em 2002, o PROGRESA passou a ser denominado de OPORTUNIDADES, ao mesmo tempo que se promulgou o Programa Nacional de Desenvolvimento Social 2001-2006 (Estratégia Contigo), no qual se definiram ações para ampliação de capacidades, a geração de oportunidades de trabalho e renda. A Estratégia Contigo permitiu imprimir ao Programa um

caráter mais integral, de promoção de desenvolvimento humano e social, de fomento de capacidades e de abertura de mais opções de desenvolvimento para as famílias.

Em 2001, se estendeu a cobertura a 750.000 novas famílias beneficiarias e, em 2002 os benefícios passaram atender a um milhão de famílias. Em 2002-2003 introduziu em suas propostas a distribuição de bolsas de estudo para o nível médio superior, ainda, pôs em funcionamento o componente Patrimonial de Jovens com Oportunidades e o Esquema Diferenciado de Apoios (EDA) paras as famílias que estavam saindo do Programa, também, se substituiu a figura da promotora voluntária pelos Comitês de Promoção Comunitária.

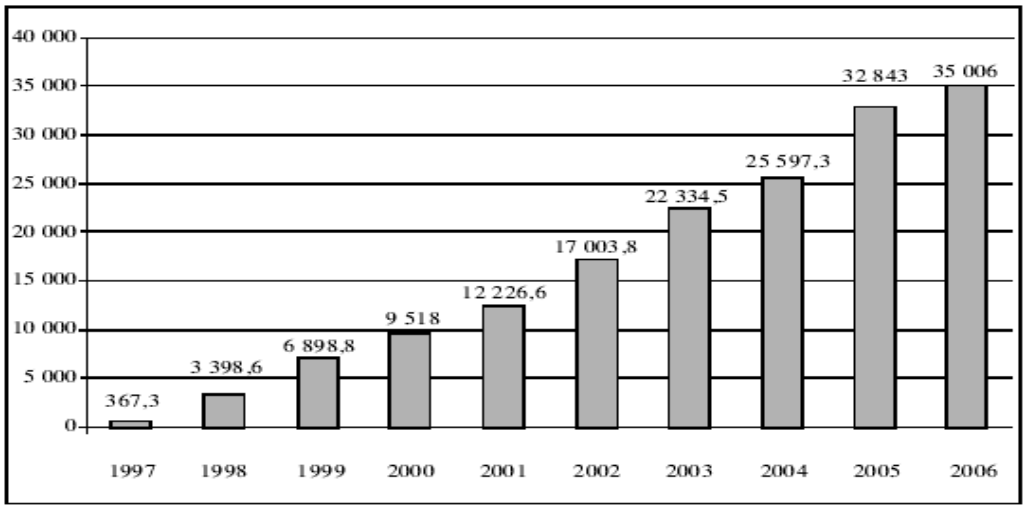
Na atualidade, o OPORTUNIDADES é o maior programa de redução da pobreza do México e um dos maiores da América Latina. O número de beneficiários e os níveis de gastos do Programa aumentaram consideravelmente, gráficos 3 e 4, respectivamente.

Gráfico 03 Famílias beneficiadas pelo OPORTUNIDADES, 2002-2005 (milhões)



Fonte: COHEN, Enerito, FRANCO, Rolando & VILLATORO, Pablo, 2006.

Gráfico 04 Evolução dos gastos do OPORTUNIDADES 1997/2006 (milhões de peso)



Fonte: COHEN, Enerito, FRANCO, Rolando & VILLATORO,Pablo, 2006

Em 2005 o Programa operava em 86.091 localidades de quase todos os municípios do México, e tinha aproximadamente 5 milhões de beneficiários, vale mencionar, que este número corresponde a um quarto da população do país. Em 2003, seu orçamento alcançou 0,4% do PIB, enquanto que para o ano de 2006 o Programa tinha um orçamento estimado em 3,2 bilhões de dólares.

Considerações sobre o Capítulo

No capitulo 2 realizamos uma análise pormenorizada sobre a natureza do Programa de Educação, Saúde e Alimentação do México. Nosso intuito foi destacar a experiência de desenho, gestão e planejamento deste programa no campo dos programas sociais. Para tanto, na primeira seção realizamos um breve levantamento do novo caráter da política social mexicanas. Constatamos que elas, a partir do ajusto econômico ocorrido no México, na década de 1980, passaram a adotar um novo enfoque para o combate a pobreza, a saber: *integral***,** representada pelas políticas de educação, saúde e alimentação e**;** *focalizada***,** ao orientar os programas e recursos para a população com maiores índices de marginalização. De modo geral, nossa percepção, ao analisar esta nova configuração dos programas sociais, foi a de que, os seus formuladores tinham como objetivo garantir a congruências entre os programas e o Plano de Desenvolvimento Nacional do México, ou seja, dado um panorama de ajuste macroeconômico, se elaboraria os programas sociais.

Na segunda seção fizemos à descrição do Programa, destacamos primeiramente que, do ponto de vista de seus formuladores, a persistência da pobreza constitui uma das principais

limitações do desenvolvimento das capacidades e habilidades das pessoas. E que este fenômeno de profundas raízes se manifesta tanto nas assimetrias de acesso aos bens e serviços como na frágil inserção da população no sistema produtivo.

Na perspectiva do Programa, uma forma de reverter este processo é mediante a entrega de apoios às famílias pobres. Por isso, o PROGESA foca em dois aspectos relativos ao funcionamento das pessoas: a adequação nutricional, a possibilidade de escapar das enfermidades e da mortalidade prematura; e ao acesso à educação. Estes aspectos constituem para o Programa os pilares sobre os quais se fundamentam os esforços contra a pobreza.

Dentro da estratégia para a superação da pobreza dirigida ao desenvolvimento das capacidades e potencialidades das pessoas, o PROGRESA tem como objetivos: combinar simultaneamente para cada família apoio em três áreas críticas e complementares na formação do capital humano básico; e dirigir os recursos públicos para a população mais pobre, por meio de mecanismos rigoroso e transparente de avaliação.

Constatamos que seu caráter inovador advém de certas propostas de ações estratégicas no combate à pobreza, ações que destacamos a seguir. A ajuda aos beneficiários é dada em dinheiro, e não em espécie, e é entregue diretamente a chefe feminina do domicílio. Os pagamentos são feitos regularmente, desde que as beneficiárias cumpram uma série de exigências conhecidas como "co-responsabilidades", tais como manter os filhos na escola, levá-los regularmente ao médico e fazer que tomem as vacinas, e participem das discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar. Mulheres grávidas e mães lactantes também recebem um suplemento fortificante que ajuda a prevenir a desnutrição no útero e durante a infância.

Mas, a característica mais sobressalente do programa é o papel fundamental que *as avaliações* desempenharam desde o início. A avaliação é uma peça fundamental do Programa, já que permite não somente mensurar os resultados e impactos, mas principalmente a propor medidas de correção e reorientação das ações, melhorar a funcionalidade dos processos e, em geral, aumentar a efetividade e eficiência do uso dos recursos direcionados para o êxito dos objetivos traçados. Uma avaliação rigorosa dos impactos e resultados do Programa sobre a população beneficiária permitem verificar o cumprimento de seus objetivos, seus êxitos, e suas metas. O esquema de avaliação para identificar resultados e impactos contempla as análises dos efeitos de curto, médio e longo prazo do Programa sobre a população beneficiária, usando diversas aproximações, que incluem instrumentos quantitativos e qualitativos, assim como estudos repetidos no tempo.

Por meio destes mecanismos, busca-se identificar com precisão os resultados e impactos que efetivamente são atribuídos ao Programa, distinguindo os efeitos correspondentes a outros fatores tanto na esfera individual, como na familiar e no contexto comunitário. O que permite conhecer os impactos reais do Programa e suas áreas de atenção, as sinergias que ocorrem entre seus componentes e as repercussões na dinâmica familiar e na condição da mulher.

De acordo com BELIK E DEL GROSSI (2003), o programa mexicano levou ao extremo a necessidade de focalizar o público beneficiário. Os investimentos realizados na preparação e desenho do programa consumiram vultosos recursos, mas a sua administração e os possíveis desvios foram minimizados.

Na ultima seção tratamos, rapidamente, da evolução do Programa. Constatamos que a partir de 2002, com a mudança do Governo, ocorreram algumas modificações nas ações do Programa. Destacamos dentre as modificações, além do aumento significativo de cobertura do Programa, que passa de 300.000 famílias em 1997 para 5 milhões em 2004, a distribuição de bolsas de estudo para o nível médio superior, o funcionamento do componente Patrimonial de Jovens com Oportunidades e o Esquema Diferenciado de Apoios (EDA) paras as famílias que estavam saindo do Programa e a substituição da figura da promotora voluntária pelos Comitês de Promoção Comunitária.

No próximo capítulo, apresentaremos o programa brasileiro, destacando suas propostas e ações, com o intuito de realizarmos a comparação entre esses dois programas.

CAPÍTULO 03
PROJETO FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL

No capítulo 1 salientamos que a questão sobre a fome no Brasil já vinha sendo discutida há mais de 60 anos, entretanto, foi a partir da década de 1990 que se alcançaram avanços significativos na compreensão do tema da SAN, tendo sido promovida uma mudança de enfoque na questão do combate à fome e à desnutrição e a afirmação do objetivo de garantir de segurança alimentar para todos. Com vistas a esta nova perspectiva sobre o tema, em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que contribuiu enormemente para que a questão alimentar e da fome fossem introduzidas na agenda pública, ademais, contribui para ampliar a participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas.

Ocorre, entretanto, do ponto de vista de incorporação da temática à agenda pública, a experiência de desenho, gestão e planejamento de uma intervenção pública mais consistente no quadro de segurança alimentar no país, representada pelo CONSEA, durou apenas até o final de 1994. Todavia, no início dos anos 2000, o tema da (in)segurança alimentar volta à pauta nacional. O agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias no país, especialmente nas grandes cidades, aprofundada com a crise econômica e o aumento do desemprego no final da década de 1990, foi o pano de fundo desta retomada (TAKAGI, 2006).

Como resposta a convocatória da FAO, via Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, após cinco anos de sua 1ª Conferência, o Instituto Cidadania, uma Organização Não-Governamental, então coordenada por Luiz Inácio Lula da Silva e um grupo de acadêmicos, formulou um projeto para combater a fome no Brasil. Em julho de 2001 apresenta-se a primeira versão deste projeto, em três seminários realizados em, São Paulo, Fortaleza e Santo André, para a discussão das propostas. Deles participaram vários especialistas do tema e após o debate várias modificações foram feitas, principalmente, no que tange a questão do seu financiamento. O projeto foi adquirindo uma importância crescente, tanto que o país recebeu a visita do Relator Especial sobre Direitos a Alimentação- Jean Ziegler- que veio acompanhar de perto o novo programa de combate à fome.

Assim, a partir de 2001 o debate da segurança alimentar volta ao cenário nacional e mais do que isso, em 2003, passa a ser prioridade da agenda de políticas públicas do governo

eleito, por meio do lançamento do Programa Fome Zero. As referências sobre segurança alimentar voltam a fazer parte, tanto da agenda pública, quanto da área acadêmica no Brasil, na esteira das propostas de combate à fome lançada pelo governo federal que criou um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para sua gestão. A segurança alimentar e nutricional e, particularmente, o combate à fome foi assumido como prioridade nacional. Assim sendo, neste capitulo, nosso objetivo é realizar uma apresentação sobre a natureza do programa brasileiro. Destacando seu diagnóstico sobre a pobreza, suas propostas e metodologia de gestão.

3.1 Formulação do Programa Fome Zero

O Projeto Fome Zero se caracteriza por uma política nacional integrada, que visa, acabar com o flagelo da fome. Ele parte do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas.

Nas análises de VALENTE (2003),

> o direito à alimentação é um direito humano básico, sem ele não se pode discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há direito à humanidade, entendida como direito de acesso à riqueza material, cultural e científica produzida pela espécie humana). Além disso, este direito é inalienável e independente da legislação nacional, estadual ou municipal específica (*ibid*:9).

A incorporação da abordagem de Direitos Humanos na elaboração de Políticas Públicas de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional encontra forte respaldo em tratados internacionais e na legislação nacional, aportando uma nova forma de analisar o tema da fome e da desnutrição, que é sumarizada a seguir com base no texto do relatório nacional apresentado à Comissão de Direitos Humanos da ONU, em abril de 2003, pela Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural (VALENTE, 2003).

A clarificação do conteúdo deste direito humano está contida no Comentário Geral nº 12, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC):

> O direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros diretos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito com internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os diretos humanos para todos (CDESC, 2002).

O Comentário Geral também define que:

> O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restrito, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (CDESC, 2002)

De acordo com o Projeto Fome Zero (2001:15), o Direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos do direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais à manutenção da saúde, mas a alimentação não representa somente uma ração básica nutricionalmente balanceada. Assim, o Direito à alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura No entanto, este direito social deve ser garantido pelos governantes e pela sociedade civil, por isso que este projeto se caracteriza por uma política nacional integrada, ou seja, uma proposta que exige a mobilização de todos, incluindo os governos nos três níveis- federal, estadual e municipal - e sociedade civil (ONGs, associações e empresas). Neste sentido, na perspectiva do PROJETO:

> O ser humano precisa de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada. A alimentação para o ser humano tem outros aspectos importantes. A alimentação humana tem de ser entendida como processo de transformação de natureza – no seu sentido mais amplo – em gente, em seres humanos,ou seja, em humanidade. Isto é, quer se ressaltar que alimentação deve ser acessível com **DIGNIDADE** (PROJETO FOME ZERO, 2001:14).

O Projeto Fome Zero expressa categoricamente uma parceria entre governo e sociedade pela conquista da cidadania, vinculando o combate à fome à conquista de direitos sociais. Neste sentido, em suas formulações, busca demonstrar que o combate à fome deve ser inserido em uma estratégia de desenvolvimento, assim não se refere a uma simples proposta de combate à fome, mais do que isso, uma proposta de Política de Segurança Alimentar. O eixo principal da proposta do Fome Zero é associar a segurança alimentar às estratégias permanentes de desenvolvimento econômico com crescente equidade e inclusão social. Com essa proposta o Projeto procura resgatar o debate das políticas sociais universais, isso não é pouco, em uma conjuntura na qual se predomina o paradigma das políticas sociais

focalizados.

3.1.1 Quebrando o "Tabu"[20]

O Projeto inicia-se com o diagnóstico do problema da fome, procurando derrubar os "mitos" que cercam o tema, são eles (PROJETO FOME ZERO, 2001:16):

a) A fome **não** tem diminuído no mundo: de acordo com o relatório da FAO sobre a "Insegurança Alimentar no Mundo" (2000), o número estimado de 826 milhões de pessoas subnutridas no mundo, para o período 1996-1998, não mostrava diferença em relação aos dados do período anterior, de 1995-1997.

b) A fome **não** é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos no mundo: o Projeto cita dados da SOFI, que mostram que a fome atinge 98 países subdesenvolvidos e mais 27 países desenvolvidos e em transição (Europa Oriental e União Soviética). Esses países têm uma população total que varia de 400 mil (Suriname) a 1,2 bilhão (China). Dos 98 países, verifica-se que apenas seis deles têm uma disponibilidade calórica total per capita[21] abaixo do mínimo requerido. Ou seja, apenas seis países não têm disponibilidade de alimentos suficiente para alimentar toda à população, diferentemente dos demais 92 países, cujo problema é a distribuição dos alimentos.

c) Existe um **mercado** da fome no mundo: por meio do trabalho da autora George (1976), o Projeto destaca que, as causas da fome no mundo estão ligadas diretamente aos interesses políticos e econômicos, comerciais de vários países. Trata-se da existência de um "mercado da fome", suprido pelas empresas transnacionais ligadas aos alimentos e apoiado pelos governos nacionais e organizações internacionais de fomento. Verifica-se que a produção, a manufatura e a distribuição de alimentos no mundo são cada vez mais concentradas nas mãos de grandes corporações, cujos interesses estão relacionados à lógica da acumulação do capital e não as necessidades do seres humanos.

d) No Brasil, a pobreza e a fome **não** estão concentradas nas áreas rurais do nordeste: neste item o Projeto apóia suas análises no trabalho da autora Rocha (2004). Segundo a mesma, não há duvidas que a população rural do nordeste é a mais pobre do país, no entanto, em termos absolutos, a população rural do Nordeste representava, em 1999, 15,1% da população pobre no país, ou seja, 8,2 milhões dos 54,4 milhões de pobres do país. Em relação aos indígenas, representa 25,2% dos indígenas, ou seja, 3,4 milhões dos 13,6 milhões no país.

[20] Termo utilizado por Josué de Castro ao se referir a questão da fome no mundo é no Brasil.

[21] De acordo como o Projeto Fome Zero (2001), refere-se à quantidade de alimentos para o consumo humano, expressa em Kcal/pessoa/dia, calculada como o volume da produção alimentar remanescente para o consumo humano após as deduções de todo consumo não-humano: exportação, alimentação animal, uso industrial, sementes e perdas.

Ainda em termos absolutos, do total de pobres no país, 21,9% viviam nas zonas rurais, enquanto 45,2% viviam nas áreas urbanas e 32,1% nas áreas metropolitanas. Estes dados, para os indigentes, são de, respectivamente, 33,3%, 42% e 24,8%. Ao enfatizar estes dados o Projeto não visa minimizar a gravidade da pobreza do Nordeste, mas sim, procura alertar que ao focalizar o problema da fome em áreas especificas – especialmente áreas rurais - não estará se atacando o problema global, mas apenas parte dele.

e) As **forças de mercado** não resolvem o problema da fome. Conforme a autora Susan George (1976), a via para solucionar o problema da fome em países em subdesenvolvimento parte de dois pontos: planejamento central e mobilização social.

Cabe salientar que, Josué de Castro contribuiu enormemente para que o Mundo e o Brasil conseguissem derrubar estes mitos. Ainda na década de 1930, Castro denuncia ao mundo o fenômeno da fome, dando-lhe estatuto político e cientifico. Em seus estudos procurou desmistificar a natureza da fome. Segundo o autor,

> querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causa, que foram no passado expressas pelo tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome. A fome na realidade é a manifestação biológica de males sociológicos e está intimamente ligada às distorções econômicas, sendo um fenômeno geograficamente universal, de cuja ação nenhum continente escapa (CASTRO, 1963).

Mesmo desmistificando as causas da fome, ainda o Projeto Fome Zero enfrentava outro problema, o da quantificação do número de famintos no país, ou seja, estimar o público potencial beneficiário. É inquestionável o grave quadro da fome no Brasil, porém há dificuldades em se mensurar as pessoas "vulneráveis à fome". O maior problema para esta aferição está na inadequação dos dados estatísticos. Dependendo da metodologia e da base de cálculo utilizada, há uma grande discrepância nas estimativas do número de pessoas "vulneráveis à fome".

Tendo em vista esta problemática, os elaboradores do Projeto propuseram uma metodologia específica para o problema brasileiro, com base nos dados de renda total declarada na PNAD de 1999. Contudo, vale ressaltar que a PNAD[22] é uma excelente fonte de dados para diversos propósitos, mas para o problema em questão (mensuração da população que "passa fome"), esta base de dados apresenta as seguintes limitações: a) não tem

[22] Em 2006, por meio de suplementos à pesquisa, a PNAD também investigou características complementares de educação e acesso à merenda escolar de pessoas com idade entre zero e dezessete anos, características complementares de trabalho de pessoas de cinco a dezessete anos de idade e acesso a programas governamentais de transferência de renda e de assistência social.

informações sobre o consumo; b) só abrange as famílias residentes em domicílios particulares; c) exclui a população rural da região Norte, d) não inclui bens de consumo provenientes de adoções ou programas de transferências governamentais, nem o auto-consumo da famílias agrícolas (GRAZIANO DA SILVA, DEL GROSSI E TAKAGI, 2001).

O quadro 03 ilustra a comparação os diversos métodos para a mensuração da fome e pobreza no Brasil. Estes métodos podem ser separados em dois grupos: método direto e indireto. O método direto capta, por meio de pesquisas sobre consumo e dados antropométricos, o número de pessoas e as famílias que não possuem uma alimentação adequada em termos de calorias e proteínas. Neste sentido, este método procura avaliar a adequação da ingestão de alimentos ou a adequação do peso em relação à altura da população. Enquanto que o método indireto busca mensurar a população "vulnerável à fome" a partir da renda familiar per capita. Pressupõe-se que a falta da renda é o principal fator que leva as pessoas a não se alimentarem adequadamente. Define-se, então, uma renda, que se considera suficiente para uma alimentação adequada (com base em uma cesta de alimentos pré-definida) e, calcula-se o número de famílias que não atinge este valor.

Quadro 03 Comparação de Alguns Métodos Diretos e Indiretos para Mensuração da Fome, Pobreza e Desnutrição no Brasil

Métodos	Vantagens	Desvantagens	Dados mais Recentes	Parâmetros Ideais/recomendados	Fonte
Métodos diretos					
Taxa de adequação energética (TACE<100%)	Medição mais apropriada para o problema da fome	-Exige pesquisa extensa e cara; -Dados desatualizados	42% da população em 1974/75	0% com TAE<100%	Lotosa & Figueiredo (1990)
Mulheres com baixo IMC	Medição direta do efeito da fome	-Pesquisa desatualizada; -Mede o efeito da fome após sua manifestação; -Não considera a forma de acesso da população à alimentação	6.2% das mulheres em idade fértil em 1996	3 a 5% da população total é considerada normal	Monteiro (1997)
Crianças com retardo no crescimento	Medição direta da desnutrição	-Causas da desnutrição infantil são múltiplas e são mais relacionadas com pobreza do que exclusivamente com a fome	10,4% das crianças em 1996	2 a 3% das crianças de um país	Monteiro (1997)
Métodos indiretos					
% da população com renda familiar per capita < 1/4salario mínimo (R$ 46,15 setembro de 1999)	Mediação mais prática e transparente	-valor do salário mínimo não é uma medida adequada das necessidades básicas da população; - mesma linha para o país	18,1% da população em 1999		Hoffaman (2001)
% da população com renda< 1US$ por dia	Permite comparações internacionais diretas	- não leva em consideração a diferença de custo de vida entre países e dentro do país; -taxa de câmbio pode ter grande variação ao longo o tempo	5,1% da população em 1997		Banco Mundial (2000)
% da população com renda menor que linha de indigência					
Linha de indigência da CEPAL		- valor não atualizado (fonte: ENDEF de 1974-75); - diferença da linha de indigência entre as áreas rurais e metropolitanas únicas e arbitrárias	1990: 31.679.095 pessoas ou 21,94% da população		IPEA /Mapa da Fome
Linha de indigência do IBGE, IPEA e CEPAL	Estudo bastante detalhado, buscando suprir as deficiências dos demais métodos	- valor não atualizado. Para áreas rurais foi calculada a média simples da cesta do ENDEF(1974) com a cesta metropolitana calculada com base da POF 1987/1988	1997: 13% da população		Árias (1999b)
Linha de indigência do IPEA (varia de R$ 20,37 Centro-Oesto rural R$ 41,86 RJ, em 1999)	Série histórica longa, bastante detalhada,sendo nacional para os estudos da pobreza	-utiliza a mesma estrutura de consumo regional entre áreas urbanas e rurais do ENDEF de 1974/75	1999: 13,6 milhões ou 8,7% da população		Sônia Rocha (2000a , 2000b)
Linha de indigência da PUC- RJ, Banco Mundial e FGV (em 1999, R$ 75,00)	Utilizaram dados mais atuais para estrutura regional de consumo	-utilizam a PPV, que teve baixa abrangência amostral (só regiões Nordeste e Sudeste e só 5.000 domicílios) e questionários e metodologias restritas.	1999: 29% da população		Ferreira, Lanjouw & Néri (2000) e Camargo & Ferreira (1999)

Fonte: GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI ; TAKAGI, 2001.

3.2 Projeto Fome Zero: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil[23]

Como visto na seção anterior, a mensuração da população "vulnerável a fome" não é uma questão trivial, além do problema da base de dados estatísticos, tem-se um vasto número de métodos para sua aferição, métodos estes que possuem vantagens e desvantagens. Portanto, o Projeto optou por elaborar sua própria metodologia.

Para a estimação do público beneficiário, desenvolveu-se uma metodologia tendo como ponto de partida à linha de pobreza (LP) do Banco Mundial, de US$ 1,00 por dia. Esta LP foi considerada como a linha de pobreza extrema, por ser representativa da linha de pobreza encontrada entre os países mais pobres do mundo, em 1985, considerando como equivalente à linha de US$ 1,08 de 1999, convertido pelo câmbio do dólar diário médio de setembro de 1999 (R$ 1,90 por dia ou R$ 62,29 por mês). Procurando contornar alguns problemas existentes nesta metodologia, como a utilização de uma única linha de pobreza sem considerar as diferenças de custos de vida entre áreas urbanas e rurais e entre as regiões dos países e a não-quantificação do autoconsumo alimentar, além das doações alimentares e de outros bens em espécie recebidas pelas famílias pobres, adotou-se uma regionalização da linha de pobreza (Graziano da Silva; Del Grossi e Takagi, 2001).

Essa regionalização dos custos de vida teve como base os índices de preços regionais calculados por Ferreira, Lanjouw e Néri[24], com base na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996. No entanto, a PPV foi feita apenas para as regiões Nordeste e Sudeste, para as áreas metropolitanas, urbanas e rurais. Para solucionar a ausência de dados para as demais regiões brasileiras, procedeu-se da seguinte forma:

- Para a região Norte, adotou-se o mesmo índice da região Nordeste, sendo que, para a região metropolitana, foi calculada uma média ponderada com base na população de cada região metropolitana (Fortaleza, Recife e Salvador);
- Para regiões Centro-Oeste e Sul adotou-se o mesmo índice da região Sudeste, sendo que, para as regiões metropolitanas, foi calculada uma média ponderada com base na população de cada região metropolitana do Sudeste (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São

[23] O texto "Pobreza e Fome: **em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil**" foi elaborado como subsídio para estimar o público beneficiário do Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania, autores Graziano da Silva, Del Grossi e Takagi, 2001.

[24] O texto utilizado pelos autores Graziano da Silva, Del Grossi e Takagi, para calcular essas linhas regionais foi *A new poverty profile for Brazil, using PPV, PNAD and Census data*. PUC-Rio, Departamento de Economia, Texto para Discussãon. 418, dos autores Ferreira, Lanjouw e Néri.

Paulo).

Além da regionalização, foram feitas duas adições nas PNADs: acrescentou-se o valor do auto-consumo para as famílias agrícolas e descontou-se o aluguel e/ou valor da prestação da casa própria.

Tabela 03 Estimativa de beneficiários do Projeto Fome Zero

Regiões	Nº pessoas pobres (em milhões)	Nº famílias pobres (em milhões)	Pessoas pobres (em %)	Famílias pobres (em %)	Renda média mensal per capita disponível (em R$)
Brasil	44	9,3	27,3	21,4	43,0
Áreas metropolitanas	10,4	2,4	19,5	15,8	44,6
Áreas urbanas não metropolitanas	23,5	5,1	26,3	20,8	44,4
Áreas rurais	12,1	2,4	46,1	37,3	39,1

Fonte: PNAD 2001/IBGE *apud* Belik, 2003b.
Obs: foram consideradas pobres as famílias com renda per capita menor que R$ 71,53 por mês.

A partir deste estudo, chegou-se a um público beneficiário de 44 milhões de pessoas, pertencentes a 9,3 milhões de famílias, ou seja, no Brasil 44 milhões de pessoas ganhavam menos de um dólar por dia (ou R$ 38,00 mensais ao câmbio de setembro de 1999). Essa população pobre representava aproximadamente 27 % da população total do país, sendo 19,5% da população das regiões metropolitanas, 26,3% das áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% da população rural. Ademais, o estudo constatou que a pobreza vinha crescendo principalmente na região metropolitana de São Paulo, onde se concentra a riqueza do país.

A conclusão do estudo é que "a pobreza não é algo furtivo, ocasional", mas resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. Decorre disto o diagnóstico de que a questão da fome no Brasil tem três dimensões fundamentais. Primeiro, insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com baixo poder aquisitivo da maioria da população. E por fim, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais desempregados e subempregados, velhos, crianças e

outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial (GRAZIANO DA SILVA,J; BELIK,W; TAKAGI,M, 2002).

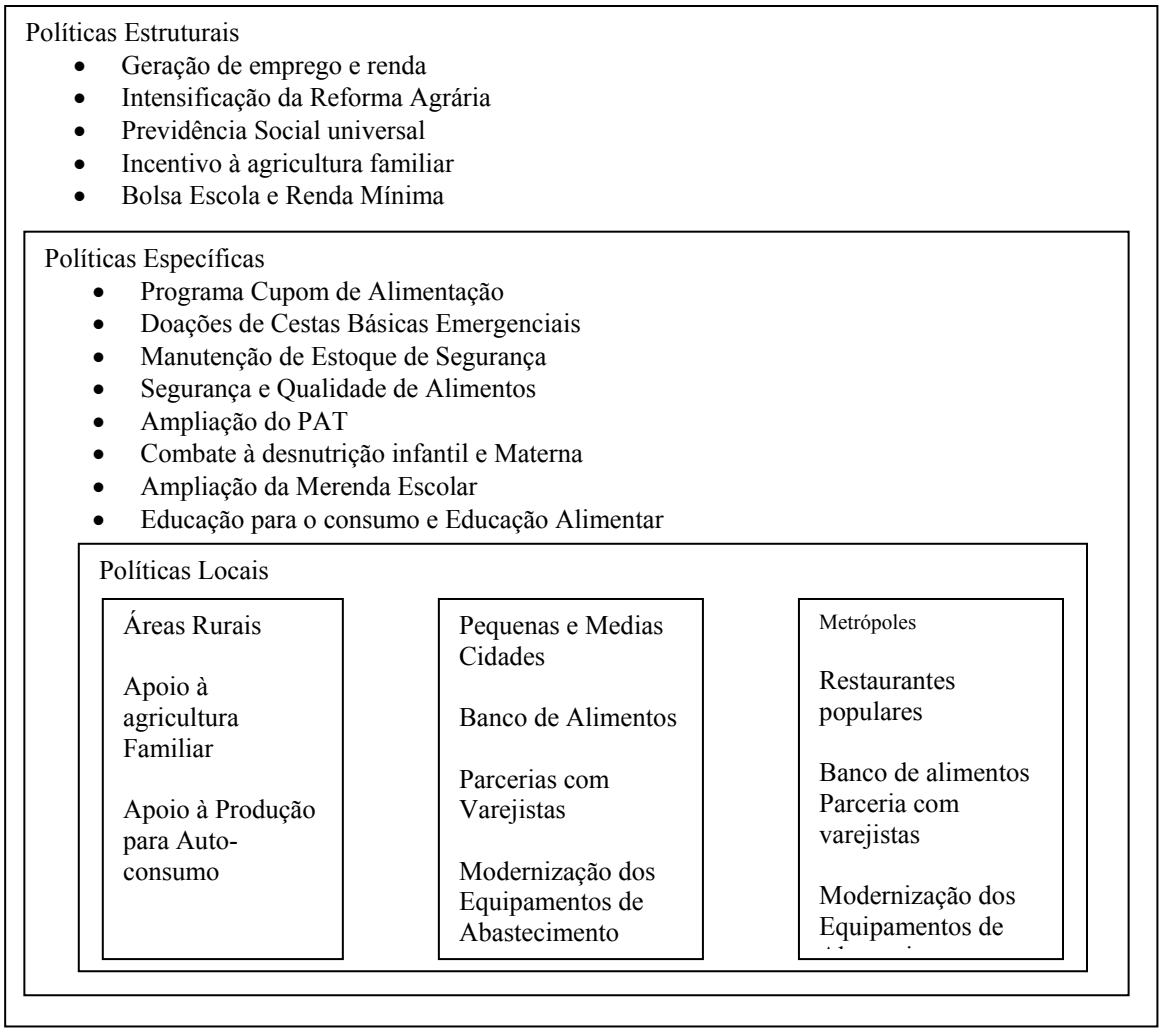
De acordo com a proposta do Projeto, para solucionar definitivamente a questão da fome no Brasil era necessário um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegiasse o crescimento com distribuição de renda, visando recuperar o mercado interno do país com geração de empregos, e mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Porém, se reconhece que um novo modelo de desenvolvimento econômico não se consegue de imediato, por isso, o Projeto propõe ações emergenciais que visam assistir diretamente a parcela da população com fome.

Assim, o eixo central do Projeto estava na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial (PROJETO FOME ZERO, 2001).

3.3 Uma Proposta De Política De Segurança Alimentar: uma Política de corte amplo

Conforme o PROJETO FOME ZERO (2001:81), a questão alimentar tem que começar ser equacionada simultaneamente por três grandes eixos de políticas: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento dos preços dos alimentos e programas emergenciais para atender a parcela da população que está excluída do mercado. Para acabar com a fome no Brasil é preciso mudar o modelo atual de desenvolvimento econômico que causa a exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus subprodutos visíveis, como também é o desemprego, a miséria, concentração de terra e renda. É fundamental que se desenvolva instrumentos de política que ampliem o número e a quantidade de alimentos e a renda das famílias, pelo lado da demanda; e pelo lado da oferta, ampliem a produção dos alimentos básicos e o barateamento dos seus preços. O diagrama abaixo representa as principais propostas de políticas do Projeto Fome Zero. Vale salientar que nenhuma dessas políticas isoladas pode fazer frente à questão da fome:

Propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: PROJETO FOME ZERO, 2001.

As políticas estruturais visam combater as causas da fome, por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda. Fazem parte das políticas estruturais: políticas de geração de emprego e aumento de renda; intensificação da reforma agrária; previdência universal e social, bolsa escola; renda mínima e incentivo à agricultura familiar.

Para se atingir os propósitos de geração de emprego e aumento da renda é fundamental a retomada de algumas políticas, como: política de aumento do salário mínimo; programa de formação e incentivo ao primeiro emprego para os jovens; políticas de crédito para novos investimentos, por meio do BNDES, Banco do Brasil; créditos para o consumo; recuperar o ensino público fundamental de qualidade, e a melhoria na infra-estrutura educacional nas áreas rurais, recuperação de uma política habitacional.

No que se refere à intensificação da reforma agrária, o Projeto defende um processo

massivo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento, pois por meio deste processo pode se alcançar uma redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e a dinamização das economias regionais.

O Projeto propõe uma extensão do direito universal social a todos os trabalhadores em regime de economia familiar nas condições de vulnerabilidade social e biológica: idade, invalidez e provavelmente também desemprego aberto, nas áreas rurais e urbanas.

Em relação à agricultura familiar, o PROJETO (2001:87) considera essencial a retomada de uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar, visando o aumento de produção dos alimentos e a proteção ao agricultor de menos renda, isto pode ser atingido por meio de um conjunto de políticas que combinem: seguro de renda agrícola, prioridade a produção interna, uma política de crédito, assistência técnica, de comercialização e o estimulo à formação de cooperativas. Ademais, propõe um conjunto integrado de políticas regionais e locais voltadas ao apoio à comercialização, aumento do valor agregado, compra institucional de pequenos e médios produtores da região para merenda escolar, hospitais, creches e presídios.

Os outros dois grupos de políticas propostas pelo Projeto estão diretamente ligados à dinamização da economia local e regional. De acordo com Takagi (2006:57), uma das visões estratégicas do Projeto Fome Zero é fortalecer a noção de que, a segurança alimentar e nutricional está associada ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes no seu entorno.

As políticas específicas visam atender as famílias vulneráveis à fome, por meio de três instrumentos, são eles: programa de cupons de alimentos (PCA), cestas básicas em caráter emergencial e criação de estoques alimentares de segurança. O PCA representava transferência de renda a todas as famílias pobres (público beneficiário) destinados a suprir a diferença entre a renda familiar e a linha de pobreza (definida pela metodologia do Projeto), em cada região. O intuito deste instrumento era movimentar o comércio local, baratear os custos de operação e superar a resistências das políticas clientelistas. Esses benefícios só poderiam ser utilizados na compra de alimentos em supermercados e lojas previamente cadastrados (PROJETO FOME ZERO,2001).

As principais vantagens do PCA estariam na possibilidade de poder atingir a população mais pobre e de conseguir ligar os consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos. O PCA tratava-se de um poderoso instrumento de

política agrícola na medida em que contribuiria para a expansão da demanda efetiva de alimentos da classe trabalhadora, ou seja, um instrumento de dinamização as economias locais.

No interior das propostas especificas, o Projeto propunha a doação de cestas de alimentos por um período determinado, às pessoas famintas, as populações atingidas por calamidades naturais, comunidades indígenas e aos assentados de reforma agrária. Ademais, propunha-se uma nova composição da cesta básica emergencial, para que ficasse mais diversificada e que atendesse as necessidades nutricionais das famílias, combinada à utilização de alimentos produzidos na própria região. Assim, privilegiava os produtos agrícolas locais. As compras locais funcionam também como um mecanismo de "demanda institucional" estimulando as economias das regiões.

Outro instrumento de políticas específicas é o estoque de segurança, o governo pretendia manter estoques públicos de alimentos, assim, assegurando um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondesse pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta de alimentos. De acordo com o diagnóstico do Projeto, os estoques públicos de alimentos em algumas regiões eram praticamente inexistentes, como por exemplo na região Nordeste.

A dinâmica dos estoques de segurança funcionaria da seguinte forma, os alimentos seriam adquiridos nas próprias regiões produtoras e utilizados na distribuição para a população vulnerável pelo sistema de cestas emergenciais e merenda escolar. Além disso, essa dinâmica evitaria o perecimento dos alimentos armazenados (PROJETO FOME ZERO, 2001).

As outras propostas específicas estavam relacionadas ao melhoramento de políticas já existentes, como: a ampliação e o redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), priorizando o trabalhador de baixa renda; o combate à desnutrição materno-infantil, por meio do fornecimento de produtos alimentares, como o leite; ampliação da merenda escolar e maior utilização de produtos regionais na composição da mesma; programas de educação e educação para o consumo, com efeitos preventivos tanto para o combate à desnutrição, quanto para o combate à obesidade (TAKAGI, 2006).

Quanto às políticas locais, estas foram propostas de forma que envolvesse sociedade civil, estado e municípios. Eram basicamente programas que já estavam em funcionamento e com relativo êxito. Vale salientar que algumas propostas estavam detalhadas segundo as áreas de residência (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais).

Paras as áreas metropolitanas propunha-se:

- Um programa de restaurantes populares que fornecesse refeições a preço de custo podendo, assim, atender a uma enorme demanda de trabalhadores de baixa renda;
- Banco de alimentos, que representavam estruturas físicas de captação e distribuição de alimentos que estivesse em boas condições para o consumo, mas que não seriam utilizados pelos supermercados e empresas alimentares devido a pequenos defeitos e proximidade da data de validade, tendo sua qualidade atestada por nutricionistas;
- Modernização dos equipamentos de abastecimento, o funcionamento de equipamentos como varejões, sacolões, e compras comunitárias devem ser recolocadas como uma forma alternativa viável de barateamento da alimentação em áreas urbanas, metropolitanas e não-metropolitanas. Para incentivar esta política são necessárias as criações de centrais de compras e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas, que dariam apoio logístico e comercial aos pequenos varejistas, que por sua vez teriam que comercializar os alimentos de cestas básicas e outros gêneros alimentícios a preços mais baratos;
- Novo relacionamento com as redes de supermercado, de acordo com o Projeto algumas experiências mostram que a instalação de grandes equipamentos de venda acaba destruindo o pequeno varejo e não apresentam resultados expressivos em termos de empregos e de renda para os municípios. Portanto, deve-se procurar fazer dos supermercados aliados na comercialização dos produtos básicos e produção de agricultores e pequenas agroindústrias da região e para a população de baixa renda.

Para as áreas urbanas não-metropolitanas, os instrumentos são os mesmos, porém com algumas especificidades (forma de sobrevivência das famílias, hábitos de consumo, locais de compra e da existência de maior ou menor rede de distribuição de alimentos): banco de alimentos, parceria com varejistas e, modernização dos equipamentos de abastecimento. Destacamos no interior desta política a proposta da agricultura urbana, atividade que pode ser fomentada por meio de programas como “feira do produtor” e sistema de entrega em domicilio de produtos frescos, cursos de formação de hortas nas escolas, cadastro de terrenos urbanos sem uso para produção de hortas.

Para as áreas rurais o Projeto destaca as políticas de apoio à agricultura familiar, que propõe que as prefeituras e os governos estaduais e federais usem seu poder de compra derivado da demanda institucional (para merenda escolar, creches, hospitais, quartéis, restaurantes populares) em favor dos agricultores familiares da região; e a política de apoio à produção para o autoconsumo, propõe-se que as prefeituras ou governos estaduais,

forneçam assistência técnica adequada aos pequenos produtores de subsistência, sejam eles rurais ou não, assim como, sementes, ferramentas, e insumos.

A nosso ver, as ações emergenciais, como foram desenhadas a princípio, eram fundamentais para desencadear o efeito multiplicador nas regiões mais deprimidas do país. Tanto que estas ações foram primeiramente implementadas nas regiões do semi-árido nordestino. É importante salientar que, a comunidade local também tinha um papel primordial nestas ações, tanto no que tange as formulações quanto na "fiscalização" das mesmas. Essa participação da comunidade foi institucionalizada por meio da criação de Comitês Gestores. Estes Comitês eram integrados por até nove representantes, sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público estadual e municipal. Esta conformação da representatividade procurava estimular a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas, e por conseguinte, eliminar o clientelismo, presente há séculos nestas regiões.

3.4 A amálgama das ações: "Nova" Institucionalidade

Como analisamos nas seções anteriores, o Projeto propunha, para o combate a fome no Brasil, um conjunto de ações que atingissem, simultaneamente os problemas estruturais e emergenciais. Para tanto, era necessário um "novo" tratamento no planejamento e execução das políticas propostas. Conforme o PFZ (2001), a inadequação das tradicionais estruturas de governo brasileiro para comandar programas de políticas públicas, especialmente aqueles não setorializados e que demandam a participação da sociedade civil tanto na sua elaboração como na sua implementação, faz com que se desponte uma "nova" institucionalidade, que seja capaz de implementar ações nos três níveis de governo e, ao mesmo tempo, mobilizar a sociedade civil em torno da proposta de erradicar a fome.

Para a configuração desta "nova" estrutura o Projeto parte de dois pressupostos: i) o combate à fome deve ser parte de uma política permanente de segurança alimentar , necessitava-se de uma configuração institucional que não tenha caráter temporário e; ii) dada a complexidade envolvida nas articulações com a sociedade civil e com a própria máquina governamental, o papel de coordenação de uma política de segurança alimentar tem que estar diretamente vinculado à Presidência da República sob pena de se transformar em mais uma das políticas governamentais de alcance limitado do ministério a que estiver subordinada.

Segundo sugestões recebidas na versão preliminar do Projeto, a recuperação do CONSEA seria o melhor caminho a seguir para se pensar em uma "nova" institucionalidade.

O CONSEA foi criado em 1993 e teve uma grande contribuição para que a questão alimentar e da fome fossem introduzidas na agenda pública brasileira, entretanto, a experiência de desenho, gestão e planejamento de uma intervenção pública duraram apenas até o final de 1994.

Assim, a idéia de resgatar o CONSEA, segundo as sugestões, seria uma forma de recuperar a experiência passada no que tange ao desenho, gestão e planejamento para implementação de uma política de segurança alimentar e nutricional para o país. Este Conselho representou um foro de parceria entre a alta hierarquia do Governo Federal e representantes da sociedade, responsável junto ao Presidente da República pela indicação de diretrizes e prioridades governamentais à política de combate à fome e à miséria. Sugere-se que as decisões tomadas no CONSEA e assumidas pelo Presidente deveriam ser implementadas sob a coordenação de uma autoridade com mandato governamental, desta maneira recomendava-se que esse trabalho fosse desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, articulando-se com os demais ministérios e agências governamentais.

Ainda, no interior dessa estrutura, recomendava-se à constituição de suas secretarias executivas. Uma faria as articulações junto aos diferentes órgãos de governo, enquanto a outra, a interlocução com as entidades não-governamentais. Segundo GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004:15), "*a institucionalização do programa deve ser capaz de ser transversal, ou seja, passar transversalmente por todos os ministérios agregando as ações deles em torno do objetivo de garantir a segurança alimentar e nutricional*". Para que não se tivesse a fragmentação das ações e por conseguinte, se atingisse os objetivos do programa.

Coube a equipe de transição[25], sob responsabilidade da mesma equipe que formulou o Projeto Fome Zero, a proposta de institucionalizar o Programa e implementar suas primeiras ações. De acordo com TAKAGI (2006:84), esta missão ocorreu em Brasília, nos dias dois e seis de dezembro de 2002, e contou com a participação de cerca de 60 técnicos de âmbito internacional e nacional, da equipe de transição, das entidades organizadoras, convidados do governo, do meio acadêmico e da sociedade civil, como sindicatos e associações ligados à temática da segurança alimentar e da agricultura familiar. Em uma semana foram debatidos diversos temas que eram prioritários para a constituição de uma primeira agenda, são eles: agricultura familiar; arranjos institucionais; cadastro único dos programas sociais; formatação do CONSEA; convivência com a seca; Direito humano à alimentação; educação alimentar;

[25] A equipe de transição solicitou apoios externos, que culminou na realização de uma missão conjunta entre FAO, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial, visando contribuir para transformá-lo em um programa de governo e também para avaliar formas de como as organizações poderiam apoiar a operacionalização do programa

fundo contra pobreza; microcrédito e políticas nutricionais.

Como resultado deste intenso debate, o desenho institucional da equipe da transição governamental ficou caracterizado da seguinte maneira:

- Recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República;
- Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e Combate à Fome, ligado à Presidência da República;
- Utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária;
- Readequação do orçamento em R$ 1,8 bilhões para as ações do Programa em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal;
- Amplo processo de mobilização popular, incluindo a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema.

Vale mencionar que, o MESA foi uma proposta inicialmente lançada na primeira versão do Projeto Fome Zero, em julho de 2001, todavia, na versão final, de outubro de 2001, a proposta foi suplantada. No entanto, no período de implantação do Programa a proposta volta a ser discutida e lançada. Avaliou-se que, dentro da conformação final do governo, em que seriam criadas várias secretarias, todas elas sem recurso orçamentário "de ministério" e, a criação de outras pastas na área social, com a transformação da Secretaria de Assistência Social em Ministério da Assistencial Social, o tema da segurança alimentar e do combate à fome perderia sua força como caráter intersetorial dentro do governo se não fosse criado o Ministério Extraordinário (TAKAGI, 2006).

O MESA seria o órgão que desempenharia papel transversal perante os ministérios, de modo a articular as ações dos diferentes ministérios em torno de uma política de segurança alimentar. A transversalidade de ações é uma forma de evitar a desarticulação e a fragmentação entre os diferentes ministérios para garantir que não haja sobreposição de ações (SOUZA, 2006).

Os autores GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004), em relação a institucionalização do Programa Fome Zero, destacam que:

> ...tal programa só será possível por meio de uma forte articulação interministerial e entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e da consolidação destas como centro do planejamento do governo nestes níveis.... A segurança alimentar é o ponto de convergência das ações estruturais e de natureza interministerial (ibid:15).

Ocorre, entretanto, como sinaliza SOUZA (2006), no curso do governo, permaneceu a fragmentação das ações, uma vez que a política social manteve-se como rival da política macroeconômica. Ademais, a implementação do programa dependia de um certo "consenso" entre todos os ministérios do governo em torno de uma política de segurança alimentar, vista como um eixo estratégico de política de desenvolvimento.

Após um ano de vigência o MESA, em janeiro de 2004, em meio a uma reforma ministerial, foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS), que também herdou as estruturas e as políticas do Ministério da Assistência Social e da Secretaria Executiva do Bolsa-Família. Com essas mudanças, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. As ações especificas iniciadas no MESA permaneceram sob sua responsabilidade e foram continuados. No entanto, perderam espaço político no Ministério e, por conseguinte, na agenda central do governo. Este fato alterou o caráter 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.

3.5 Evoluções do Programa

A implantação das ações do Projeto Fome Zero iniciaram-se em 2003, em dois municípios, Guaribas e Acauã, no semi-árido. A primeira ação foi garantir a continuidade do Bolsa Renda por mais três meses, ao mesmo tempo em que era ampliado o Programa Cartão Alimentação (PCA) no semi-árido. Por meio do PCA, as famílias em situação de insegurança alimentar com renda familiar mensal per capita inferior a ½ salário mínimo, recebiam uma quantia em dinheiro no valor de R$ 50,00. Paralelamente, nestes municípios, foram iniciados os chamados programas complementares, tais como: i) a capacitação dos Comitês Gestores[26],

[26] A crítica principal da população local na época referia-se à falta de transparência e critérios no cadastramento das famílias ocorrido nos anos anteriores no Cadastro Único. Desta forma, a formação do Comitê Gestor, com

que seriam responsáveis pelo acompanhamento das ações nos municípios, além da seleção futura e acompanhamento socioeconômico e nutricional das famílias que receberiam os benefícios; ii) a construção de cisternas e; iii) a implantação de um programa de alfabetização voltado para cerca de 800 jovens e adultos beneficiários do Programa Cartão Alimentação.

Em outubro de 2003, 1.476 Comitês Gestores estavam em operação em todo semi-árido e na região Norte de Minas Gerais, segunda região de expansão do PCA[27]. Neste mesmo mês, mais de um milhão de famílias já estavam incluídas no Programa. Atingida a totalidade dos municípios prioritários, as ações do Programa se expandiram para demais regiões, onde estavam sendo implementados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). A proposta desses Consórcios era desenvolver várias ações estruturais interligadas para garantir a segurança alimentar e incentivar o desenvolvimento local, como microcrédito, institucionalização da associação dos municípios, elaboração de diagnóstico e do plano de desenvolvimento regional e incentivo à agricultura familiar, além da implantação do PCA nos municípios consorciados (TAKAGI, 2006).

Conforme ORTEGA (2004):

> Um CONSAD é uma forma de **associação entre municípios**, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de **geração de trabalho**, **renda e garantia de segurança alimentar**.Constitui uma modalidade de **cooperação** entre o **poder público e a sociedade civil** para que juntos possam discutir, planejar decidir, e implantar ações voltas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas (ibid, p:3.Grifo do autor).

É importante ressaltar que, o debate sobre os CONSADs não surgiu no âmbito do Projeto Fome Zero. Tal proposta foi incorporada às das políticas estruturais, à medida que estava sendo executado o Programa. De acordo com JESUS (2006:57), na realidade, a proposta dos Consórcios surgiu do "Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local" (CONDELIS)[28], solicitado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, ainda em 2002, pela secretaria executiva do Comunidade Solidária, do governo anterior. Então, a partir deste estudo, a equipe do novo governo, mantendo a mesma secretaria, propôs algumas modificações, revisando e ampliando a proposta. A partir dessas alterações é que surge a proposta dos Consórcios de segurança

maioria da sociedade civil (2/3 do total) e delegação de autoridade para avaliar e acompanhar a lista de famílias beneficiárias, fornecia uma grande legitimidade social ao programa (TAKAGIA, 2006:100).

[27] Conforme TAKAGI (2006), ao final do primeiro ano de implantação, o PAC beneficiou 1,9 milhões de famílias em 2.369 municípios, em todas as regiões do país. Destas, 1,4 milhões ficavam no semi-árido e resultaram em uma cobertura de 72% das famílias extremamente pobres do Nordeste.

[28] Este estudo tinha o propósito de fazer uma avaliação critica dos Processos de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (DLIS), por meio de propostas e experiências vivenciadas pela sociedade civil.

Alimentar e Desenvolvimento Local.

Junto a estas ações, os demais Ministérios caminhavam com outras ações estruturais para implementação de uma política de convivência com o semi-árido, são elas: i) Seguro-Safra no Ministério do Desenvolvimento Agrário, com operação em três estados (Ceará, Pernambuco e Paraíba), que garantia a reposição de perdas por meio de recursos monetários, de diante adesão do produtor, do município e do Estado; ii) O Programa de Compra da Agricultura Familiar (PAA) para a formação de estoques estratégicos de alimentos, com início em julho em parceria do MESA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Agricultura, via Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB).

O PAA foi uma experiência ímpar no Programa Fome Zero, tanto no que tange a questão de desenho quanto de planejamento e gestão. Este programa expressa, claramente, o caráter articulador das ações que compõe o PFZ. Ele foi elaborado ao longo do primeiro semestre e lançado em julho, com aprovação da Lei 10.696/2003. O objetivo do PAA era incentivar a agricultura familiar por meio da compra da produção de pequenos agricultores. O produto comprado poderia ter dois destinos: a formação de estoques estratégicos ou ser distribuído às pessoas em situação de insegurança alimentar. O programa era composto por três modalidades: i) Compra antecipada e direta da produção para manutenção de estoques de segurança alimentar; ii) compra local de alimentos pelas prefeituras para serem distribuídos em creches, asilos, etc; iii) Programa de incentivo à produção e ao consumo de leite .

Segundo TAKAGI (2006:107), no primeiro semestre de funcionamento, foram aplicados no Programa à quantia de R$ 162,5 milhões nas três modalidades. Na modalidade compra direta, foram adquiridos 6,9 mil toneladas de alimentos de 3,4 mil produtores e, na compra antecipada, foram atendidos 37 mil produtores, sendo 55% destes na região Nordeste. Ao todo foram atendidos quase 50 mil produtores com uma média de R$ 1.600 por produtor. Com relação à modalidade do leite, foram assinados convênios com dez Estados do semi-árido e repassados recursos para que estes implantassem o programa a partir de 2004.

Em relação às ações emergenciais, a partir de abril de 2003, iniciou-se o fornecimento de cestas de alimentos, de forma emergencial, a 60.756 famílias de 637 acampamentos. Comunidades indígenas e quilombolas em situação de risco nutricional, identificadas pelos agentes locais, também foram atendidas com a distribuição de cestas de alimentos. Sendo atendidas 63 comunidades indígenas e 150 comunidades remanescentes de quilombolas. Em relação às políticas locais, o MESA elaborou e distribuiu um documento, em março de 2003, no qual apontava algumas iniciativas que os municípios podiam adotar para criar programas locais de segurança alimentar, incluindo políticas públicas e, criação de Conseas

municipais.Uma dessas iniciativas era o Centro de Recepção e Distribuição de Alimentos, a ser formado por representantes da sociedade civil e do poder público, contudo essa proposta inovadora não foi assimilada pelos municípios (TAKAGI, 2006).

No inicio de 2004, em meio uma reforma ministerial, o MESA foi extinto e em seu lugar foi lançado um novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), com essas modificações, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). As políticas específicas que vinham sendo implementadas permaneceram e foram continuadas, todavia, a institucionalidade do Programa já não era a mesma. De acordo com as análises de SOUZA (2006), houve um "revés" do Programa Fome Zero, a partir da suplantação do MESA, o que concordamos plenamente. Na realidade, constatamos, ao analisarmos o Relatório de Gestão da SESAN, que houve um rearranjo, ou melhor dizendo, uma desqualificação de ações sob uma mesma denominação (qual seja a denominação, Programa Fome Zero).

O relatório da SESAN de 2004 clarifica este fato, ao afirmar que:

> Os Programas sob a gestão da Sesan foram criados, em sua maioria, a partir da implementação do Gabinete Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricionais - MESA, que, depois de extinto, teve suas atribuições incorporados ao MDS. ***Muitos Programas são inovadores ou tiveram suas sistemáticas adaptadas aos objetivos do novo Ministério***, criado no início de 2004. A SESAN iniciou e reorganizou as estratégias, promovendo projetos, buscando soluções e novas parcerias para estruturação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, que por sua abrangência transforma-se em política de longo prazo, para o alcance de seu objetivo de forma sustentável (RELATÓRIO DE GESTAO, SESAN, 2004. Grifo Nosso).

As ações da SESAN se concentraram nos Programas de: ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR, REDE SOLIDÁRIA DE RESTAURANTES POPULARES, EDUCAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL, ACESSO À ALIMENTAÇÃO, BANCO DE ALIMENTOS. A tabela 04 demonstra, resumidamente, as metas físicas e financeiras de algumas ações desenvolvidas pela SESAN. No relatório de gestão de 2004 constava a realização de 151 projetos de Restaurantes Populares e 119 Cozinhas Comunitárias, totalizando o investimento de R$ 19,7 milhões; 19 convênios para implantação de Bancos de Alimentos, totalizando R$ 5,5 milhões e; foram aplicados R$ 5,3 milhões para projetos de apoio ao autoconsumo, como hortas, viveiro de mudas, beneficiamento de frutas e compras locais de alimentos, beneficiando 239 mil famílias.

O PAA recebeu investimentos de aproximadamente 177 milhões, adquirindo 263 mil toneladas de alimentos. Foram beneficiados cerca de 50 mil agricultores nas modalidades de

compra direta, antecipada, especial e local[29]. O programa de leite adquiriu 177,8 milhões de litros de leite, distribuídos para 620 mil famílias. Também foram distribuídos 800 mil cestas básicas para populações especificas (acampados, quilombolas, indígenas). Ademais, foram implantados 40 Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), desenvolvendo ações em todos os Estados da federação, envolvendo aproximadamente 600 municípios, sendo aplicados no total R$ 343.506,00. É relevante destacar que, no ano de 2004 não foram instalados nenhum Comitê Gestor, apesar de sua meta física prevista ser de 500 comitês para aquele ano.

[29] Em 2004, a SESAN lançou novas modalidades do PAA, a saber: compra antecipada, contrato de garantia de compra , compra direta local e compra antecipada especial.

Tabela 04 Metas Físicas e Financeiras de alguns Programas Desenvolvidos pela Secretaria de Segurança alimentar e Nutricional – SESAN/ 2004

Ações (produto/unidade de medida)	Metas físicas		Metas financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Aquisição de alimentos provenientes da Agricultura Familiar- 2798 (alimento adquirido/t)	450.000	222.401	170.000.000,00	169.611.635,00
Operacionalização de estoques estratégicos de segurança alimentar – 2802 (alimento adquirido/t)	420.000	40.606	9.940.000,00	9.207.898,00
Apoio à instalação de restaurantes populares públicos e de pequenas unidades de produção e comercialização de refeições	42	151	20.386.400,00	19.716.400,00
Apoio à instalação de banco de alimentos	40	19	4.311.700,00	4.233.078,00
Apoio à produção de Alimentos para autoconsumo	23.903	22.173	5.350.000,00	5.350.000,00
Formação de CONSADs	17	40	347.660,00	343.506,00

Fonte: RELATÓTIO DE GESTAO – SISAN, 2004.

Pudemos verificar que as ações da SESAN se concentraram em programas emergências, pondo em segundo plano as ações estruturais. Este fato se torna mais evidente, em 2004, quando se inicia o processo de valorização do Programa Bolsa-Família. A criação deste programa, por meio da medida provisória nº 132, de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, surgiu do processo de unificação dos Programas: Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa- alimentação), Nacional de Renda Mínima associado à Educação (Bolsa Escola), Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão-Alimentação) e o Auxílio-Gás.

De acordo com o MDS (2006), o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R$ 60,01 a R$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoal de até R$ 60,00).

O Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

De acordo com os documentos do governo, o Bolsa Família integra o FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Todavia, o que constatamos é que, mais do que isso, o Bolsa-familia passou a ser o principal programa social do governo. Este fato pode ser comprovado pelo seu orçamento crescente; em 2003 foram aplicados no programa R$ 3,3 bilhões, para 2004 atingiu o valor de 5,6 bilhões, em 2005 foram aplicados R$6,5 bilhões e R$ 8,5 bilhões em 2006 e, em relação aos números de beneficiários, em outubro de 2003, foram beneficiados 1,15 milhões de famílias. Em dezembro de 2004 esse valor saltou para 6,57 milhões, e em 2005 foram atendidas 8,7 milhões de pessoas.

Chamamos atenção para o fato de que, o Fome Zero, ao ter suas ações reduzidas ao Bolsa-família, não se diferencia da visão corrente, associada a organizações como o Banco Mundial, de que o acesso à educação pelas crianças é a principal forma de superação da pobreza e que, associado a programas de transferência de renda, seria a melhor forma de distribuição de renda.

Vale mencionar um estudo comparativo realizado pela Câmara Federal (Câmara dos Deputados, 2005), que procurou examinar a evolução orçamentária dos programas e ações do Fome Zero. Foram consultados os orçamentos de 2002 a 2004, dessa consulta verificou-se que, algumas ações não existiam nesses anos, outras mantiveram a nomenclatura /código, outras foram meramente renomeados/recodificados. Tal cenário impôs a necessidade de serem selecionados, para efeito de comparação, as categorias de ações com maiores volumes de recursos, representado cerca de 96% do Fome Zero. O quadro abaixo demonstra essa evolução significativa nos gastos, que passaram de 4,9 bi em 2002 para 10,2 bi para 2004. Para 2005 previa-se um dispêndio de R$ 14,1 bi. Em percentuais do PIB, evoluiu-se de 0,36% para 0,58%, em 2005 previa-se 0,72%.

Tabela 05 Ações do Fome Zero com maiores Volumes de Recursos

AÇÃO	2002		2003		2004		2005			Variação 2002-2004	Variação 2002-2005 (autorizado)
	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	Autorizado	Liquidado 1º Sem.	% PIB (autorizado)		
Transferência de Renda com Condicionalidades	2.308,3	0,17%	3.357,1	0,22%	5.314,4	0,30%	6.542,5	3.237,6	0,34%	130,2%	183,4%
Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	1.018,1	0,08%	1.377,3	0,09%	2.641,6	0,15%	3.514,2	911,7	0,18%	159,5%	245,2%
Formação de Estoques Públicos	211,1	0,02%	680,9	0,04%	520,1	0,03%	1.985,2	380,1	0,10%	146,3%	840,3%
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	848,9	0,06%	954,2	0,06%	1.014,3	0,06%	1.265,0	567,1	0,06%	19,5%	49,0%
Erradicão do Trabalho Infantil	465,5	0,03%	456,2	0,03%	495,3	0,03%	532,9	195,0	0,03%	6,4%	14,5%
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	0,0	0,00%	224,2	0,01%	169,6	0,01%	198,2	90,8	0,01%		
Concessão de Bolsa e Capacitação de Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social	55,8	0,00%	55,9	0,00%	55,1	0,00%	69,9	28,3	0,00%	-1,3%	25,3%
TOTAL	4.907,7	0,36%	7.105,8	0,46%	10.210,5	0,58%	14.107,9	5.410,6	0,72%	108,1%	187,5%

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias. Elaboração: Câmara dos Deputados, 2005.

Pelos dados da tabela, ocorreu um acréscimo significativo nas despesas com transferência de renda. Em 2002 os dispêndios foram de R$ 2,3 bilhões, em 2004 passaram para R$ 5,3 bilhões. Em termos percentuais do PIB estes valores correspondem de 0,17% para 0,30%. A ação de financiamento e equalização de juros para agricultura familiar, também, apresentou um acréscimo significativo. Em 2002, foi gasto R$ 1 bilhão, equivalente a 0,08% do PIB, já em 2004, esse valor subiu para R$ 2,6 bilhões, ou 0,15 % do PIB. Para 2005 estimava-se um gasto de R$ 3,5 bilhões, ou 0,18% do PIB.

No período 2002-2004 as despesas liquidadas com a formação de estoques públicos aumentaram cerca de 146%. Observa-se, entretanto, que esse crescimento é influenciado pela

ocorrência de uma baixa execução orçamentária em 2002. Em 2002, dos R$ 1,4 bilhões autorizado foram liquidados apenas R$ 211 milhões, equivalente a 14,6% dos valores autorizados. Já em 2003, a execução foi de R$ 680 milhões (44,6%). Em 2004, de R$ 520,1 (33,2%). A despesa com alimentação escolar, em relação ao PIB, manteve-se em torno de 0,06% no período 2002-2004, passando de R$ 849 milhões para R$ 1,0 bi. Em 2005 prevê-se um gasto de 1,26 bi, também em torno de 0,06% do PIB.

No que se refere ao quantitativo de crianças/adolescentes atendidos, passou-se de 809 mil, em 2002, para 930 mil, em 2004, representando um acréscimo de 121 mil crianças/adolescentes no programa. Tal acréscimo, ainda assim, foi inferior ao verificado em 2000 e 2001, quando foram inseridas cerca de 600 mil crianças e adolescentes. O aumento estimado para 2005 é de 6518, em relação a 2004. Para ação aquisição de alimentos da agricultura familiar, em 2003, foram gastos R$ 224,2 milhões. Em 2004, R$ 169,6 milhões. Para 2005 estima-se gastar R$ 198,2 milhões. E por fim, a ação concessão de bolsa capacitação de jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e /ou risco social, teve no período 2002-2004 uma redução de 1,3%,
passando de R$ 55,8 milhões para R$ 55,1 milhões. Para 2005 estima-se um crescimento de 25,3%, com um gasto de 69,9 milhões.

A partir desses dados conclui-se que, tendo como referência o ano de 2002, o conjunto das despesas referentes àquelas ações (ver tabela 05) mais que duplicaram em 2004. Entretanto, como destaca TAKAGI (2006:124), mais do que um montante de recursos aplicados isoladamente, é importante alterar a "forma" de implantação das ações, em direção a uma integração efetiva das mesmas. Caso contrário, os resultados para a segurança alimentar e nutricional perdem em potencialidades.

Considerações Sobre o Capítulo

Uma avaliação inicial do documento revela tratar-se de estudo consistente e bem elaborado, no âmbito da segurança alimentar, que muito contribuiu para a sociedade brasileira caminhar na efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. Constatamos que, a relação entre o emergencial e o permanente presente em todo o texto do documento, em diferentes perspectivas temporais com propostas de curto, médio e longo prazo, é sem dúvida um dos aspectos mais relevante do projeto.

Abrimos o capítulo 3 com o debate do Direito à alimentação como um direito humano básico. O Direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à

pessoa humana e é indispensável para a realização de outros diretos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito com internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os diretos humanos para todos. E este direito tem que ser garantido, acima de tudo, pelo Estado. O nosso intuito ao abrir o capítulo com este debate foi demonstrar que todas as ações do PFZ foram articuladas a partir dessa percepção, a qual seja, a alimentação como um Direito em si.

Constatamos que o eixo central do Projeto está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, em torno de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Destacamos também que os formuladores do Projeto enfatiza a parceria entre os níveis de governo e sociedade pela conquista da cidadania, vinculando o combate à fome à conquista de direitos sociais. Neste sentido, o Projeto fome Zero em suas formulações busca demonstrar que o combate à fome deve ser inserido em uma estratégia de desenvolvimento, assim não se refere a uma mera proposta de combate à fome, mais do que isso, uma proposta de segurança alimentar. O eixo principal da proposta do Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social.

Em suma, procuramos demonstrar que: o Projeto Fome Zero está calcado no conceito básico do direito humano de acesso à alimentação adequada (Segurança Alimentar e Nutricional); a erradicação da fome não é somente um imperativo moral, mas também gera importantes benefícios sociais e econômicos; a formulação do Projeto sugere uma abordagem de duas vias para reduzir a fome e a desnutrição combinando ações para melhorar a produção e os meios de vida sustentáveis do subsetor da agricultura familiar, com medidas para aumentar o acesso aos alimentos e melhorar a nutrição e é essencial considerar mudanças estruturais significativas na política mais ampla do ambiente para criar condições favoráveis à redução da fome e da pobreza no médio e longo prazo.

Ocorre, entretanto, que o Projeto sofreu várias modificações, dentre elas, a nosso ver nós a mais significativa, a supressão do Ministério da Segurança Alimentar. No inicio de 2004, em meio uma reforma ministerial, o MESA foi extinto e em seu lugar foi lançado um novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), com essas modificações, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). As políticas específicas que vinham sendo

implementadas permaneceram e foram continuadas, todavia, a institucionalidade do Programa já não era a mesma. De acordo com as análises de SOUZA (2006), houve um "revés" do Programa Fome Zero, a partir da extinção do MESA, o que concordamos plenamente. Na realidade, constatamos, ao analisarmos o Relatório de Gestão da SESAN, que houve um rearranjo, ou melhor dizendo, uma desqualificação de ações sob uma mesma denominação (qual seja a denominação, Programa Fome Zero). Este fato comprometeu, categoricamente, o caráter articulador das ações inicialmente propostas.

.

CAPÍTULO 4
AS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PROGRESA E PFZ

O tema da pobreza se tornou recorrente na maioria dos relatórios dos Organismos Internacionais, do Banco Mundial, passando pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), até instituições das Nações Unidas, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre outros.

Os Órgãos Internacionais avaliam que as políticas de estabilização[30], para os países da América Latina, foram importantes, mas absolutamente insuficientes. Observando os limites da ação de desregulamentação, os organismos vêm propondo, com urgência, uma agenda complementar, que contemple a integração e a coesão social como prioridades absolutas, equacionadas no contexto do desenvolvimento humano e no enfrentamento da pobreza.

Por isso, na última década se tem ampliado na América Latina numerosas estratégias para se combater a pobreza e desigualdade, adotando novos enfoques de políticas sociais. Segundo relatório da CEPAL (2003) é possível identificar dentro destes programas "inovadores" quatro maneiras distintas que podem contribuir para redução da pobreza: a) transferência de renda condicionada, normalmente associada aos números de filhos; b) geração de emprego, que supõe a programação de investimentos do setor público em zonas pobres, com o objetivo de utilizar mão-de-obra local à que se remunera pelo seu trabalho; c) investimento em infra-estrutura econômica e social que melhorem as condições de vida da população, e aumente a capacidade de geração de renda dos grupos pobres; d) liberalização de crédito e assistência técnica aos pequenos produtores.

De acordo com Davis (2002), em geral, estas "novas" estratégias refletem o pensamento atual dos programas sociais, o qual se tem distanciado do campo das políticas sociais universais para centrar-se em transferências monetárias focalizadas. Estes programas implicam na construção de novas instituições, algumas das quais são altamente centralizadas,

[30] Essas políticas, de cunho neoliberal, são compostas por duas agendas de políticas: as reformas de primeira geração e as de segunda geração. De acordo com Williamson (1990:282), embora muito tenha sido feito nos últimos quinze anos para implementar o que chamamos de reformas de primeira geração, o processo ainda esta incompleto em diversas dimensões, portanto, se devia completar, corrigir e complementar as reformas passadas. Assim surgem as de segunda geração, que incluem reformas institucionais, distribuição de renda e a agenda social. Assim sendo, este autor conclui que a agenda neoliberal se resume principalmente em quatro itens: Imunização às crises; conclusão das reformas de primeira geração; reformas institucionais agressivas de segunda geração; distribuição de renda e agenda social.

enquanto outras são descentralizadas e participativas. Grande parte desses programas apresenta as seguintes características: i) dirigidos a lugares específicos; ii) utilizam o dinheiro como incentivo para modificar o comportamento individual; iii) condiciona o recibo das transferências ao cumprimento de certas ações por parte dos beneficiários; iv) canalizam as transferências para as mulheres; v) possuem um mecanismo rigoroso de avaliação.

Na visão de IVO (2003), houve nas últimas décadas uma reorientação da política social centrada no combate à pobreza na América Latina. Esta mudança se opera por meio de um novo paradigma da política social, o da focalização, que envolve a redefinição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade no encaminhamento da questão social, orientada pela idéia de fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra pobreza.

Nosso objetivo neste capítulo é realizar uma análise comparativa entre o programa mexicano e o brasileiro, anteriormente apresentados no capítulo dois e três, respectivamente, ressaltando suas diferentes percepções de enfrentamento da pobreza. É importante salientar que esta comparação limitar-se-á às concepções teóricas de cada programa, ou seja, não estamos preocupados com os resultados (assunto de um próximo trabalho), mas sim com a experiência de desenho, planejamento e gestão destes programas no campo dos programas sociais.

4.1 PROGRESA *versus* FOME ZERO

No capítulo dois e três apresentamos os programas mexicano e brasileiro, respectivamente, destacamos suas diferentes percepções e soluções para o enfrentamento da pobreza. A partir dessa diferenciação, nesta seção, iremos realizar uma análise comparativa entre os programas, para tanto, elegemos alguns pontos importantes, são eles: a) diferente percepção de enfrentamento da pobreza; b) focalização versus universalização, c) enfoque territorial.

4.1. a) Diferentes "Percepções" de Enfrentamento da Pobreza

Para o PROGRESA o elemento chave de sua proposta é a política educacional, enquanto para o PFZ é a política de segurança alimentar e nutricional. O PROGRESA busca de maneira primordial aumentar as capacidades básicas das pessoas que vivem em pobreza extrema, facilitando seu acesso aos bens e serviços sociais que permite a eles adquirir as

habilidades e atitudes necessárias para que, mediante seu *esforço pessoal*, alcancem uma vida plena e auto-suficiente.

A educação, acompanhada de uma boa saúde e alimentação, é um fator chave para este programa, já que promove as aptidões para aumentar a produtividade nas atividades que desempenham as famílias beneficiadas, uma vez que propicia a mobilidade social. Neste sentido, o Progresa busca impulsionar oportunidades educativas para as famílias em condição de pobreza extrema, já que a educação básica promove as crianças e aos jovens de valores, atitudes e conhecimento que permitem a eles a oportunidade de lograr seu desenvolvimento individual, social e, em conseqüência, melhorar sua condição sócio-econômica e de suas famílias.

Já o Projeto brasileiro se diferencia em muito da visão corrente, associada as organizações como o Banco Mundial, de que o acesso à educação pelas crianças é a principal forma de superação da pobreza e que, associado a programas de transferência de renda, seria a melhor forma de distribuição de renda. Ao contrário, considera-se que o acesso à educação de qualidade é um dos aspectos de médio e longo prazo para superação das condições de pobreza, mas não é suficiente para gerar dinâmicas emancipatórias junto às localidades. Isto se justifica porque o diagnóstico da pobreza, para o Projeto brasileiro, não está restrito aos limites exclusivos da família, mas está fortemente vinculado ao baixo dinamismo da economia do município e do entorno regional. Portanto, é imprescindível a articulação das ações emergenciais com as estruturantes.

O Projeto Fome Zero se preocupa com a educação, porém, este elemento não é o ponto de partida no interior de suas propostas. O fator chave para este Projeto é a garantia da alimentação de qualidade e quantidade para todos. Seus formuladores crêem que o Direito à alimentação é um direito humano básico, e que, sem ele não se pode discutir outros direitos. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há direito à humanidade, entendida como direito de acesso à riqueza material, cultural e científica produzida pela espécie humana. Este direito pode ser entendido a partir da criação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, construída de forma participativa com os diversos segmentos da sociedade. E esta política deve ser concebida para integrar as políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, com as políticas de ampliação ao acesso à alimentação, orientadas para atender todos que se encontra em situação de insegurança alimentar.

É importante salientar que o programa mexicano, apesar de um de seus componentes ser a alimentação, esse não é um programa de segurança alimentar. As transferências de renda

feitas no âmbito do programa mexicano são destinadas à compra de alimentos e, no campo da saúde se incorpora à suplementação alimentar para as crianças. GORDILLO (2003) destaca que, em 2002, o governo mexicano e a FAO firmaram um acordo para implantar um programa de segurança alimentar para as populações marginalizadas.

Ao contrário do PROGRESA, o PFZ foi planejado com base no conceito de segurança alimentar e nutricional, suas propostas estruturais, especificas e locais foram desenhadas e orientadas a partir da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao vincular o combate à fome à segurança alimentar, o Projeto adotara uma visão integrada, não assistencialista, que propunha assegurar a disponibilidade, o acesso, a regularidade, e a qualidade do alimento. As preocupações do Projeto brasileiro estavam para além do combate à fome, suas maiores preocupações era gerar um projeto de desenvolvimento social. Na realidade, combater à fome era um meio e não o fim para se assegurar o crescimento econômico com equidade social.

O PFZ objetivava tratar a questão social por uma outra ótica, deixando para trás a velha concepção de que, a questão social se enfrentava com um somatório de políticas e programas sociais setorializados, sem a presença de um projeto para a sociedade que as articulasse e imprimisse um sentido político ao seu conjunto.

Gustavo Gordillo (2003), em um artigo publicado no Jornal Valor Econômico, destaca que, vale a pena destinar recursos públicos à segurança alimentar e não diretamente ao combate à pobreza. Porque a fome é também causa e não somente conseqüência da exclusão. Além disso, os famintos, e o Brasil, não podem simplesmente esperar que melhore a distribuição de renda ou que se rompa a transmissão intergeracional de pobreza, por meio da emancipação educacional, como pretende o PROGRESA, para superar o gargalo básico da cidadania representado pela (in)segurança alimentar. Tão pouco pode se fiar exclusivamente no assistencialismo para superar aspectos mais aberrantes da miséria.

Faz se necessário destacar que, a defesa da educação como um "ativo" para a mobilização social, está ligado diretamente a aplicação da teoria do "capital humano"[31] à temática do bem-estar social, por esta ótica subentende-se que a pobreza e a desigualdade são fenômenos resultantes de causas situadas no domínio das decisões individuais. De acordo com MEDEIROS (2004), o ponto de partida da teoria do "capital humano" é a noção de que a renda pessoal está diretamente relacionada a atributos individuais que determinam em

[31] Segundo MEDEIROS (2004), a rigor, existe uma gama de preposições auto-indentificadas como "teoria do capital humano", que se ocupa de aspectos absolutamente diversos da economia, sociologia, educação e antropologia. No interior da ciência econômica, existem diversas teorias do capital humano , orientadas no sentido de explicar ou prever relações factuais tão distintas quanto a que supostamente existiria entre o processo de universalização da educação formal e o crescimento econômico e a regularidade empírica existente entre o diferenciais de educação e de renda pessoal.

primeiríssima instância, a produtividade do trabalho; a habilidade ou talento natural; o estado de saúde e a capacidade de exercer força física; a qualificação decorrente da educação formal ou de outra fonte qualquer de conhecimento. Estes atributos comporiam um estoque de "capital humano", que seria possível de alteração pelo efeito de decisões racionais tomadas pelos indivíduos.

Na realidade, parece justo afirmar que, em seu formato mais popular, a teoria do "capital humano" limita-se a traduzir supostas regularidades empíricas observadas entre a desigualdade de renda e a desigualdade no estoque individual de "capital humano", destacando-se os atributos ligados ao processo educacional, em relação a causalidades do seguinte tipo: indivíduos que, por motivos quaisquer, decidem racionalmente investir menos em suas qualificações (educacionais) tornam-se indivíduos relativamente pouco produtivos e, portanto, incapazes de ocupar posições mais rentáveis no mercado de trabalho (MEDEIROS, 2004).

Com base em uma pesquisa realizada pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, comparando 1991 e 2002, revela que o numero de chefes de família sem renda quase triplicou, neste período considerado, passando de 1,4 milhões para 4,1 milhões. Este segmento que representa 9,2% do total de chefes de família no Brasil, são cada vez mais jovens, tem maior escolaridade e concentram-se cada vez mais nas grandes cidades. Em 1991, a proporção dos chefes de família com até 24 anos e sem renda era de 4,8%, enquanto em 2000 os jovens sem renda já representavam 12,6% dos chefes de família. A mesma tendência foi vista em relação à escolaridade. Segundo a pesquisa os chefes de família sem renda e que haviam completado um curso universitário eram de 9,8% do total, em 2000, uma proporção de 263% maior que em 1991, quando essa proporção era de 2,7% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002 *apud* IVO, 2003:19).

Márcio Pochmann, que elaborou a pesquisa mencionada acima, conclui que antes a escolaridade era garantia de uma vaga no mercado de trabalho. Hoje, a pesquisa mostra que, mesmo os mais escolarizados têm dificuldades de inserção. Isso implica dizer que, como já tínhamos mencionado na introdução deste trabalho, a pobreza na América-Latina é um fenômeno histórico-estrutural. Não é um conjunto de decisões individuais que minimizará está problemática.

No âmbito supranacional, o entendimento da pobreza e da desigualdade como problemas de "subinvestimento" em "capital humano" "parecem" consensuais entre os organismos internacionais. De acordo com um estudo do Banco Mundial:

> Há evidencias contundentes de que o aumento do capital humano do pobre é uma das chaves para reduzir a pobreza. A capacidade de ganhar renda é claramente um fator preponderante para a superação da pobreza pelas famílias,mas, para gerar renda, um individuo necessita de saúde, disposição e, para aumentar sua renda potencial, educação. Então, o investimento no acúmulo de capital humano dos pobres é vital para garantir que eles participem inteiramente no crescimento da economia e que possam ser membros produtivos da sociedade (BANCO MUNDIAL, 2004:18).

Um outro expoente neste debate, do desenvolvimento das capacidades e habilidades humanas para superação da pobreza, é o indiano Amartya Sen[32]. Sen procura demonstrar que a distribuição de "bens primários", assim como a distribuição de renda, não é capaz de igualar a condição de "liberdade" usufruída pelos indivíduos, em função do potencial diferenciado que cada indivíduo possui de traduzir meios para alcançar a liberdade em liberdade efetiva. Mas, na visão do autor, os indivíduos enfrentam cinco obstáculos para adquirirem essa liberdade real, são elas: as pessoas apresentam características diferentes relacionadas à incapacidade; as diferenças pessoais de "ordem ambiental"; variação no clima social; diferenças de perspectivas relativas, por exemplo, a distribuição interfamiliar de renda pode desprivilegiar a mulher.

> Os seres humanos são profundamente diversos. Somos diferentes um dos outros não somente em características externas (por exemplo, riquezas herdadas, no ambiente social e natural em que vivemos), ms também em nossas características pessoais (idade, sexo, propensão à doença, aptidões físicas e mentais). A avaliação das demandas de igualdade tem de ajustar-se à existência de uma diversidade humana generalizada (SEN, 2001 *apud* MEDEIROS, 2004:169).

Em suma, a pobreza e a desigualdade, na visão do Órgão Internacionais, são explicadas pela teoria do "capital humano" como resultado do "subinvestimento" em qualificações pessoais. Para superar os problemas de "bem estar social", portanto, seria preciso estimular os pobres (e conferir-lhes os meios) a investir em suas próprias qualificações. Por esse motivo, as assim-chamadas política de combate à pobreza, após as inovações do "capital humano", passam a incluir em suas diretrizes, além das transferências de renda prescritas anteriormente, transferências de "ativos" que se constituam como renda potencial: novamente o processo educacional, já que o "ativo" educação, uma vez "transferido", supostamente não pode ser alvo (como terra ou crédito) de nova expropriação.

O programa mexicano possui uma relação estreita com a Teoria Seniana, uma das suas orientações estratégicas define a família como âmbito e unidade de ação. Reconhece-se que a

[32] Mendes (2001) apud Medeiros (2004), chama atenção para a influência substantiva que Sen possui sobre as análises e programas de organismos da ONU e do Banco Mundial.

família é o espaço privilegiado para fazer frente às diversidades econômicas e sociais. E no interior da família a mulher tem um papel decisivo em favor do desenvolvimento familiar e comunitário. Por isso, o Programa define a mulher como chefe da família, repassando o benefício diretamente a ela. No entendimento do Programa, isso faz com que se promova a igualdade de gênero. Ademais, as mulheres fazem uso dos recursos de forma mais responsável e proveitoso, beneficiando todos os membros dos lugares, principalmente as crianças.

De acordo com IVO (2003:10), mobilizar o potencial dos pobres implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver, a um só tempo, os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social por meio de sua inserção no mercado. Dessa perspectiva, a participação e a organização dos pobres na promoção de suas demandas e atendimento de suas necessidades básicas podem ser consideradas tanto negativas como positiva. A perspectiva negativa entende a pobreza como fenômeno localizado e residual, incompatível com o progresso da sociedade industrial, podendo avançar em políticas repressivas ou tutelares de gestão da miséria e da assistência. Do ponto de vista positivo, implica reconverter o potencial combativo e de resistência dos pobres em "ativos" para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade. Ou seja, são ações que consideram um potencial preexistente da população a ser reapropriado e reforçado de forma a integrar esta população pobre ao mercado e, por essa via permitir-lhe ultrapassar a condição de pobreza. Essa é uma estratégia voltada para os pobres viáveis, aos "bons pobres", aqueles capazes de se transformarem em cidadãos-consumidores, integrados à sociedade de mercado e consumo.

Vale mencionar que, para o programa brasileiro a participação da sociedade é um elemento chave na articulação de suas ações. Todavia, essa participação é embasada por Conselhos, instrumentos institucionais que permitem efetivar essa mobilização. Na realidade, o PFZ não espera que a sociedade sozinha gere "portas de saída" para suas condições de pobreza, mas sim que participem no planejamento e execução das políticas públicas, uma forma dessas pessoas exercerem sua cidadania. Enquanto que, no programa mexicano, a pobreza e a desigualdade são resultantes de causas situadas no domínio das decisões individuais. Portanto, os indivíduos teriam a capacidade de reverter essa situação, a partir de investimentos em "capital humano".

4.1.b) focalização versus universalização

Um outro aspecto que faz estes programas ficarem em lados opostos é a questão de focalização. O PFZ possui um caráter híbrido, ele reconhece que somente a transferência de renda isolada não é suficiente para gerar a "segurança alimentar e nutricional", por isso em seu bojo, apresenta-se um leque de propostas que engloba políticas específicas, locais e estruturais. Vale ressaltar que esse conjunto de propostas tem que ser integradas, ademais, devem ser orientadas por uma política de segurança alimentar e nutricional, associando obrigatoriamente o crescimento econômico com equidade social. Por isso, o Projeto brasileiro recomenda a elaboração e a execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, etc.

De acordo com o PROJETO FOME ZERO (2001), as políticas emergenciais de segurança alimentar são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de respostas que necessitam as medidas estruturais, que devem ser executadas simultaneamente. Além disso, as medidas emergenciais devem trazer obrigatoriamente componentes ligados a uma transformação estrutural das condições geradoras das situações que as produzem. Por exemplo, a relevância da proposta do cartão-alimentação, para além da compra de alimentos, está no propósito de dinamizar a produção local.

As políticas estruturais visam gerar mais e melhores empregos com salários dignos, para tanto, o Projeto sugere um novo modelo econômico que gere crescimento e priorize o mercado interno. Este modelo deveria priorizar a diminuição das desigualdades sociais por meio de uma melhor distribuição de renda.

As políticas locais podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. Constata-se que o Brasil é um país de imensa diversidade econômica regional. Parte-se do pressuposto de que as soluções para os desafios econômicos e sociais requerem um conhecimento profundo de cada realidade local. Por isso, muitas políticas devem acontecer especificamente no âmbito do município ou região. Nas zonas rurais essas políticas visam dar apoio à agricultura familiar e à produção para auto-consumo; nas pequenas e medias cidades sua linha de ação será o estimulo à criação de bancos de alimentos, formação de parcerias com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimentos.

Já o PROGRESA faz aparte de programas que adotam as transferências monetárias condicionais (conditional cash transfer – CCT), isto é, programas que focalizam mais criteriosamente a elegibilidade[33] para receber benefícios. Centram seus esforços nas crianças para quebrar o ciclo da pobreza, com preocupação pela sua alimentação, educação e saúde, além de condicionar a continuidade dos pagamentos ao cumprimento de metas relacionadas ao investimento em "capital humano". O objetivo da focalização é assegurar que os recursos financeiros disponíveis para o programa atinjam os mais pobres da pirâmide social. Ou seja, o programa visa "organizar a fila do atendimento" funcionando por meio da maior eficiência e menor desperdício de recursos.

Chamamos atenção para o fato de que, o PFZ, dentre suas ações, também propõe um programa de transferência de renda condicionada (PCA), entretanto, como já mencionamos, o Fome Zero possui um desenho híbrido, garantindo o direito universal à alimentação ao mesmo tempo em que dirige esforços para dar resposta às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias. No caso mexicano sua política é excessivamente de focalização, seus formuladores crêem que a transferência de renda é necessária e suficiente para garantir "portas de saída" aos seus beneficiários.

Este "novo" paradigma vigente das políticas sociais, qual seja, o da focalização, questiona e substitui a idéia de acesso universal e desfaz a função redistributiva no âmbito dos direitos sociais. As ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos de políticas que não constituem em direitos, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demanda políticas (IVO, 2003).

COHN (1995:6) apud BELIK (2003), destaca que, o debate sobre universalização e focalização das políticas sociais, pautado pela escassez de recursos públicos, perde conteúdo substantivo, desnudando sua dimensão ideológica, uma vez que não é essa a questão central. Na realidade, trata-se de distinguir entre as políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza (políticas imediatistas assistencialistas) e aquelas (políticas que visam crescimento sustentável com equidade) que buscam a superação da pobreza. As políticas sociais devem buscar a articulação entre ações de curto prazo, de caráter mais imediatista, focalizada naqueles grupos identificados como os mais despossuídos, e aquelas ações de longo prazo, de caráter

[33] Uma compilação de trabalhos de pesquisa elaborados por técnicos e consultores do Banco Mundial apontou que um sistema de focalização de programas para população de baixa renda se estrutura a partir de quatro conjuntos de procedimentos: *(i)* para localização e identificação do público-alvo; *(ii)* para organização, manutenção e verificação de informações cadastrais do público-alvo; *(iii)* para seleção de beneficiários dos programas segundo critérios de elegibilidade; *(iv)* para atualização e monitoramento das informações dos beneficiários (SIMÕES, 2006:134).

permanente, universalizastes, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho.

Uma outra questão importante no que tange ao debate da focalização é o rigor das avaliações. O Progresa surgiu com a perspectiva de superar as principais limitações verificadas nos programas anteriores, ligados às áreas de saúde, alimentação e saúde. A idéia era que o "novo" programa aprendesse com os erros do passado. E uma das questões a se superar era o problema da avaliação. Portanto, o programa buscou um sistema rigoroso de avaliação desde o princípio de sua formulação, tanto que este é um dos itens principais do seu conjunto de suas orientações estratégicas no combate à pobreza.

A avaliação é uma peça fundamental do Programa, já que permite não somente mensurar os resultados e impactos, mas principalmente a propor medidas de correção e reorientação das ações, melhorar a funcionalidade dos processos e, em geral, aumentar a efetividade e eficiência do uso dos recursos direcionados para o êxito dos objetivos traçados. Uma avaliação rigorosa dos impactos e resultados do Programa, sobre a população beneficiária, permite verificar o cumprimento de seus objetivos, seus êxitos, e suas metas. O esquema de avaliação para identificar resultados e impactos contempla as análises dos efeitos de curto, médio e longo prazo do Programa sobre a população beneficiária, usando diversas aproximações, que incluem instrumentos quantitativos e qualitativos, assim como estudos repetidos no tempo.

Nas análises da evolução do programa mexicano percebe-se resultados positivos, por conta das avaliações. As avaliações têm desempenhado no programa os seguintes papeis, que pode se resumir basicamente em três coisas: primeiro, melhorar o modo como o programa opera; segundo, permitir que se conheça o efeito de cada peso que se gasta, simplesmente porque cada departamento executa diversos programas, e a informação básica que os formuladores de políticas públicas precisam para reformular suas ações. Por último, mas não menos importante, há a questão da prestação de contas.

> As avaliações têm desempenhado um papel-chave nesses três aspectos. No primeiro, ajudou a reformular um pouco o programa no sentido, por exemplo, de ampliá-lo para incluir o curso colegial, expandi-lo para as áreas urbanas e criar um novo componente como Jovens com Oportunidades. Em termos de aplicação das avaliações para tomar decisões de orçamento, registre-se que o Oportunidades tinha 150.000 famílias em 1997. No ano 2000, havia alcançado dois milhões de famílias. Hoje, o programa atende 5 milhões de famílias. As avaliações possibilitaram que o programa obtivesse mais recursos. Isso também está vinculado ao terceiro aspecto: a prestação de contas. No México, como não se estava acostumado com avaliações, quando um programa começou a gerar informações que mostravam que cada peso investido gerava um efeito de maior permanência de meninas na escola ou de redução da incidência de doenças ou uma melhoria na nutrição, as pessoas começaram a perceber isso. Quando se pôde comprovar tal fato, o efeito no processo do orçamento foi espantoso. Esse é o maior programa social da história do México (SZÉKELY,2004).

Alguns estudos mostravam que o Brasil gastava quantidades expressivas de recursos em programas sociais, o problema é que apenas uma parcela aplicada chegava a seu público alvo, o resto se perdia na burocracia, na fraude, etc. Por isso, o PFZ incorpora em sua sistemática de planejamento preocupação quanto à eficiência do uso dos recursos públicos e aos resultados que poderiam ser alcançados com um conjunto de ações no campo estrutural e também das políticas especificas.

O programa brasileiro reconhece que as políticas sociais, com exceção daquelas previstas no Orçamento da Seguridade Social e do Fundo de Assistência Social, estão permanentemente sujeitas à corte e negociações subordinadas aos calendários eleitorais. Assim sendo, o projeto propõe que as propostas apresentadas (estruturais, especificas e locais), sejam incluídas em um orçamento próprio no nível federal. Ele também reconhece o "engessamento dos gastos públicos", por isso sugere que além do redirecionamento dos recursos já existentes, dever-se-ia criar outros instrumentos para financiar o programa brasileiro, como: o Fundo de Combate à pobreza; recursos arrecadados pelos impostos indiretos incidentes sobre os produtos da cesta básica; doações de recursos e bens por parte de empresas e da sociedade civil ("marketing social"). É importante ressaltar que o programa mexicano, em relação ao seu financiamento, conta com recursos do Governo Federal e empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No ano de 2002, o programa mexicano recebeu a quantia de 1 bilhão de dólares do BID.

Em relação à metodologia para seleção do público-alvo, ao contrário do programa mexicano, o PFZ procura saltar etapas tomando alguns atalhos na definição do seu público beneficiário prioritário e também no acompanhamento das transferências de recursos. De acordo com BELIK & DEL GROSSI (2003), os investimentos realizados na preparação e desenho do PROGRESA consumiram vultosos recursos, porém sua administração e os possíveis desvios foram minimizados.

Ocorre, entretanto, que na esteira da evolução do programa brasileiro verificamos que houve um "réves" de suas propostas originais. Cabe mencionar que, com a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, a institucionalização original do Fome Zero foi suplantada. Esse fato implicou na desarticulação e fragmentação das ações. Assim, o Projeto original é posto em segundo plano, e em seu lugar ganha destaque um programa de transferência de renda condicionada – qual seja- Bolsa –Família. Na realidade, não podemos afirmar que o programa brasileiro foi completamente "perdido", o que estamos tentando chamar atenção é para o fato de que, o programa Fome Zero está se tornado mais um programa de transferência de renda condicionada na América Latina. O seja, estamos deixando para trás um projeto de desenvolvimento nacional e caminhando em direção as "velhas" políticas públicas setorializadas.

4.1.c) Enfoque territorial

Nas últimas décadas, sobressai o debate sobre território. A concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo. Além disso, muitas políticas públicas passaram a ser pautadas a partir dessa "nova" concepção de desenvolvimento. Com base nas análises sobre o documento dos programas percebemos que essa concepção localista esteve presente em suas propostas, porém com articulações diferentes.

O PFZ , em seu conjunto de propostas, destaca as políticas especificas, entre elas um sistema de gastos vinculados à compra de alimentos, que pode ser por cartão eletrônico , cupons ou dinheiro. De acordo com GRAZIANO DA SILVA (2003:4), "esse mecanismo é importante no contexto do projeto, pois é um instrumento de dinamização das economias locais". Essa proposta tem o objetivo de movimentar o comércio local, ou seja, que os beneficiados com o cupom alimentação comprassem alimentos dos produtores do próprio município, permitindo que a renda não extravasasse para outros municípios, principalmente para as metrópoles, assim desencadeando um efeito multiplicador, beneficiando a todos do local. Porém, é importante salientar que essa proposta de política deve ser desenvolvida paralelamente com o conjunto das outras políticas de caráter estrutural.

O programa mexicano sugere que o microespaço, o município, a cidade ou a região, é necessariamente a mais adequada para orientar as ações estratégicas para o combate à pobreza. Ele propõe que o círculo da pobreza deve ser rompido mediante a participação da sociedade na definição das prioridades e execução das obras. As famílias são responsáveis

pelo resultado de suas ações sobre suas condições de vida presentes e futuras. Na realidade, para o programa a família é o "lócus" da ação, é dela que deve partir a reação para modificar o "lugar" onde estão inseridos. Na realidade, este programa está preocupado em desenvolver o "capital humano" das localidades, a dinâmica coletiva do lugar dar-se-ia em conseqüência do desenvolvimento individual.

Segundo MEDONÇA & ORTEGA (2005), no final dos anos 1990 o debate em torno do desenvolvimento voltou a ser valorizado pela literatura econômica e pelas políticas públicas. Com base em experiências especificas[34], ocorridas a partir de 1970, em nível internacional, a idéia do surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de "globalização" e fundamentado numa nova forma de organização da economia e da sociedade – flexível e descentralizada.

> Contrastando com a visão hegemônica liberal, surgiram visões e experiências alternativas de desenvolvimento territorial local. Experiências que, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante "global", implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais *(ibid:02)*.

Esses autores argumentam que essas transformações refletiram no formato das políticas públicas. Nos anos 1980 surgem várias proposições de mudanças na organização da gestão pública, na maioria delas apoiadas em iniciativas de descentralização administrativa[35]. Políticas públicas descentralizadas que, em linhas gerais, buscavam valorizar as estruturas de organização dos governos locais e uma maior participação das sociedades na condução das políticas públicas.

Assim, o debate do "localismo" se torna "aparentemente" consensual no meio acadêmico, grande parte dessa produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características exitosa de outros casos e, dessa forma acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local.

Brandão (2003:17) destaca que, o discurso do "localismo" vai se propagando em todo mundo, exaltando o papel das forças espontâneas e/ou acicatáveis, a capacidade do local de

[34] A experiência da chamada "Terceira Itália" tornou-se referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento local e regional em muitos lugares do mundo. A partir dessa e de outras experiências bem sucedidas, organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial, também passaram a incentivar as estratégias de desenvolvimento local, recomendando aos Estados nacionais a constituição de arranjos sócio-produtivos territoriais como forma de construção de estratégias de desenvolvimento autônomo e endógeno.

[35] No caso específico brasileiro ainda nos anos 1980 a nova Constituição Federal garantiu avanços importantes nesse processo. A proliferação de conselhos locais também foi uma experiência importante ocorrida, sobretudo, a partir dos anos 1990.

ter capacidade de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, fundadas nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local. É destacado ainda, o papel dos recursos tangíveis (suporte infra-estrutura, crédito, etc), mas põem maior ênfase nos intangíveis ("expressos em regras e convenções sociais) que são ativados, mobilizados e dirigidos para virtuosos arranjos societários.

Uma outra questão, e não mesmo importante, no interior do debate do desenvolvimento territorial é a participação da sociedade. A elaboração do PFZ se destaca pela participação social, este projeto conseguiu, para sua elaboração,reunir sociedade civil, governantes e acadêmicos. Isso demonstra uma maneira participativa de se fazer políticas públicas. O texto preliminar foi elaborado a partir de contribuições de uma centena de especialistas durante mais de seis meses. Foram realizados grandes encontros em São Paulo, Fortaleza e Santo André, que reuniram ao todo mais de 1000 participantes que debateram e contribuíram para a versão preliminar da proposta. Foram realizados ainda, vários debates com a participação de técnicos e especialistas de todo o Brasil. A versão preliminar desta proposta foi enviada, também, para entidades da sociedade civil, parlamentares, sindicatos empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propôs modificações ao documento base. Todas as sugestões consideradas pertinentes foram reunidas em uma versão final, o que demonstra que a elaboração de uma proposta pode servir também de elemento de mobilização para as políticas que se quer implementar.

Nota-se que os dois programas dão ênfase na partição social e na estreita coordenação entre os níveis do governo: federal, estadual e municipal. Contudo, verificamos que o programa brasileiro consegue articular essa relação de forma mais clara, por meio da criação de espaços de gestão participativa. Um bom exemplo são os Consórcios Nacionais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, uma ação estrutural do PFZ, calcada no desenvolvimento territorial que visa:

> uma articulação permanente e institucionalizada entre o poder público e a sociedade civil em torno de ações relativas à questão da segurança alimentar e do desenvolvimento local, "constituído **arranjos socioeconômicos regionais que também interagem na esfera de produção, comercialização**, consumo e crédito, o conjunto da população que, atualmente, vive em condições de insegurança alimentar". (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA,2004:03, grifo nosso).

É relevante salientar que, a composição dos CONSADs segue a seguinte divisão:1/3 dos representantes devem ser do poder público e 2/3 da sociedade civil. Essa composição

implica em uma maior participação do público local nas decisões e no planejamento de ações voltadas para o desenvolvimento.

No capítulo dois, ao analisarmos a elaboração do Programa mexicano, percebemos que não há um elo institucional (espaços participativos de gestão) entre os níveis de governo e a sociedade civil, como no Programa brasileiro, apesar de reconhecer a participação comunitária como um elemento fundamental para o bom desenvolvimento do Programa.

Sua criação está fortemente ligada ao Governo federal, à única participação presente em sua formulação está relacionada à seleção de beneficiários do Programa (Metodologia). Mais especificamente na terceira etapa da seleção do púbico-alvo. A participação da sociedade civil ocorre da seguinte forma: como resultado da identificação das famílias beneficiárias, por meio da etapa um e dois, se forma uma relação base das famílias beneficiárias. A incorporação das famílias se leva a cabo em uma reunião comunitária, onde se reúne todos os beneficiários. Logo em seguida, a comunidade toma conhecimento da lista das famílias beneficiarias que foram selecionadas, caso haja algum comentário particular, pode-se revisar e modificar a lista, de acordo com os critérios estabelecidos para a seleção de famílias beneficiárias. Isto pode incluir uma nova visita ao lugar para obter a informação socioeconômica necessária. Ao final da reunião se faz uma Ata de Acordo da Assembléia da Comunidade com o aval das autoridades locais. Ou seja, o programa mexicano não apresenta, em suas propostas, nenhum arranjo institucional que seja capaz de realizar a articulação entre os níveis de governo e a sociedade civil.

Não estamos afirmando que o programa mexicano não destaca a participação social, o que pretendemos ressaltar é que, a parceria entre os níveis de governo e sociedade civil é mais bem articulada no Programa brasileiro. Ou seja, o PZF possui uma concepção diferenciada do que seja participação social, qual seja, em criar espaços participativos de gestão, dando oportunidades da saciedade civil em discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a melhoria das condições de vida das populações envolvidas. Em suma, o programa brasileiro reconhece a importância da participação social, e mais do que isso, ele propõem “novos” arranjos institucionais que sejam capazes de articular as ações da sociedade civil local e o poder público municipal.

Considerações sobre o Capítulo

Neste último capítulo, na primeira seção, apresentamos a análise comparativa entre o programa mexicano e brasileiro, e na segunda seção, tratamos rapidamente sobre a reorientação da política social centrada no combate à pobreza na América Latina. De uma forma sucinta a análise comparativa levou as seguintes conclusões:

PFZ, assim como o PROGRESA, incorpora na sua sistemática de planejamento a preocupação quanto à eficiência do uso dos recursos públicos. Entretanto, o programa mexicano é mais enfático com relação ao processo de avaliação. Com a perspectiva de superar as limitações de programas passados, principalmente no que tange a avaliação, o PROGRESA desenvolveu uma metodologia rigorosa desde o principio de sua formulação, tanto que a avaliação periódica esta inserida em seu conjunto de orientações estratégicas para o "bom" desenvolvimento do programa.

De acordo com o documento do programa mexicano, a avaliação é uma peça fundamental, já que permite não somente mensurar os resultados e impactos, mas principalmente a propor medidas de correção e reorientação das ações, melhorarem a funcionalidade dos processos e, em geral, aumentar a efetividade e eficiência do uso dos recursos direcionados para o êxito dos objetivos traçados. O PFZ em relação à metodologia , ao contrário do PROGRESA, procura saltar etapas tomando alguns atalhos na seleção do publico beneficiário e também no acompanhamento das transferências dos recursos.

Para o PROGRESA o elemento chave de sua proposta é a política educacional, enquanto para o PFZ é a política de segurança alimentar e nutricional. O programa mexicano busca de maneira primordial aumentar as capacidades básicas das pessoas que vivem em pobreza extrema, facilitando seu acesso aos bens e serviços sociais que permite a eles adquirir as habilidades e atitudes necessárias para que, mediante seu esforço pessoal, alcancem uma vida plena e auto-suficiente. O projeto brasileiro compartilha da idéia que a educação é um fator importante, necessário, porém não suficiente, para se pensar em um "novo" modelo de desenvolvimento econômico.

O fator chave para este Projeto é a garantia de uma alimentação de qualidade e quantidade para todos. Seus formuladores crêem que o direito à alimentação é um direito humano básico, sem ele não se podem discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há direito à humanidade, entendida como direito de acesso à riqueza material, cultural e científica produzida pela espécie humana. Privilegiar a política de

segurança alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento significa, ao mesmo tempo, combater à fome e garantir um "novo" modelo que visa crescimento econômico com equidade social.

Neste item comparativo destacamos que a defesa da educação como um "ativo" para a mobilização social está ligado diretamente a aplicação da teoria do "capital humano" à temática do bem-estar social e que por esta ótica subtende-se que a pobreza e a desigualdade são fenômenos resultantes de causas situadas no domínio das decisões individuais. Ademais, destacamos também que, o entendimento da pobreza e desigualdade como problemas de "subinvestimento" em "capital humano" são consensuais entre os organismos internacionais. Estes defendem que há evidencias contundentes de que o aumento do capital humano do pobre é uma das chaves para reduzir a pobreza. A capacidade de ganhar renda é claramente um fator preponderante para a superação da pobreza pelas famílias, mas, para gerar renda, um indivíduo necessita de saúde, disposição e para aumentar a renda potencial, educação.

PROGRESA faz aparte de programas que adotam as transferências monetárias condicionais (conditional cash transfer – CCT), isto é, programas que focalizam mais criteriosamente a elegibilidade pra receber benefícios. Centram seus esforços nas crianças para quebrar o ciclo da pobreza, com preocupação pela sua alimentação, educação e saúde, além de condicionar a continuidade dos pagamentos ao cumprimento de metas relacionadas ao investimento em "capital humano".

Já o PFZ possui um caráter hibrido, ele reconhece que somente a transferência de renda isolada não é suficiente para gerar a "segurança alimentar e nutricional", por isso em seu bojo, apresenta-se um leque de propostas que engloba política especificas, locais e estruturais. Vale ressaltar que esse conjunto de propostas tem que ser integradas, ademais deve ser orientado por uma política de segurança alimentar e nutricional, associando obrigatoriamente o crescimento econômico com equidade social. Por isso, o Projeto recomenda a elaboração é a execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia.

Uma outra questão, e não menos importante, nesta análise é sobre o desenvolvimento territorial que exalta a capacidade do local de ter capacidade de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, fundadas nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local.

O programa brasileiro, dentre suas propostas, apresenta instrumentos que viabilizem a dinamização das economias locais. Como o cartão alimentação, um sistema de gasto

vinculado à compra de alimentos. Essa proposta tem o objetivo de movimentar o comércio local, ou seja, que os beneficiados com o cupom alimentação comprassem alimentos dos produtores do próprio município, permitindo que a renda não extravasasse para outros municípios, principalmente para as metrópoles, assim desencadeando um efeito multiplicador, beneficiando a todos do local.

O programa mexicano sugere que o microespaço, o município, a cidade ou a região, é necessariamente a mais adequada para orientar as ações estratégicas para o combate à pobreza, porém não apresenta de forma articula uma forma de dinamizar, de movimentar as atividades locais. Na realidade, este programa esta preocupado em desenvolver o "capital humano" das localidades.

Neste item comparativo destacamos que o debate do "localismo" surge de um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de "globalização" e fundamentado numa nova forma de organização da economia e da sociedade, flexível e descentralizada. Dentro desta nova perspectiva as políticas públicas são pautadas por estruturas que valorizem a organização local e maior participação das sociedades na condução das mesmas.

Nota-se que os dois programas dão ênfase na partição social e na estreita coordenação entre os níveis do governo: federal, estadual e municipal. Contudo, verificamos que o programa brasileiro consegue articular essa relação de forma mais clara para atingir seus objetivos. No capítulo dois, ao analisarmos a elaboração do Programa mexicano, percebemos que a participação social não é tão intensa como no Programa brasileiro, apesar de reconhecer a participação comunitária como um elemento fundamental para o bom desenvolvimento do Programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo fundamental deste estudo foi o de realizar uma análise comparativa entre o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (México) e o Programa Fome Zero (Brasil). É importante ressaltar que nosso estudo limitou-se a concepção teórica original de cada programa. Na realidade, de forma sucinta, esta análise foi orientada pelo seguinte questionamento: existem diferenças de concepção entre estes programas? Se existem quais são? Partimos da hipótese que sim, existem diferenças de concepção entre os programas brasileiro e mexicano. Acreditamos que o Programa Fome Zero, como foi inicialmente formulado, para além dos aspectos assistenciais, trata a questão da fome e da pobreza de forma mais ampla, ao propor um desenho de Política de Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento econômico, ou seja, o PFZ vinculava o combate à fome à conquista de direitos sociais. Para averiguar tal hipótese, trabalhamos com a evolução do conceito de segurança alimentar, que é a base, a nosso ver, para o entendimento dos avanços e dificuldades sobre o debate da fome no mundo e no Brasil. E, também, trabalharemos com os programas mexicano (PROGRESA) e brasileiro (Fome Zero), os quais representam, atualmente, o debate sobre o combate à fome e à pobreza na América Latina.

Iniciamos o trabalho apresentando a evolução do conceito de "Segurança Alimentar". O nosso intuito, neste capítulo, foi destacar a racionalidade de uma política de segurança alimentar, a capacidade que esta política tem de agregar em torno de si várias outras políticas, colocando-se assim como um eixo norteador de desenvolvimento econômico e social. Isso é possível, numa perspectiva ampla, na qual estão presentes a perspectiva econômica, a qual a relação entre a oferta e a demanda, o abastecimento, os preços dos alimentos e a renda das famílias são os principais componentes; a perspectiva nutricional, com enfoque nos constituintes dos alimentos (proteínas, carboidratos, vitaminas, dentre outros) indispensáveis à saúde e ao bem-estar do indivíduo, nas carências e nas relações entre dieta e doença; a perspectiva social, voltada para as associações entre a alimentação e a organização social do trabalho, a diferenciação do consumo, os ritmos e estilos de vida; a perspectiva cultura, interessada nos gostos, hábitos, tradições e representações.

Ocorre, entretanto, que essa mesma pluralidade de perspectivas, relacionadas ao conteúdo da segurança alimentar, pode constituir-se em um aspecto que dificulte a execução de políticas públicas, devido à complexidade de interação entre as diferentes perspectivas. Neste sentido, se faz necessário uma institucionalidade transversal capaz de aglutinar todos conteúdos. Percebemos, por meio da análise da evolução do conceito que, um dos grandes

obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. Procurando romper com este obstáculo a política de segurança alimentar busca simultaneamente, garantir um direito social, o qual seja, à alimentação e a construção de um desenvolvimento que priorize crescimento com equidade social.

No capítulo dois realizamos uma análise sobre a natureza do Programa de Educação, Saúde e Alimentação do México. Nosso intuito foi destacar a experiência de desenho, planejamento e gestão deste programa no campo dos programas sociais. Para tanto, destacamos os antecedentes diretos e indiretos que contribuíram para sua configuração. Constatamos que o programa mexicano surge com a perspectiva de superar as principais limitações verificadas nos programas anteriores, nestas três áreas: educação, saúde e alimentação.

Do ponto de vista dos formuladores deste programa, a persistência da pobreza constitui uma das principais limitações do desenvolvimento das capacidades e habilidades das pessoas. E este fenômeno, de profundas raízes, se manifesta tanto nas assimetrias de acesso aos bens e serviços como na frágil inserção da população no sistema produtivo. A pobreza, de acordo com os documentos do programa, se concebe como a privação de capacidades básicas. Um modo de reverter este processo, acreditam seus formuladores, é mediante a entrega de apoios (monetários e escolares), às famílias pobres.

Dentro da estratégia para a superação da pobreza dirigida ao desenvolvimento das capacidades e potencialidades das pessoas, o PROGRESA tem como objetivos: combinar simultaneamente para cada família apoio em três áreas críticas e complementares na formação do capital humano básico; e dirigir os recursos públicos para a população mais pobre, por meio de mecanismos rigoroso e transparente de avaliação.

Ainda, no capítulo dois, tratamos rapidamente da evolução do Programa. Constatamos que a partir de 2002, o PEOGRESSA passa ser denominado de OPORTUNIDADES, devido à mudança do Governo, além dessa modificação destacamos outras evoluções: a cobertura do Programa passou de 300.000 famílias em 1997 para 5 milhões em 2004; o orçamento operacional passou de 600 milhões de peso, em 1997, para 30 bilhões de pesos em 2004; estendeu-se a distribuição de bolsas de estudo para o nível médio superior; implementou-se o componente Patrimonial de Jovens com Oportunidades e o Esquema Diferenciado de Apoios (EDA) paras as famílias que estavam saindo do Programa e a substituiu a figura da promotora voluntária pelos Comitês de Promoção Comunitária.

No capítulo três, apresentamos o Programa Fome Zero. Uma avaliação inicial do documento revela tratar-se de um estudo consistente e bem elaborado no âmbito da segurança alimentar, que contribui para a sociedade brasileira caminhar na efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. Constatamos que, a relação entre o emergencial e o estrutural está presente em todo o texto do documento, em diferentes perspectivas temporais com propostas de curto, médio e longo prazo. Esse é sem dúvida, um dos aspectos mais relevantes do projeto.

A proposta original do Fome Zero envolve três grandes eixos simultâneos: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender a parcela da população excluída do mercado. Mas o equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda de modo a recuperar o mercado interno com geração de empregos, melhoria dos salários e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo.

O eixo central do Projeto está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, voltadas para o atendimento de necessidades que não podem ser adiadas por comprometer a vida das pessoas.

Em suma, procuramos demonstrar que: o Projeto Fome Zero está calcado no conceito básico do direito humano de acesso à alimentação adequada (Segurança Alimentar e Nutricional); a erradicação da fome não é somente um imperativo moral, mas também gera importantes benefícios sociais e econômicos; a formulação do Projeto sugere uma abordagem de duas vias para reduzir a fome e a desnutrição combinando ações para melhorar a produção e o meio de vida sustentável do subsetor da agricultura familiar, com medidas para aumentar o acesso aos alimentos e melhorar a nutrição e; é essencial considerar mudanças estruturais significativas na política mais ampla do ambiente para criar condições favoráveis à redução da fome e da pobreza no médio e longo prazo.

Ocorre, entretanto, que o Projeto sofreu várias modificações, dentre elas, a nosso ver a mais significativa, a supressão do Ministério da Segurança Alimentar. No inicio de 2004, em meio uma reforma ministerial, o MESA foi extinto e em seu lugar foi lançado um novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), com essas modificações, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). As políticas específicas que vinham sendo implementadas

permaneceram e foram continuadas, todavia, a institucionalidade do Programa já não era a mesma. De acordo com as análises de SOUZA (2006), houve um "revés" do Programa Fome Zero, a partir da extinção do MESA, o que concordamos plenamente. Na realidade, constatamos, ao analisarmos o Relatório de Gestão da SESAN, que houve um rearranjo, ou melhor dizendo, uma desqualificação de ações sob uma mesma denominação (qual seja a denominação, Programa Fome Zero). Este fato comprometeu, categoricamente, o caráter articular das ações inicialmente propostas.

No capítulo quatro realizamos a análise comparativa entre os programas, chagamos as seguintes conclusões:

- PFZ, assim como o PROGRESA, incorpora na sua sistemática de planejamento a preocupação quanto à eficiência do uso dos recursos públicos. Entretanto, o programa mexicano é mais enfático com relação ao processo de avaliação. Com a perspectiva de superar as limitações de programas passados, principalmente no que tange a avaliação, o PROGRESA desenvolveu uma metodologia rigorosa desde o principio de sua formulação, tanto que a avaliação periódica esta inserida em seu conjunto de orientações estratégicas para o "bom" desenvolvimento do Programa. As avaliações buscam: melhorar o modo como o programa opera; conhecer o efeito de cada peso que se gasta e prestar contas ao "cofre do governo mexicano". Apesar de o programa brasileiro reconhecer que no passado houve várias irregularidades com outros programas sociais, em seu documento não consta um método de avaliação amparado em bases institucionais.
- O programa brasileiro reconhece que as políticas sociais, com exceção daquelas previstas no Orçamento da Seguridade Social e do Fundo de Assistência Social, estão permanentemente sujeitas a corte e negociações subordinadas aos calendários eleitorais. Assim sendo, o projeto propõe que as propostas apresentadas (estruturais, especificas e locais), sejam incluídas em um orçamento próprio no nível federal. Ele reconhece também o "engessamento dos gastos públicos", por isso sugere que além do redirecionamento dos recursos já existentes, à criação de novos aportes de recursos, como: o Fundo de Combate à pobreza; recursos arrecadados pelos impostos indiretos incidentes sobre os produtos da cesta básica; doações de recursos e bens por parte de empresas e da sociedade civil ("marketing social"). É importante ressaltar que o programa mexicano, em relação ao seu financiamento, conta com recursos do Governo Federal e empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No ano de 2002, o programa mexicano recebeu a quantia de 1 bilhão de dólares do BID.

- Para o PROGRESA o elemento chave de sua proposta é a política educacional, enquanto para o PFZ é a política de segurança alimentar e nutricional. O programa mexicano busca de maneira primordial aumentar as capacidades básicas das pessoas que vivem em pobreza extrema, facilitando seu acesso aos bens e serviços sociais que permite a eles adquirir as habilidades e atitudes necessárias para que, mediante seu esforço pessoal, alcancem uma vida plena e auto-suficiente. O projeto brasileiro compartilha da idéia que a educação é um fator importante, necessário, porém não suficiente, para se pensar em um "novo" modelo de desenvolvimento econômico. O fator chave para este Projeto é a garantia de uma alimentação de qualidade e quantidade para todos. Seus formuladores crêem que o direito à alimentação é um direito humano básico, sem ele não se podem discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há direito à humanidade, entendida como direito de acesso à riqueza material, cultural e científica produzida pela espécie humana. Privilegiar a política de segurança alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento significa, ao mesmo tempo, combater à fome e garantir um "novo" modelo que visa crescimento econômico com equidade social. É importante salientar que o programa mexicano, apesar de um de seus componentes ser a alimentação, esse não é um programa de segurança alimentar. As transferências de renda feitas no âmbito do programa mexicano são destinadas à compra de alimentos e, no campo da saúde se incorpora à suplementação alimentar para as crianças;
- PROGRESA faz aparte de programas que adotam as transferências monetárias condicionais (conditional cash transfer – CCT), isto é, programas que focalizam mais criteriosamente a elegibilidade pra receber benefícios. Centram seus esforços nas crianças para quebrar o ciclo da pobreza, com preocupação pela sua alimentação, educação e saúde, alem de condicionar a continuidade dos pagamentos ao cumprimento de metas relacionadas ao investimento em "capital humano". Já o PFZ possui um caráter hibrido, ele reconhece que somente a transferência de renda isolada não é suficiente para gerar a "segurança alimentar e nutricional", por isso em seu bojo, apresenta-se um leque de propostas que engloba política especificas, locais e estruturais. Vale ressaltar que esse conjunto de propostas tem que ser integradas, ademais deve ser orientado por uma política de segurança alimentar e nutricional, associando obrigatoriamente o crescimento econômico com equidade social. Por isso, o Projeto recomenda a elaboração é a execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia;

➢ Uma outra questão, e não menos importante, nesta análise é sobre o desenvolvimento territorial, que exalta a capacidade do local de ter capacidade de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, fundadas nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local. O programa brasileiro, dentre suas propostas, apresenta instrumentos que viabilizem a dinamização das economias locais. Como o cartão alimentação, um sistema de gasto vinculado à compra de alimentos. Essa proposta tem o objetivo de movimentar o comércio local, ou seja, que os beneficiados com o cupom alimentação comprassem alimentos dos produtores do próprio município, permitindo que a renda não extravasasse para outros municípios, principalmente para as metrópoles, assim desencadeando um efeito multiplicador, beneficiando a todos do local. Outros instrumentos, utilizados pelo PFZ, no desenvolvimento das áreas deprimidas, são os CONSADs e o PAA. Os Consórcios representam uma forma associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de trabalho, renda e garantia de segurança alimentar.Constitui uma modalidade de cooperação entre o poder público e a sociedade civil para que juntos possam discutir, planejar decidir, e implantar ações voltas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas. Enquanto que o PAA procurava a incentivar a agricultura familiar por meio da compra da produção de pequenos agricultores. Exemplos claros de um projeto de desenvolvimento territorial.

O programa mexicano sugere que o microespaço, o município, a cidade ou a região, é necessariamente a mais adequada para orientar as ações estratégicas para o combate à pobreza, porém não apresenta de forma articula uma forma de dinamizar, de movimentar as atividades locais. Na realidade, este programa está preocupado em desenvolver o "capital humano" das localidades.

➢ Nota-se que os dois programas dão ênfase na partição social e na estreita coordenação entre os níveis do governo: federal, estadual e municipal. Contudo, verificamos que o programa brasileiro consegue articular essa relação de forma mais clara para atingir seus objetivos. No capítulo dois, ao analisarmos a elaboração do Programa mexicano, percebemos que a participação social não é tão intensa como no Programa brasileiro, apesar de reconhecer a participação comunitária como um elemento fundamental para o bom desenvolvimento do Programa.

Confirmamos nossa hipótese de que há diferenças entre os programas analisados e que o programa brasileiro (PFZ), em sua formulação original, avança mais no campo das políticas sociais, devido a sua preocupação em vincular o combate à fome à conquista dos direitos sociais. Em sua concepção original, o programa brasileiro busca demonstrar que o combate à

fome deve ser inserido em uma estratégia de desenvolvimento, assim não se refere a uma mera proposta de combate à fome, mais do que isso, se refere a uma proposta de segurança alimentar.

Cabe mencionar que, ao decorrer de nossas análises, quando buscávamos elementos para atingir nosso objetivo e corroborar nossa hipótese, nos deparamos com outro debate, que cremos ser relevante. Apesar de não ser o objeto central deste estudo, o debate sobre a reorientação da política social na América Latina, representou o pano de fundo para nossa comparação. É um fato que não podemos desconsiderar, pois este debate, calcado na eficácia e equidade do gasto social vem influenciado na elaboração e execução de vários programas sociais de combate à pobreza na América Latina. Vimos no capítulo dois que, o Programa mexicano sofreu fortes influências das Agencias Internacionais, desde sua elaboração ao seu financiamento.

De forma geral observamos que, o projeto brasileiro, por meio de uma proposta de segurança alimentar, busca resgatar o debate da universalização dos direitos sociais, isso não é pouco em um contexto no qual predomina o "novo" modelo de políticas sociais focalizadas. Quanto ao programa mexicano, por meio da análise de seu projeto, observamos que seu diagnóstico e suas propostas se alinham com a agenda de reformas sociais propugnadas pelo receituário neoliberal.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. **A América Latina deveria estender os benefícios das inovações na proteção social a mais pessoas pobres**. 2003.
Disponível em < www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/357.html>. Acesso em:20/08/2006.

BANCO MUNDIAL**. La Pobreza en México, una Evaluación de las Condiciones, las Tendencias y la Estrategia el Gobierno.** México, D.F. 28 de julio, 2004.

BELIK, W. **Fome Zero como política de seguridad alimentaria**. Org: GORDILLO, G & GOMEZ, H. Consersaciones sobre el hambre:derecho a la alimentación em el Brasil de Lula. Cadernos do CAEM no 13, Universidade de Brasília, 2004. pág 197-206.

BELIK,W; DEL GROSSI, M. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no brasil** . In: Anais do XLI Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia Rural, Juiz de Fora, Julho/2003.

BELIK, W**. Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome** / Walter Belik [coordenadora Carmen Weingrill] — São Paulo : Instituto Ethos, 2003b.

BURLANDY & MAGALHÃES. **Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar e nutricional.** Observatório da cidadania**,** 2004. Disponível em: < http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirod2004_bra.pdf>. Acesso em:22/07/2006.

BRANDÃO, C.A. **A dimensão espacial do desenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos**. Campinas, IE/Unicamp, 2003. (Tese de Livre Docência).

CÁCERES, F.C et al. **Evolución y Características de La Pobreza en México en la Ultima Década Del Siglo XX**. Agosto 2002. Disponível em: <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/CuadernosyDoctos/PDFs%20SEDESOL/PDFs%20Documentos/Docu%2002.pdf>. Acesso em:12/02/2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Consultoria de Orçamento e fiscalização Financeira.** Balanço do Fome Zero. Estudo Técnico, 2005**.**

CANDIA, J.M. **Exclusión y Pobreza. La focalización de las Políticas Sociales**. Nueva sociedad. México, 1998. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf. Acesso em: 12/02/2007.

CARDOSO Jr, J.C. **Pobreza como privação de capacidades ou pobreza como destituição de direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen**. In Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, 2006. pág:73/93.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. São Paulo: Brasiliense, vol.1 4º ed, 1963.

CDESC. **"Comentário Geral nº 12 – o direito humano à alimentação"**. In: VALENTE, F.L.S. Direito Humano à Alimentação – desafios e conquistas. 1ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 2002. p 261-272.

CEPAL. **La pobreza rural em América Latina: Lecciones para uma reorientación de lãs políticas. Santiago de Chile**, 2003.

COHEN, E; FRANCO, R; VILLATORO,P**. El programa de desarrolllo humano oportunidades**. In: Transferencias com coresponsabilidade . México, 2006.

CONSEA**. I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR.** Brasília, 27 de julho de 1994.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, julho de 2004.

CORTÉS, F; et al. **Evolución y características de la pobreza en México en la ultima década del siglo XX.** La situación demográfica de México. México, 2002.

CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN**. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, 1996. Disponible em: < http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>. Acesso em : 21/08/2006.**

DAVIS, B. **A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: evidencias dos programas PROGRESSA E PROCAMPO**. *In* **Combate à fome e à pobreza rural**. Org: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA E BELIK. Campinas/UNICAMP.2002.

DEDECCA, C. **Os estudos recentes sobre a pobreza e as novas diretrizes metodológicas: uma reflexão a partir das famílias e domicílios rurais pobres**. Workshop Internacional. Estratégias de combate à pobreza rural: situação atual e perspectiva. Campinas, SP. 2005.

DÍAZ, D et al. **El combate a la pobreza: una cuetión de gobernabilidad**. México, outubro, 2001.

DRAIBE, S. **O Sistema de Proteção Social E Suas Transformações Recentes**. Serie Reformas De Políticas Publicas 14, SANTIAGO: CEPAL, 1993.

DRÈZE, J. & SEN, A. **Hunger and Public Action**, Oxford, Clarendon Press, 1989.

FAO- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentacion. WFS/TECH/7. **Evaluacion de la seguridad alimentaria**. Version provisional, 1996.

FOLHA DE SÃO PAULO, **Projetos Corta Gastos da Área Social do Próximo Governo**. 03/09/2002, P A4.

FORD, D. **Enfoques conceptuales y Sistema de Información sobre Seguridad Alimentaria.** In: Políticas de Seguridad Alimentaria y nutrición em América Latina .Pg:29-49. São Paulo, 2004.

GEORGE, S. **O Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo**. Paz e Terra, 1976.

GORDILLO, G. **Fome: a resposta brasileira. Jornal Valor Econômico. 05/08/2003.**

GORDILLO, G & GOMEZ, H. **Consersaciones sobre el hambre:derecho a la alimentación em el Brasil de Lula**. Cadernos do CAEM, nº 13, Universidade de Brasília, 2004.

GRAZIANO DA SILVA,J; BELIK,W;TAKAGI,M. **Para os críticos do Fome Zero** . Teoria e Debate. Fundação Perseu Abramo . Pg:17-22, São Paulo, agosto de 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J; DEL GROSSI, M; TAKAGI, M. **Pobreza e fome**: **em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasi**l. (Texto para Discussão nº 101).Campinas: Instituto de Economia, 2001.

GRAZIANO DA SILVA,J. **Fome Zero, uma política de seguridad alimentaria**. Org: GORDILLO, G & GOMEZ, H. *In* **Consersaciones sobre el hambre:derecho a la alimentación em el Brasil de Lula**. Cadernos do CAEM no 13, Universidade de Brasília, 2004. pág 154-162.

GRAZIANO DA SILVA, J;TAKAGI, M. **Fome Zero – política pública e cidadania**. In: *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, Uberlândia, jun.2004.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Guarda-chuva Social**. AGROANALYSIS. **Fome Zero Em Debate**. Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia. 2003. pág.3-6. Edição Especial.

IVO, Anete B. L. .**As novas políticas sociais de combate à pobreza na América Latina: dilemas e Paradoxos**. In: SEMINÁRIO/WORKSHOP INTERNACIONAL O Papel do Estado Na Luta Contra A Pobreza, 2003, Recife. in: Seminário/Workshop Internacional el rol del Estado en la Lucha contra la Pobreza, 2003. v. 1. p. 3-29.

JANVRY, Alain et alli. **Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation.** Social Safety Nets Primer Series.
Washington D.C.: The World Bank, 2005.

JESUS, C.M. **Desenvolvimento Territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local** . Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2006.

MALUF, R. S. et all: **"Segurança Alimentar, Desenvolvimento Sustentável e Planejamento agroalimentar".** In: Agricultura Sustentável, vol.1 (jan/abr). EMBRAPA. Jagariúna, São Paulo,1994.

MALUF, RS; MENEZES, F.; MARQUES, S.B. **Caderno** '**Segurança Alimentar**'. Cadernos da UNICAMP, Campinas, 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/Alimentacao/TConferencias.html>. acesso dias 10/02/2006.

MAXWELL, S; SLATER,R. **Food policy old and new**. Development Policy review, nº 21:531/553, 2003.

MEDEIROS, J. L. G **A Economia Diante Do Horror Econômico.** Doutorado em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro.Maio/2004.

MENDONÇA, N. & ORTEGA, A.C. **"Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC x Governo Lula".** In: Anais do X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas, SEP, 2005

MENEZES, F.**Segurança alimentar e sustentabilidade: complementaridade e conflitos**. Tese de mestrado. Rio de Janeiro: CPDA, 1996.

MENEZES, F. **Incapacidade de acesso e ameaça à soberania alimentar. Rio de Janeiro**: Ibase/Riad, 1998.

MENEZES, Francisco. **Segurança Alimentar: um conceito em disputa e construção. IBASE**, Rio de Janeiro, 2001. 23 p.

OLIVEIRA. S.P; THÉBAUD-MONY, A. **Modelo de Consumo Agroindustrial: homogeneização ou Diversificação dos Hábitos Alimentares**? In: Cadernos Debate. UNICAMP, Campinas, v.4, 1996.

OLIVEIRA, S.P. & THÉBAUD-MONY, A. **Estudo do consumo alimentar: em busca de uma abordagem multidisciplinar**. Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

ORTEGA. A.C. **Desenvolvimento Territorial e Descentralização da Gestão Pública no Brasil: Limites e Potencialidades dos CONSADs. 2004.**

PARKER, S.W; SCOTT, J. **Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001.** CIDE División de Economia Centro de Investigación y Docencias Económicas **México, 2001.**

PELIANO. A.M. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil.** Documento elaborado para a visita ao Brasil do relator especial da comissão dos direitos humanos da organização das nações unidas sobre o direito à alimentação**. IPEA, SEDH; MRE.** Brasília, 2002**.**

PESSANHA, L. **Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas publicas: implicações e Conexões ao caso brasileiro.** Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Rural do Rio de Janeiro. 1998.

PESSANHA, L.**A experiência Brasileira em Políticas Públicas para a Garantia do Direito Ao Alimento.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, 2002.

PINHEIRO, V.C. **Modelos De Desenvolvimento E Políticas Sociais Na América Latina Em Uma Perspectiva Histórica**. Planejamento de Políticas Publicas , nº 12- juh/dez de 1995.

POCHMAN, Marcio**. Desenvolvimento com inclusão social: in Combante à fome e à pobreza rural**. Org. TAKAGI, et all. São Paulo: Instituto cidadania, 2002.

PROGRESA. **Más Oportunidades para las familias pobres. Secretaria de Desarrollo Social**. México, 1999.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/MESA. **Informe final projeto CONSADs. PROJETO FAO TCP/BRA/2905**. Equipe IE/UFU, 2004, novembro 2004.

PROJETO FOME ZERO. **Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil.** São Paulo, Instituto Cidadania / Fundação Djalma Guimarães, 2001.(versão 3)

QUENTIN,W et al. **PROGRESA de México: Focalización Innovadora, Centrado en El Género y Susefectos en El Bienestar Social**. Banco Mundial, 2003.

REDE DE INFORMAÇÃO E AÇÃO PELO DIREITO A SE ALIMENTAR (FIAN)**. Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil:O primeiro ano do Programa Fome Zero do governo LULA.** 2004.

RELATÓRIO DE GESTAO DA SECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR (SESAN). 2004, Disponível em:<www.mds.gov.br/Relatorios/gestao_2004/relatorios2004_01.asp>. Acesso em: 15/09/2006.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: **CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO**. FAO.Ministério de Estado das Relações Exteriores. Roma, 1996. Disponível em: < http://www2.mre.gov.br/dts/relatoriobras-CMA96.doc>. Acesso em:20/07/2006.

ROCHA. S. **Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30anos?** Seminário Especial. Mini-fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA. Rio de Janeiro, 2004. Disponível: http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0083.pdf. Acesso em: 20/08/2006.

SALAY, E. **Hábitos Alimenticios y aspecto nutricionales calidad los alimentos**. Org. BELIK, W. In: Politicas de seguridad alimentaría y nutrición en América Latina. Sao Paulo: Hucitec, 2004.

SCOTT, J.R**. Distribuición los subsidios alimentarios en México**. CIDE, México, 2002.

SCOTT, J.R. **Análisis del programa de educación, salud y alimentación**. En: Experiencias Exitosas de combate a la pobreza rural. CEPAL, México, 1999.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación.** Primeros Avances, 1999, México.

SIMÕES, C.P. ***"Quem Pariu Mateus, Que O Balance"*** **- Contribuições para a Avaliação do Programa Bolsa Família no Município de Recife.** Dissertação em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, L.R. **Uma análise preliminar do "revés" do Programa Fome Zero: Uma política Social de Desenvolvimento**. Mestrado em Economia. Universidade Federal de Uberlândia. Instituto de Economia. Uberlândia, 2006.

SZÉKELY, M. **Confie nas pessoas, mas avalie o programa.** BIDAMÈRICA, 2004. Disponível em: http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3127. Acesso em: 22/03/2007.

TAKAGI, M. **A implantação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campina, 2006.

TAPIA, J.R.B., **Políticas Sociais na América Latina: Diagnósticos e Recomendações das Agências Multilaterais no início dos Anos 90**. UNICAMP, 1993.

VALENTE, F.L.S. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos.** 2003**. Disponível em: <http://www.fbsan.org.br/flavio.htm>**. Acesso em: 12/02/2007.

WILLIAMSON, J. **Latian American adjustment. Institute for international Economics.** Washington D.C, 1990.

YASBEK, M.C **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo Perspec.vol.18 no.2 São Paulo.Apr./June 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=arttex&pid=S0102-88392004000200011. Acesso em: 12/02/2007.

ANEXO A - Subsídios Alimentares

Nas últimas décadas do século XX a política de subsídio alimentar no México passou por duas reformas importantes. Em meados da década de 1980 se implementou uma redução significativa dos subsídios generalizados, os quais haviam dominado o cenário das políticas alimentares por várias décadas, e agregaram-se pela primeira vez mecanismos de focalização. Assim, entre 1989 e 1990 os subsídios generalizados reduziram de 0,74% para 0,49% do PIB, enquanto que os focalizados passaram de 0,13% para 0,27% do PIB.

Ocorre, entretanto, que estas reformas representaram um avanço limitado no direcionamento destes subsídios. Em primeiro, os subsídios generalizados ainda absorviam quase o dobro dos recursos em relação aos focalizados. Segundo, a direção destes subsídios a alimentos básicos não representa um mecanismo efetivo de focalização para os pobres no México. Terceiro, os mecanismos de focalização, implementados para corrigir os erros de inclusão dos subsídios generalizados, não resultaram em mudanças efetivas em este propósito.

Dado seu caráter urbano e concentrado na Cidade do México, estes subsídios tão pouco logravam chegar de forma prioritária às populações pobres, principalmente aquelas concentradas no setor rural. Como podemos apreciar na tabela 1, enquanto que mais da metade das necessidades nutricionais (meninos com baixa estatura para a idade) se concentram na região sul do país (contra 7.3% na Cidade de México). Somente 15% dos lugares beneficiados por algum programa de subsídio alimentar se encontravam nesta região em 1988, e recebiam apenas 8.6% dos recursos oferecidos pelos três programas principais identificados na tabela, (contra 51.5% de beneficiários e quase 70% dos subsídios concentrados na Cidade de México) (SCOTT, 2002).

Tabela A1 Distribución Distribución regional de los hogares beneficiarios y de los recursos recibidos (1998)

	Norte	Centro	Cd. México	Sur
Desnutrición niños	10.8%	33.6%	7.3%	50.8%
Liconsa (leche)	3.3%	13.3%	72.3%	11.1%
Tortibonos (tortilla)	11.3%	8.6%	77.6%	2.4%
DIF (desayunos escol.)	11.7%	35.6%	19.5%	33.1%
Subsidios Alimentarios	16.9%	16.6%	51.5%	15.1%
Recursos Recibidos	9.4%	13.3%	68.7%	8.6%

Fonte: Banco Mundial, 1991 *apud* SCOTT, 2002.

A segunda fase da reforma foi implementada no final da década de 1990 com grande êxito, conseguindo corrigir os desbalanços na destinação dos subsídios alimentares no México. A tabela 2 mostra a mudança na distribuição destes subsídios entre 1994 e 2000. Segundo SCOTT (2002), citando a Pesquisa Nacional de Nutrição de 1999, a participação majoritária dos subsídios universais teve uma redução significativa, enquanto que a participação dos subsídios no setor rural cresceu de um terço para três quartos.

Tabela A2 Distribución de los Subsidios Alimentarios

	1994	2000
Universales	61.1%	4.5%
Focalizados	38.9%	95.5%
Urbano	68.6%	23.6%
Rural	31.4%	76.4%

Fonte: Proyecto de Egresos de la Federación, 2000 *apud* SCOTT, 2002.

Esta mudança se explica principalmente pela transferência de recursos fiscais do principal subsidio generalizado a um novo programa focalizado: a criação do Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) em 1997, e sua rápida expansão financiada em grande medida com os recursos liberados pela eliminação do subsídio generalizado a Tortilla.

ANEXO B - Mensuração da Pobreza Mexicana

Para mensurar a pobreza no México o Comitê Técnico para a Medição da Pobreza, integrado por um grupo de especialistas nacionais de diversas instituições acadêmicas e o governo, elaborou uma metodologia. Esta metodologia permitiu: i) caracterizar o complexo fenômeno da pobreza no México quantificando não só a magnitude de sua incidência e intensidade, como também sua profundidade; ii) avaliar as políticas, programas e ações do setor público orientadas à superação da pobreza e; iii) desenhar novos instrumentos de política social.

A fonte de informação para a estimação da pobreza foi a Pesquisa Nacional de Rendas e Gastos dos Domicílios (ENIGH), levantada entre agosto e dezembro de 2000. Considerou-se que o caminho mais transparente e mais amplamente aplicado para a medição da pobreza corresponde às medidas do tipo monetário. Neste marco, a metodologia determinada pelo Comitê estabeleceu uma linha de pobreza monetária que toma como medida de bem-estar a renda por pessoa. A metodologia representou o primeiro passo para a apropriada medição da pobreza.

A Secretaria do Desenvolvimento Social, com base nesta metodologia identificou três níveis de referência para identificar a população de acordo com a sua renda: pobreza alimentar (linha 1), pobreza de capacidades (linha 2) e de patrimônio (linha 3). Cabe ressaltar que a incidência da pobreza, no México, é marcadamente maior nas zonas rurais que urbanas.

Tabela B1: Porcentagem de domicílios pobres de acordo com a metodologia

Linhas de pobreza	Rural*	Urbano	Nacional
Pobreza alimentar	34,1	9,8	18,6
Pobreza de capacidades	41,4	16,2	25,3
Pobreza de patrimônio	60,7	37,4	45,9

* localidades menores de 15.000 habitantes.

Tabela B2: Números de pobres (em milhões)

Linhas de pobreza	Rural*	Urbano	Nacional
Pobreza alimentar	2,8	1,4	4,1
Pobreza de capacidades	3,4	2,3	5,6
Pobreza de patrimônio	4,9	5,3	10,2

* localidades menores de 15.000 habitantes.

As tabelas 03 e 04 demonstram, respectivamente, a porcentagem e o número em milhões de pobres a partir da metodologia traçada pelo Comitê para a mensuração da pobreza no México. Esta medição indica que no país quase um de cada cinco domicílios mexicanos se encontra em condição de pobreza alimentar, um de cada quatro domicilio vivem em condição de pobreza de capacidades e quase cinco de cada dez domicílios de encontram em pobreza de patrimônio. A utilização dessas três linhas e pobreza permite distinguir as condições de vida da população que se encontram em distintos graus de pobreza e desenhar estratégias de atenção especificas a suas necessidades, assim como dar seguimento a ação governamental.

ANEXO C - Questionário sócio-econômico dos Domicílios

As informações obtidas do questionário sobre as características socioeconômicas de os lugares foram desenhadas para levar em conta os múltiplos fatores que intervinham para determinar se um lugar e pobre ou não é. Estas variáveis se definiram em detalhes mediante as analises das fontes de informação socioeconômica a nível nacional.

Estrutura do lugar

- Numero de pessoas
- Identificação do chefe do lugar
- Atributos do chefe do lugar, aquele que toma decisões, pessoa responsável de atender as crianças em caso de enfermidade
- Idade e sexo de cada membro do lugar
- Parentesco de cada indivíduo com o chefe do lugar
- Identificação do pai de cada membro do lugar
- Identificação da mãe de cada membro do lugar
- Estado civil de cada membro do lugar, maior de 12 anos
- Identificação dos cônjuges ou casal de os membros do lugar

Características individuais

- Alfabetização: se o indivíduo pode ler e escrever uma mensagem, para cada membro do lugar de 5 anos ou mais idade;
- Escolaridade: se alguma vez foi à escola, para cada membro do lugar de 5 anos ou mas de idade, grau escolar e nível mais elevado de estudo concluído, para cada membro do lugar de 5ª nos ou mais de idade;
- Línguas indígenas: indivíduos que falam uma língua indígena, para cada integrante do lugar de 5 anos ou mais de idade;

Ocupação

- Categoria de trabalho;
- Categoria de trabalho dentre as seguintes: trabalha, aposentado, incapacitado, não trabalha, dias trabalhados na semana anterior; para cada membro do lugar de 8 anos ou mais de idade;
- Ocupação para cada membro do lugar de 8 anos ou mais de idade, classificação do tipo de trabalhador nas seguintes categorias: assalariado, conta própria, trabalhadores da família não remunerados, patrão ou diarista

Renda dos membros do lugar

- Renda do trabalho: quantidade de renda do trabalho principal, para cada membro do lugar de 8 anos ou mais de idade, quantidade de renda de outros trabalhos, para cada membro do lugar ou mais de idade;
- Renda do trabalho: rendas de outras fontes, pensão de aposentado, subsídios, ingresso por renda, para cada membro do lugar de 8 anos ou mais de idade;

Benefícios de programa sociais

- Benefícios de programas sociais recebidos pelos membros do lugar
- Bolsas de educação básica
- Benefícios do Instituto Nacional Indigenista
- Subsídios para capacitação aos trabalhadores- PROBETAC
- Programa de emprego temporal
- Benefícios a produtores agrícolas – PROCAMPO
- Leite subsidiado – LINCONSA
- Distribuiaçao de cestas básicas de alimentos – DIF
- Programa de tortilla subsidiada- FIDELIST

Saúde e acesso aos serviços dos integrantes do lugar

- Serviços de saúde;
- Serviços que utilizam os membros dos lugares;
- Deficiência física ou psíquica;
- Numero e idade dos membros da família com uma das seguintes deficiências: cegueira, mudez, dificuldades mentais, necessidade de algum aparato para mover-se

Características da moradia

- Composição da moradia
- Material principal dos pisos, tetos e muros;
- Numero de habitantes por moradia, numero de quartos;
- Serviços;
- Disponibilidade de água encanada e eletricidade;
- Moradia própria ou alugada;
- Propriedade de bens domésticos e consumo, refrigerador, televisão, lavadora, automóvel, etc;

Terra e animais

- Numero de lotes de terreno e tamanho;
- Uso da terra para agricultura, para criação de animais;
- Tipo de terra – irrigação;

Durante a re-coleta de informação sobre os lugares também se solicitam dados sobre numerosas características da localidade, utilizando um questionário que obtém informação sobre os serviços de educação, saúde, o transporte que utilizam os residentes e seu custo, abastecimento de produtos básicos e seus preços. Esta informação se obtém entrevistando um ou mais representantes locais.