

Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil

Robson Roberto da Silva*

Resumo – Este trabalho tem como objetivo apresentar as principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil no período que vai desde os anos de 1940, no governo de Getúlio Vargas, até o início do ano de 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Para isso, procurou realizar uma discussão prévio sobre fome, política social e cidadania, que subsidia, posteriormente, um estudo das principais políticas de combate à fome implementadas no país. Este estudo buscou apontar as principais características dessas políticas, identificando, preliminarmente, que concepções de cidadania – “cidadania regulada”, “cidadania invertida” e “cidadania universal” – essas políticas estão associadas, além de apresentar, especificamente, alguns aspectos do Programa Fome Zero, referentes ao seu arranjo institucional, às suas ações estruturais, específicas e locais e aos seus canais institucionais de participação e de controle social, durante os seus dois primeiros anos de implementação.

Palavras-chave – Brasil. Política social. Fome. Cidadania.

Abstract – This work has as objective to present the main politics of implemented combat to the hunger in Brazil in the period that goes since years 1940, in the government of Getúlio Vargas, until the beginning of the year of 2005, in the government of Luiz Inácio Lula da Silva. For this, it looked for to carry through a previous quarrel on hunger, social politics and citizenship, that it subsidizes, later, a study of the main politics of implemented combat to the hunger in the country. This study it searched to point the main characteristics of these politics, identifying, preliminarily, that conceptions of citizenship – "regulated citizenship", "inverted citizenship" and "universal citizenship" – these politics are associates, besides presenting, specifically, some aspects of the Program Hunger Zero, referring ones to its institucional arrangement, to its structural actions, specific and local and to its institucional canals of participation and social control, during its two first years of implementation.

Key-words – Brazil. Social politics. Hunger. Citizenship.

Introdução

A idéia de construir este trabalho surgiu quando o autor, inserido no Observatório da Inovação Social, uma das linhas de estudo e pesquisa do Programa de Estudo sobre Esfera Pública (PEEP), na Fundação Getúlio Vargas (FGV), ficou responsável por acompanhar e

* Assistente social formado pela Escola de Serviço Social/UFF. Mestrando do curso em Política Social pela Escola de Serviço Social/UFF. E-mail: robs_robert@hotmail.com.

documentar em ficha técnica as notícias de distintos jornais sobre o Programa de Segurança Alimentar Fome Zero (PFZ).

O acompanhamento das notícias e as diversas reuniões e estudos que foram realizados no Observatório da Inovação Social, durante alguns meses, resultou na construção de um projeto para avaliação do impacto social do PFZ.

Após a elaboração deste projeto, tamanho foi o interesse do autor pelo problema da fome no país, que continuou a pesquisar o processo de implementação do PFZ, decidindo realizar, também, uma pesquisa sobre as políticas de combate à fome que foram implementadas anteriormente a este Programa.

Essas pesquisas materializaram-se neste trabalho, onde o autor apresenta uma discussão prévia sobre fome, política social e cidadania, que posteriormente subsidia um estudo das principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil, no período que vai desde os anos de 1940, no governo de Getúlio Vargas, até o início do ano de 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O estudo realizado buscou apontar as principais características das políticas de combate à fome no país, identificando, preliminarmente, que concepções de cidadania – “cidadania regulada”, “cidadania invertida” e “cidadania universal” – essas políticas estão associadas, além de apresentar, especificamente, alguns aspectos do PFZ, referentes ao seu arranjo institucional, às suas ações estruturais, específicas e locais, e aos seus canais institucionais de participação e de controle social, durante os seus dois primeiros anos de implementação.

1 Fome, política social e cidadania

No Brasil, até meados da década de 1940, existia uma concepção que defendia que a fome era um fenômeno natural, ou seja, sua origem estava pautada em causas naturais, em acidentes climáticos.

A concepção naturalista sobre este fenômeno ganhou grande legitimidade no país por dois principais aspectos: o primeiro tinha relação com a ausência de grandes concentrações urbanas que demonstrassem o caráter estrutural deste fenômeno, com a escassez de meios de comunicação e com a desorganização política de uma parcela da população empobrecida; o segundo que, de certa forma, está interligado com este primeiro, tinha relação com o fato de o

Estado e as elites brasileiras incorporarem esta concepção como a mais verdadeira, evitando intervenções públicas para a resolução do problema da fome.

Esta concepção naturalista nem sempre vigorou em sua plenitude e começou a perder legitimidade com o processo de urbanização e industrialização do país. Tal fato se deu pela grande dimensão que o flagelo social (pobreza, fome e desnutrição) tomou no país – o que propiciou a entrada da classe trabalhadora no cenário político brasileiro, reivindicando por melhores condições de vida – e pela contribuição de estudiosos¹ sobre o fenômeno da fome, em especial, que através de pesquisas realizadas conseguiram mostrar que a origem deste fenômeno não era natural e sim produto da desigualdade socioeconômica.

Neste sentido, com o aumento da dimensão do flagelo social e, conseqüentemente, com a entrada da classe trabalhadora no cenário político do país, originou o que vários cientistas sociais chamam de questão social.

A questão social está visceralmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho, significando, no sentido universal do termo, o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao desenvolvimento da sociedade capitalista (Iamamoto, 2001).

A questão social tem estreita relação com o flagelo social. Pode-se dizer que o flagelo social é a questão social quando este deixa de ser apenas referente às necessidades dos indivíduos e passa a se constituir em demandas que são trazidas pelos sujeitos ao cenário político.

A transformação de necessidades em demandas passa a ser objeto de discussão, de confrontos e de interesses distintos entre os sujeitos, representantes do Estado e de outros setores da sociedade no cenário político. O consenso criado neste cenário se materializa na política social que, por sua vez, se expressa em uma decisão governamental.

A política social, segundo Fleury (1994, p. 43), é “a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos”. Ela está intrinsecamente relacionada à noção de cidadania, uma vez que, ao propiciar a construção de políticas, contribui concomitantemente para sua construção.

¹ Josué de Castro, ao publicar o seu livro *Geografia da fome*, em 1946, denunciou a fome como criação do homem e apresentou este fenômeno como produto da desigualdade socioeconômica, desmitificando todas as concepções atreladas às causalidades naturais (Castro, 1946).

De acordo com Fleury (1999), a construção da cidadania esteve sempre vinculada com a centralidade que o trabalho exercia como organizador das relações socioeconômicas. No caso dos direitos sociais, enquanto um dos elementos centrais da cidadania, podemos dizer que no Brasil foram conquistas dos trabalhadores e para os trabalhadores.

Partindo-se deste pressuposto, Santos (1979), ao analisar os direitos sociais como condição somente para os indivíduos que estivessem inseridos no mercado formal de trabalho e que possuíssem sua categoria profissional regulamentada pelo Estado, chega ao conceito de “cidadania regulada”.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (Santos, 1979, p. 75).

O conceito de “cidadania regulada” assim como o conceito de “cidadania invertida” e o de “cidadania universal”, respectivamente, fazem parte de três modelos de proteção social apresentados em Fleury (1994) como “seguro social, assistência social e seguridade social”. Estes modelos podem ser compreendidos na exposição a seguir.

O modelo de “seguro social” tem como característica a proteção social por meio de uma relação de direito contratual estabelecida somente para determinadas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado. Neste sentido, os direitos concedidos podem ser diferenciados, dependendo da organização da categoria profissional que o indivíduo esteja inserido e de sua contribuição. Santos (1979) denominou esta relação como “cidadania regulada”.

Já o modelo de “assistência social” tem como características ações emergenciais, compensatórias, organizadas sob a associação de bases filantrópicas e políticas públicas. Neste modelo, as ações são voltadas para os indivíduos mais vulneráveis e não configuram a relação de direito social, muitas das vezes, por serem estigmatizantes e punitivas. Fleury (1994, apud Fleury, 1984) denominou esta relação como de “cidadania invertida”, pois os indivíduos precisam provar que foram incapazes de suprir suas necessidades no mercado para ter acesso a esta proteção social.

O modelo de “seguridade social” busca romper com as noções de cobertura restrita somente para os indivíduos inseridos no mercado formal de trabalho e procura superar a

relação contribuição versus benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Neste modelo, o conceito de cidadania que está diretamente relacionado é o de “cidadania universal”, que se caracteriza por preconizar o direito de todos os indivíduos, por meio do Estado, a usufruir de um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, fundamentados nos princípios de justiça social (Fleury, 1994).

A exposição destes modelos de proteção social, baseados em Fleury (1994), sem dúvida, permite uma melhor compreensão das características das políticas de combate à fome implementadas no Brasil, tendo em vista que, desmistificada aquela concepção naturalista sobre o problema da fome, o Estado passa a intervir neste problema via políticas sociais, que no decorrer da história transitaram pelas distintas concepções de cidadania apresentadas nestes modelos de proteção social.

2 Principais políticas de combate à fome no Brasil

As primeiras políticas de combate à fome em âmbito nacional surgem na década de 1940. Pode-se dizer que a definição de um piso mínimo salarial² foi uma delas. Anunciado pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1º de maio de 1940, após uma série de debates e reivindicações ao longo da década de 1930, o piso salarial passou a ser um direito de todo trabalhador, sendo este definido, sobretudo, com base no critério da alimentação, que considerava as necessidades nutritivas dos trabalhadores de acordo com as diferenças regionais do país e cujo custo deveria corresponder entre 50% e 60% do salário mínimo.

Neste mesmo ano, Getúlio Vargas criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que era administrado pelo Departamento de Administração do Setor Público (DASP). O SAPS tinha como principais atribuições atender os segurados da previdência social; selecionar produtos e baratear preços; educar em uma perspectiva de solucionar os problemas de ordem alimentar e nutricional; promover a instalação e funcionamento de restaurantes e fornecer alimentos básicos.

O SAPS implementou uma grande rede de restaurantes destinada aos trabalhadores. Para se ter uma idéia, no ano de 1945, existiam seis unidades funcionando no Rio de Janeiro e

² BRASIL. Decreto-Lei nº 2162, 01 de maio de 1940. Institui o salário mínimo e dá outras providências. Senado Federal: *Legislação Republicana Brasileira*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legilacao/legisla/>>. Acesso em: 30 out. 2004.

outras 42 unidades no restante do país. Criado para implementar iniciativas como esta, o SAPS acabou realizando pesquisas que constatarem o péssimo quadro nutricional de uma parcela significativa dos filhos dos trabalhadores e ficou na contingência de elaborar projetos nas áreas de emprego, formação de mão-de-obra e alfabetização de adultos. Isto aconteceu pela ausência institucional diante de um desafio (a fome) que cobrava políticas públicas e mudanças estruturais no país (Cerri e Santos, 2002).

Mesmo caracterizando uma política pública calcada em uma concepção regulada da cidadania, ou seja, direcionada aos indivíduos formalmente inseridos no mercado de trabalho e contribuintes da previdência pública, o SAPS acabou ampliando alguns benefícios para toda a população, uma vez que intervinha no mercado de alimentos, utilizando postos móveis nas feiras livres, onde eram oferecidos produtos a preços inferiores aos do mercado.

Ainda na década de 1940, mais precisamente no ano de 1943, foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Social (STAS), que tinha como objetivo propor medidas para a melhoria alimentar e, logo em seguida, no ano de 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que tinha como missão propor uma política nacional de nutrição.

A CNA, no início, era vinculada à área econômica, como órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior e passou a ser regulamentada e transferida, no ano de 1951, para o Ministério da Saúde. Neste período, seguindo orientações da Organização para a Agricultura e Alimentação das Nações Unidas e da Organização Mundial da Saúde (OMS), elaborou, em 1953, o Plano Nacional de Alimentação (PNA), que, segundo Burlandy (2003), foi marcado por ações de suplementação alimentar para grupos biologicamente vulneráveis.

Além da criação do Plano Nacional de Alimentação, a CNA também institucionalizou, no ano de 1955, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), que neste mesmo ano se transformou em Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME).

Essas políticas apresentadas até o momento demarcam o período de 1940 a 1971. Burlandy (2003), ao analisá-las, destaca algumas características importantes que merecem ser apontadas. Segundo a autora, as políticas desta época caracterizaram-se por serem verticais e centralizadas, por terem uma forte perspectiva desenvolvimentista e por associarem o flagelo social (fome e desnutrição) ao subdesenvolvimento.

Quase todas as políticas implementadas neste período foram extintas, com exceção da merenda escolar que está em vigor até hoje. O SAPS foi extinto no ano de 1967, no período da ditadura militar, por um decreto que também fechou vários restaurantes, entre eles, o

Calabouço, no Rio de Janeiro. O fechamento dos restaurantes aconteceu, sobretudo, sob a alegação de que haviam se tornados espaços de alto poder de mobilização social.

A ditadura não só extinguiu algumas políticas, mas, também, interrompeu toda discussão sobre o fenômeno da fome como produto da desigualdade socioeconômica e que precisaria ser enfrentado com medidas estruturais e emergenciais. Devolveu a fome à condição de palavra proibida, substituindo-a pelo conceito nutricional, como se o problema fosse apenas de ordem biológica (Cerri e Santos, 2002).

Neste contexto, então, foi criado, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), uma autarquia federal ligada ao Ministério da Saúde, cujo objetivo era elaborar e coordenar uma política nacional de alimentação e nutrição, articulando subprogramas ligados a distintos ministérios.

A primeira política elaborada pelo Inan foi o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan I). Esta não chegou a ser operacionalizada e, no ano de 1976, foi criado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan II), que deslançou.

O Pronan II era uma política composta por uma série de outros programas vinculados a diferentes ministérios, que tinha como objetivo alimentar os grupos materno-infantis, escolares e trabalhadores. Burlandy (2003), ao analisar esta política, constatou que o Inan não conseguiu promover a articulação intersetorial necessária, concentrando-se os programas do Pronan II em três principais linhas de atuação:

1 – *A suplementação alimentar/oferta de refeições para grupos específicos*, que incluía o Programa de Nutrição em Saúde – PNS/Ministério da Saúde, voltado para gestantes, nutrízes e crianças de seis a sessenta meses, de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos, com objetivo de distribuir alimentos *in natura*; o Programa de Complementação Alimentar – PCA/Ministério da Previdência e Assistência Social, direcionado para gestantes, nutrízes e crianças de seis a trinta e seis meses, com objetivo de distribuir alimentos associados com ações de saúde (Cohn, 1995); a Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME/Ministério da Educação e o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT/Ministério do Trabalho. O PAT, criado em 1976 e operacionalizado a partir de 1977, consistia em subsídio do Estado e das empresas privadas a refeições, fossem elas destinadas por meio de vales-refeições ou por cestas de alimentos. Suas ações estavam focalizadas nos trabalhadores de mais baixa renda (que ganhassem até cinco salários-mínimos), mas não tiveram muito sucesso, pois, além da distribuição territorial dos benefícios acontecerem de forma desigual, com grande centralização na região Sudeste, os trabalhadores

com mais baixa renda eram do setor informal da economia e não tinham, portanto, acesso a esses benefícios. Este programa é mais uma política que caracterizou uma concepção regulada da cidadania.

2 – *A produção e comercialização de alimentos*, que se destacou pelo Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (Procab) e pelo Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab). O Procab estava voltado à viabilização da pequena produção a partir da formação de canais particulares de comercialização e o Proab estava voltado para proporcionar subsídios aos pequenos varejistas de produtos alimentícios para a compra de doze produtos na Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) (Bosi e Uchimura, 2003). A Cobal era vinculada ao Ministério da Agricultura; surgiu em 1977 e vigorou até 1989.

3 – *A educação alimentar*, que se insere no desenho operacional de quase todos os programas desenvolvidos, ainda que nem sempre de forma efetiva.

O Pronan II sobreviveu até o ano de 1985. Durante o período da Nova República (1984 – 1988), algumas políticas permaneceram e outras foram criadas. As que continuaram foram o Proab, o PAT, o PNS e a merenda escolar. Estas duas últimas apenas mudaram de nome. A primeira passou a ser chamada de Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e a segunda de Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Em relação às novas políticas, foram criados o Programa de Alimentação Popular (PAP), que deveria comercializar os alimentos básicos a preços reduzidos em áreas geográficas onde não existia o PROAB, e o Programa Nacional do Leite (PNL).

O PNL foi criado em 1986, no governo do presidente José Sarney. Mais conhecido como o Tíquete de Leite, era destinado às crianças de até sete anos de idade de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos e tinha como principal objetivo distribuir um litro de leite por família, através de tíquetes com os quais a família poderia comprar o produto no comércio varejista (Cohn, 1995). De acordo com Cerri e Santos (2002), o PNL elevou em mais de 15% a demanda nacional com a distribuição de cinco milhões de litros de leite ao dia e o consumo *per capita* passou de 94 litros/ano para 104 litros/ano.

A avaliação que se faz das políticas implementadas no período de 1972 a 1990 é que continuaram sendo caracterizadas como verticais e centralizadas no nível federal, com superposições de ações e de clientela ainda que, no ano de 1974, tenha sido realizado o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) e, no ano de 1989, a Pesquisa Nacional de

Saúde e Nutrição (PNSN), para diagnosticar em nível nacional as condições de saúde e nutrição da população (Burlandy, 2003).

O início da década de 1990 foi marcado pelo desmonte das principais políticas de combate à fome. O Estado abdicou de qualquer preocupação com a problemática da fome e extinguiu todas as políticas de âmbito nacional, com exceção do PNAE, do PAT e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que surgiu, ainda, no ano de 1990, da fusão da Cobal, da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), e tinha como objetivo gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. A Conab existe até hoje e, assim como as outras políticas que perpassaram por este contexto, sofreu redução dos recursos e conseqüentemente grandes dificuldades de operacionalização.

Ao mesmo tempo em que o início da década de 1990 foi marcado por este contexto nefasto, logo em seguida, no ano de 1992, com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, o Movimento pela Ética na Política lançou as primeiras iniciativas da Ação da Cidadania contra à Fome e à Miséria e pela Vida. O objetivo desta ação era despertar a consciência do direito à cidadania através da criação de comitês locais e da elaboração e implementação de projetos de combate à fome e à miséria.

Liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, a Ação da Cidadania encontrou respaldo na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, produzida pelo Governo Paralelo do PT, no ano de 1991, que preconizava que o combate à fome precisaria envolver obrigatoriamente medidas de caráter estrutural, além de prever a institucionalização de uma parceria entre governo e sociedade civil, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).

A Ação da Cidadania ganhou significativa expressão a partir da adesão de diversos setores da sociedade civil, que passaram a assumir a problemática da fome em virtude da omissão do Estado. Tal omissão foi constatada pelo próprio Estado, no ano de 1993, quando o IPEA, Instituto vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, divulgou o seu Mapa da Fome, considerando que o país tinha trinta e dois milhões de pessoas vivendo em condições de indigência (Peliano, 1993a). Tamanha era a gravidade da situação que, em maio

de 1993, o governo do presidente Itamar Franco, em parceria com a Ação da Cidadania, criou o Consea.³

O Consea era um órgão de aconselhamento da Presidência da República composto por oito ministros e vinte e um representantes da sociedade civil, que em sua grande maioria foram indicados pelo Movimento pela Ética na Política, no intuito de coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que deveria ser norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria entre Estado e sociedade civil e da descentralização (Peliano, 1993b).

As principais prioridades do Consea estavam pautadas na geração de emprego e renda; na democratização da terra e no assentamento de produtores rurais; no combate à desnutrição materno-infantil, através do Programa Leite é Saúde, que previa a distribuição de leite em pó e óleo de soja a gestantes e crianças; no fortalecimento, na ampliação e na descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); no PAT e na criação de mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) (Instituto Cidadania, 2001).

No ano de 1995, no primeiro mês de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi extinto e, em substituição, foi criado o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária,⁴ vinculado à Casa Civil da Presidência da República, que era composto por dez ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por vinte e um membros da sociedade civil.

O Conselho do Comunidade Solidária era apenas um órgão governamental de consulta à sociedade civil, que tinha como eixo estratégico articulador e integrador de políticas setoriais, a questão da pobreza e não mais a segurança alimentar e nutricional, como era no Consea. Neste Conselho, a questão da segurança alimentar e nutricional passou a ser diluída nos seus variados componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, etc.), perdendo, assim, a sua centralidade (Burlandy, 2003; Instituto Cidadania, 2001).

Em linhas gerais, o Programa Comunidade Solidária tinha como proposta melhorar as condições de vida da população mais pobre do país, baseando-se nos princípios da

³ BRASIL. Decreto nº 807, 24 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA e dá outras providências. Senado Federal: *Legislação Republicana Brasileira*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legilacao/legisla/>>. Acesso em: 8 nov. 2004.

⁴ BRASIL. Decreto nº 1366, 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Senado Federal: *Legislação Republicana Brasileira*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legilacao/legisla/>>. Acesso em: 10 nov. 2004.

descentralização, da parceria entre governo e sociedade civil e da solidariedade. Esta proposta seria operacionalizada a partir de duas instâncias do programa: a Secretaria Executiva, responsável pela articulação entre o Conselho Consultivo e os três níveis governamentais e o próprio Conselho Consultivo.

O Comunidade Solidária, a partir de sua estrutura organizacional, selecionou dezesseis programas setoriais prioritários situados nos diferentes ministérios (Saúde, Educação, Desporto, Agricultura e Abastecimento, Planejamento e Orçamento e Trabalho), compondo assim uma *Agenda Básica* de intervenções nas seguintes áreas: Alimentação e Nutrição; Redução da Mortalidade na Infância; Apoio ao Ensino Fundamental; Apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Urbano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional. Alguns ministérios não integraram esta *Agenda Básica* (Justiça, Fazenda, Previdência e Assistência Social), fato este que implicou a não articulação de todas as áreas de governo no combate à pobreza (Resende, 2000, apud Burlandy, 2003).

Os programas que foram selecionados na área de alimentação e nutrição foram os seguintes: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Leite é Saúde, que foi substituído pelo Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN), mais tarde substituído pelo Programa Bolsa Alimentação; o Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos (Prodea) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Estes programas mostram essencialmente o caráter fragmentado e compensatório que o presidente FHC utilizou para combater a fome nos seus dois mandatos.

Com o objetivo de superar essas políticas restritas de combate à fome e tratar o fenômeno da fome dentro de uma concepção de segurança alimentar e de cidadania mais universalista é que, no ano de 2003, o recém eleito presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, lançou o Programa de Segurança Alimentar Fome Zero (PFZ).

O PFZ foi elaborado pelo Instituto Cidadania, como uma iniciativa de domínio público e suprapartidário. O objetivo deste Instituto era apresentar uma política nacional participativa de segurança alimentar e combate à fome para o país, que contemplasse 44,043 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Sua elaboração envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de representantes de distintos segmentos da sociedade civil. Este Programa possui a inédita conformação de uma proposta que envolve todos os níveis governamentais, o engajamento da sociedade organizada e a conjunção de políticas estruturais, específicas e locais que podem melhorar a qualidade de vida da população,

democratizar a relação entre sociedade civil e Estado e propiciar a articulação na elaboração e implantação de políticas sociais e econômicas.

Os dois primeiros anos de implementação do Programa Fome Zero

O PFZ foi divulgado inicialmente na eleição para a Presidência da República, em 2002, pelo candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, e ganhou especial significado no seu discurso de posse, quando ratificou que o combate à fome é a prioridade do seu governo e sua missão pessoal.

O destaque acerca desta questão mobilizou a sociedade civil e os cidadãos brasileiros, pois este é um problema que toca a todos, mas que, ao mesmo tempo, vem sendo apenas tratado superficialmente e até mesmo aprofundado pelas políticas econômicas implementadas nas últimas décadas.

O PFZ ganhou uma dimensão mundial, quando o Presidente Lula, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, reiterou, mais uma vez, sobre esta prioridade do seu governo, propondo um fundo global de combate à fome e à miséria, financiado pelo grupo dos países mais ricos do mundo (G7). Este fundo seria uma forma de criar oportunidades de inclusão social para a população que vive abaixo da linha da pobreza no mundo.

Antes mesmo de o PFZ ser lançado, o Presidente Lula realizou uma caravana com vinte e nove ministros e secretários aos grotões mais miseráveis do país (Itinga, em Minas Gerais; Brasília Teimosa, no Recife, e Vila Irmã Dulce, no Piauí), com o objetivo de mostrar, de uma forma simbólica, o engajamento de todo o governo no combate à exclusão social.

A idéia inicial desta caravana era percorrer também a cidade de Guaribas, que possui o terceiro pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, onde seria lançado o projeto piloto do PFZ. Contudo, esta idéia foi descartada por causa da dificuldade de acesso à cidade, sendo o projeto piloto lançado posteriormente, em fevereiro de 2003, na própria cidade de Guaribas e na cidade de Acauã, ambas no Piauí.

O projeto piloto do PFZ, pelo fato de não ter sido elaborado e instituído com a participação do Consea, recebeu várias críticas em relação às ações que estavam sendo implementadas, tais como: as ações escolhidas para o projeto-piloto estavam se tornando assistencialistas, uma vez que não estavam sendo implementadas as ações estruturais; a fiscalização das compras de alimentos (apresentação de notas fiscais ou comprovantes) dos

beneficiados do Programa Cupom Alimentação estava burocratizando e onerando os custos do programa; e o Programa Cupom Alimentação que deveria beneficiar as famílias em situação de insegurança alimentar com uma renda adicional entre R\$ 50,00 a R\$ 250,00, passou a se limitar ao teto de R\$ 50,00.

Essas críticas estavam muito relacionadas com o que estava sendo proposto no “Projeto Fome Zero” e o que estava sendo implementado pelo mesmo. Neste sentido, o fato de o PFZ, após poucos dias do seu lançamento, ter extinguido a Secretaria Especial de Segurança Alimentar e criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), também gerou muitas críticas.

As críticas realizadas quanto à formação do Mesa estavam associadas à falta de pessoal, uma vez que o ministro José Graziano, inicialmente, só conseguiu nomear quatro auxiliares, e com a negação de sugestões de mudanças apontadas no “Projeto Fome Zero” quanto à configuração institucional.

O PFZ revigorou, em janeiro de 2003, o Consea, com o objetivo de que este funcionasse em diálogo permanente com a sociedade civil, com o Presidente da República, o MESA e os demais ministérios. A primeira gestão deste Conselho foi composta por quarenta e nove conselheiros, sendo treze ministros e trinta e oito representantes da sociedade civil, além de onze observadores convidados. Este quantitativo aumentou na sua gestão de 2004, passando para cinquenta e nove conselheiros – dezessete ministros e quarenta e dois representantes da sociedade civil –, além de quinze observadores.

O PFZ, além de revigorar o Consea, conseguiu que o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) fosse também aprovado no ano de 2003,⁵ sendo esse formado por doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) (2003), o FCEP tinha um montante de R\$ 5 bilhões, destinados para setenta e um projetos, que estão distribuídos em vinte e nove programas, gerenciados por oito ministérios e pela Presidência da República, conforme se pode ver no Quadro 1.

Quadro 1 – Programas que compõem o FCEP

1. Agricultura Familiar – PRONAF	16. Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas
2. Alimentação Saudável	17. Gestão da Política de Integração Nacional

⁵ BRASIL. Decreto nº 4.564, 01 de janeiro de 2003. Define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o funcionamento do seu conselho consultivo e de acompanhamento, dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e dá outras providências. Senado Federal: *Legislação Republicana Brasileira*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legilacao/legisla/>>. Acesso em: 20 nov. 2004.

3. Assistência Jurídica Integral e Gratuita	18. Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
4. Atenção à Criança	19. Morar Melhor
5. Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	20. Nosso Bairro
6. Brasil Jovem	21. Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais
7. Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	22. Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRONAGER
8. Comunidade Ativa	23. PROÁGUA Infra-estrutura
9. Defesa Civil	24. Saneamento é Vida
10. Desenvolvimento dos Eixos do Nordeste	25. Saúde da Família
11. Despoluição de Bacias Hidrográficas	26. Segurança do Cidadão
12. Direitos Humanos, Direitos de Todos	27. Território e Cultura Indígenas
13. Educação de Jovens e Adultos	28. Toda Criança na Escola
14. Energia das Pequenas Comunidades	29. Valorização e Saúde do Idoso
15. Erradicação do Trabalho Infantil	

Fonte: SIAFI/STN/COFF-CD e PRODASEN. Elaboração: INESC.

Os recursos do FCEP são disponibilizados para os projetos, baseando-se nos seguintes critérios: para projetos que tenham como alvo as famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha da pobreza e a indivíduos em igual situação de renda e para as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais isoladas ou integradas de regiões metropolitanas que apresentam condições de vida desfavoráveis (INESC, 2003).

Durante todo o ano de 2003, tanto o FCEP quanto o PFZ ficaram sob a gestão do Mesa. Entretanto, o Mesa foi extinto, em janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a realizar todas as suas atividades.

A criação do MDS surgiu da unificação do Mesa, do Ministério da Assistência Social e da Secretaria do Programa Bolsa-Família, vinculada à Presidência da República. Esta unificação aconteceu, sobretudo, por causa de alguns problemas na gestão do PFZ.

Inicialmente, dois problemas interministeriais contribuíram de certa forma para esta unificação. O primeiro deles está relacionado à disputa do MESA com o Ministério da Assistência Social, que almejavam assumir a gestão e o acompanhamento dos programas (Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação), que recebiam recursos do FCEP. O segundo, que também está relacionado com esses dois ministérios, tem relação com a lentidão do Cadastro Único, utilizado no PFZ/Mesa, mas que estava sendo realizado pelo Ministério da Assistência Social.

Um outro problema que também contribuiu para esta unificação tem relação com a dificuldade do PFZ em expandir suas ações. Mesmo com a estratégia do Mesa em unificar quatro programas de transferência de renda (Cupom Alimentação/Mesa, Bolsa-Escola/Ministério da Educação, Bolsa-Alimentação/Ministério da Saúde e Auxílio-

Gás/Ministério das Minas e Energia), originando, assim, um novo Programa do Fome Zero – o Bolsa-Família, esse problema continuou a persistir.

É claro que, para além da estratégia de expansão do PFZ, a unificação desses programas de transferência de renda no Programa Bolsa-Família envolvia outras questões, como, por exemplo, a possibilidade de evitar a duplicação da assistência aos mesmos beneficiários, uma vez que muitas famílias ficavam privadas do atendimento e a garantia de ampliar o valor médio do benefício, já que os benefícios dos diferentes programas isoladamente eram baixos.⁶

O Programa Bolsa-Família, lançado em outubro de 2003, passou a transferir no mínimo R\$ 15,00 e no máximo R\$ 95,00 para famílias que tenham renda mensal *per capita* inferior a R\$ 100,00, sendo exigido das famílias como contrapartida social a comprovação de presença dos filhos nas escolas, a caderneta de vacina dos mesmos em dia e o comparecimento periódico aos postos de saúde.⁷

O MDS divulgou, em novembro de 2004, que o Programa Bolsa-Família atingiu a marca de 5.939.018 milhões de famílias atendidas, o que corresponde a 53% das famílias pobres, baseando-se na estimativa do IBGE que aponta a existência de 11,2 milhões de famílias pobres no país (MDS, 2004a). Entretanto, o Programa Bolsa-Família vem apresentando algumas dificuldades.

Desde a sua criação, os comitês gestores municipais do PFZ, que são formados por funcionários da prefeitura e representantes da sociedade civil eleitos em assembleia, perderam suas funções. Isto porque o papel original destes comitês era controlar “socialmente” as famílias do Programa Cupom-Alimentação e identificar as famílias elegíveis. Mas, com a criação do Programa Bolsa-Família, os beneficiados fazem parte do Cadastro Único e não passam pelo controle social dos comitês. Assim, os comitês se esvaziaram, as falhas identificadas por estes não estão sendo corrigidas e o envolvimento da sociedade com o PFZ diminuiu.

⁶ Valores dos benefícios dos programas que foram unificados no Programa Bolsa-Família – Programa Auxílio-Gás destinava R\$ 7,50 por mês às famílias para complementar o preço do botijão de gás; o Programa Bolsa-Escola pagava R\$ 15,00 para cada filho entre 6 e 15 anos, até o limite de três filhos por família; o Programa Bolsa-Alimentação atendia às famílias que têm filhos de até 6 anos, pagando R\$ 15,00 por filho, até o limite de três filhos e o Programa Cupom- Alimentação destinava, contrariamente ao proposto, R\$ 50,00 por mês às famílias que tenham filhos ou não.

⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 132, 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/Medida%20Provisoria%20n132.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2004.

Essas dificuldades do Programa Bolsa-Família que vinham se arrastando desde sua criação, recentemente, ganharam grandes proporções na mídia, que constatou que o governo não estava fiscalizando o cumprimento da contrapartida ligada à educação, além de verificar que algumas famílias estavam recebendo o benefício sem pertencer ao perfil para tal.

Pensando na proposta do PFZ, o Programa Bolsa-Família é apenas uma das ações específicas, não previstas no projeto do PFZ, que está sendo implementado. Neste sentido, cabe aqui apresentar as demais ações referentes à política específica, bem como as ações das políticas estruturais e locais, que estão sendo implementadas.

Baseando-se no último balanço social do PFZ apresentado até o exato momento pelo MDS, além do Programa Bolsa-Família, as principais ações específicas que estão sendo implementadas são: ampliação da merenda escolar; distribuição de cestas básicas emergenciais; segurança e qualidade dos alimentos e Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. No que se refere às políticas locais, as principais ações que estão sendo implementadas são: restaurantes populares; bancos de alimentos e agricultura urbana (MDS, 2003).

A partir dessas principais ações específicas e locais que estão sendo implementadas, pode-se dizer que o PFZ diminuiu significativamente o número de políticas que se propôs no seu projeto.

Além disso, tem ficado limitado quase que exclusivamente ao processo de execução de ações específicas como, por exemplo, o Programa Bolsa-Família, a Merenda Escolar e a Distribuição de Cestas Emergenciais, tendo implementado apenas algumas ações estruturais, como é o caso da Construção de Cisternas no semi-árido, que não fazia parte do elenco de ações proposto pelo projeto do PFZ, e o Incentivo à Agricultura Familiar, em específico, o Programa de Aquisição e Incentivo à Distribuição do Leite (MDS, 2003).

Essa limitação vem sendo associada a um caráter assistencialista do PFZ, uma vez que a associação de políticas estruturais, emergenciais e locais não está acontecendo, o que torna mais difícil a emancipação socioeconômica dos indivíduos em situação de insegurança alimentar.

Considerando a questão da superposição de ações e de clientelas facilmente percebida nas políticas de combate à fome, implementadas pelos governos anteriores, pode-se afirmar que o PFZ vem tentando superar esta questão. Um exemplo claro desta afirmação tem relação com a unificação dos quatro programas interministeriais no Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa-Família, assim como o Incentivo à Agricultura Familiar, segundo o MDS, além de melhorar as condições de vida da população, vem contribuindo para uma maior dinamização da economia local, possibilitando um aumento da quantidade de dinheiro em circulação e, conseqüentemente, um aumento das vendas nas mercearias e supermercados dos municípios (MDS, 2004b).

O MDS considera que essas ações vêm contribuindo para dinamização da economia local, ao estimar que o Programa de Aquisição e Incentivo à Distribuição do Leite seja responsável pela preservação e criação de doze mil empregos (MDS, 2004b) e que o Programa Bolsa-Família chega a corresponder até 43% da receita de municípios, principalmente da região Nordeste, com menos de 20 mil habitantes (*Folha de São Paulo*, 2004).

Mesmo o MDS tendo divulgado alguns dados quantitativos como esses que foram explicitados, não se tem ainda uma avaliação do impacto do Programa Fome Zero na vida das pessoas que estão sendo beneficiadas.

Neste sentido, a pesquisadora Lavinias, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em uma entrevista para o jornal *Folha de São Paulo*, criticou a falta de transparência e de divulgações de resultados sobre a principal política específica do PFZ – o Bolsa-Família, enfatizando que ainda não se tem um resultado do impacto desse programa na vida das famílias atendidas (Lavinias, 2004).

O Programa Bolsa-Família, como já abordado, ao ser criado, contribuiu para diminuir a participação da sociedade civil no PFZ, uma vez que desmobilizou os comitês gestores municipais do mesmo.

A criação dos comitês gestores municipais, como um dos canais de participação e de controle social do PFZ, foi considerada como uma das estratégias de organização e articulação da sociedade civil na implementação do Programa, tendo em vista que em diversos municípios do país o nível de miserabilidade tem relação direta com a desorganização da sociedade civil.

O PFZ, além desse canal de participação social, possui um outro canal que é o “mutirão contra a fome”, que surgiu com a convocação do Presidente Lula logo após a sua posse. Este tem como objetivo implementar ações emergenciais e imediatas para aliviar o sofrimento dos indivíduos que passam fome no país. Possui três frentes: campanha de doações de alimentos, formação de grupos voluntários e campanha de doações em dinheiro, que já arrecadou cerca de R\$ 7,3 milhões, que foram repassados para o FCEP (MDS, 2003).

O “mutirão contra a fome” vem demonstrando que há um interesse muito grande por parte da sociedade civil em erradicar a fome no país. Entretanto, para que a participação social no PFZ passe a acontecer para além das doações de alimento e de dinheiro, é necessário que o PFZ resolva os problemas que os comitês gestores estão enfrentando e possibilite novos canais institucionais de participação social que permitam o seu monitoramento.

Considerações finais

Analisando de uma forma geral as principais políticas de combate à fome, implementadas no Brasil com base nas distintas concepções de cidadania, destacadas na primeira parte deste trabalho, pode-se dizer que, mesmo com avanços na visibilidade do fenômeno da fome e em seu tratamento por parte do Estado, via políticas sociais, a intervenção estatal se pautou ou pela reprodução de políticas compensatórias associadas à concepção de “cidadania invertida” e que, portanto, estiveram destinadas às parcelas mais pobres da população brasileira, ou pela reprodução de políticas associadas à concepção de “cidadania regulada” que, por sua vez, foram dirigidas apenas para trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, como é o caso do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Embora tenha sido identificada uma concepção mais universalista de cidadania no projeto do PFZ e verificado na sua implementação a integração dos programas sociais no Programa Bolsa-Família, visando diminuir a superposição de ações e de clientelas; a busca de parcerias com a sociedade civil organizada, através de canais institucionalizados – os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que demonstra a tentativa de o Estado alocar recursos orçamentários na luta contra fome, o PFZ tem-se restringido quase exclusivamente ao processo de execuções de ações específicas/emergenciais, relegando a um segundo plano as ações estruturais como, por exemplo, programas de reforma agrária e de geração de empregos e renda.

Essas limitações do PFZ devem ser revistas sob pena de perder legitimidade e efetividade uma das estratégias mais avançadas de combate à fome e à insegurança alimentar que o país já teve.

Referências

- BOSI, Maria Lúcia Magalhães; UCHIMURA, Kátia Yumi. Programas de Comercialização de alimentos: Uma Análise das Modalidades de Intervenção em Interface com a Cidadania. In: *Rev. de Nutrição*, Campinas, v. 16, n. 4, out./dez. 2003.
- BURLANDY, Luciene. *Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.
- CERRI, Cláudio; SANTOS, Ana. Cláudia. *Fome: história de uma cicatriz social*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/mesa/nt/a_09.htm>. Acesso em: 4 fev. 2003.
- COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun./dez. de 1995.
- FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. ———. *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desarrollo Social (INDES), 1999. (mimeo)
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Programa Puxa Renda no NE, Afirma Estudo*, 8 dez. 2004.
- IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- (INESC) INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *Fome Zero: Um Programa a ser Praticado*. Nota técnica nº 82, agosto de 2003.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.
- LAVINAS, Lena. Entrevista: Estudo propõe universalização do Bolsa-Família. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 28 nov. 2004.
- (MDS) Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família já chega a mais de 50% dos lares pobres do país*. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/exec/detalhenoticia.aspx?id_noticia=7414>. Acesso em: 14 dez. 2004a. ———. *Fome Zero Reduz Déficit Social*. In: *Em Questão*, n. 2 – Brasília, 2 jul. 2004b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/emquestao/>>. Acesso em: 15 dez. 2004. ———. *Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero: Balanço Social de 2003*. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/download/balanco.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2004.
- PELIANO, Anna Maria (coord.). *O mapa da fome: informações sobre a indigência por Municípios da Federação*. Documento de Política n. 15, Brasília: IPEA, 1993a. ———. *Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*. Brasília: IPEA, 1993b.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.