



BRAZILIAN STUDIES PROGRAMME

**UNIVERSITY OF OXFORD
LATIN AMERICAN CENTRE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME: LIÇÕES A
PARTIR DO PROGRAMA FOME ZERO (PFZ) NO BRASIL**

Lauro Mattei

Occasional Paper Number
BSP-04-09

Brazilian Studies Programme
Latin American Centre
St Antony's College
Oxford OX2 6JF

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME: LIÇÕES A PARTIR DO PROGRAMA FOME ZERO (PFZ) NO BRASIL

Lauro Mattei

Professor do Departamento de Ciências Econômicas da
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Occasional Paper Number
BSP-04-09

Resumo

O paper resgata a trajetória da fome na agenda pública brasileira, dando ênfase especial ao Programa Fome Zero (PFZ) implementado pelo Governo Lula a partir de 2003. Discute-se, inicialmente, o cenário da fome no país, mostrando sua natureza estrutural e os distintos momentos históricos que colaboraram para que o problema ocupasse o centro da agenda política do país. Na sequência, analisa-se a concepção de fome adotada pelo PFZ e as políticas necessárias para seu combate. O equacionamento definitivo do problema, segundo o PFZ, passa pela adoção de políticas públicas abrangentes e pela adoção de um novo modelo de desenvolvimento que privilegie dois aspectos centrais: o crescimento econômico e a distribuição de renda. Desta forma, as ações programadas no âmbito do PFZ articulam-se a partir de três eixos básicos: barateamento dos preços dos alimentos, ampliação da demanda e atendimento de parcelas expressivas da população que se encontram excluídas dos mercados. Estes eixos se traduzem em um conjunto de políticas de natureza emergencial (cestas de alimentos, cupões alimentação, etc.) e outras políticas de natureza estrutural (expansão da oferta, melhoria do nível de renda, etc.). Em termos de avanços, é possível afirmar que o PFZ articula corretamente a questão da fome ao problema da insuficiência de demanda; que há uma estratégia combinada entre as políticas emergenciais e as de natureza estrutural, porém ainda incipiente; e que se buscou fortalecer a institucionalidade através da criação e fortalecimento do CONSEA no interior da máquina governamental. Já como limites do PFZ destaca-se que as ações emergenciais, bem como os programas de transferência de renda, continuam sem um controle social efetivo; que os programas classificados como estruturais têm uma abrangência limitada e que as ações regionais e locais ainda são incipientes. Estes fatos permitem concluir que a meta original de erradicar a fome no país em oito anos, além de irreal, dificilmente será alcançada; e que a maioria das ações sociais concentram-se na distribuição mensal de recursos financeiros às populações carentes, fato que ameniza a situação de miséria das populações excluídas, mas não a soluciona.

INTRODUÇÃO

A fome não é um problema recente no Brasil, sendo quase sempre associada à situação de pobreza, embora não seja equivalente a esta, uma vez que existem situações em que as pessoas são pobres, mas não famintas. Isto quer dizer que a pobreza pode refletir uma privação relativa que nem sempre se constitui em situação de fome. Entretanto, esta última geralmente implica em pobreza, pois a maioria dos indivíduos famintos é totalmente desprovida de bens.

Na primeira metade do século XX, Josué de Castro, em sua obra **Geografia da Fome**, já mostrou a gravidade do problema na sociedade brasileira, dizendo que a fome era a expressão biológica de uma doença social. No entanto, somente após a crise econômica que afetou o país a partir de 1980, o tema ganhou dimensão nacional e passou a ser incorporado à agenda pública, embora ainda sem uma política nacional específica destinada ao seu combate que fosse capaz de articular, integrar e coordenar as ações nas três esferas de governo.

Deste modo, nota-se que a fome, com seu conteúdo social e político, passou a ter maior destaque na agenda pública brasileira somente na década de 1990, quando ocorreu um maior envolvimento com o problema por parte dos órgãos governamentais, atores sociais e agências multilaterais nacionais e internacionais.

Neste caso, deve-se destacar as atividades do “Movimento pela Ética na Política”, uma coalizão de instituições e organizações da sociedade civil (CNBB, OAB, ABI, CUT, UNE, PNBE, ABONG, etc.) articuladas com partidos políticos progressistas que defendiam a ética na política brasileira. A partir de 1992 este movimento exerceu fortes pressões sobre o Congresso Nacional, exigindo a apuração das denúncias de corrupção do Governo Collor de Mello. Através de grandes mobilizações em todas as regiões do país, este movimento contribuiu decisivamente para derrubada do governo da época. Como seu embrião nasceu, na seqüência, a “Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida”, movimento social articulado a partir dos debates de 1992 sobre corrupção política. Este movimento implementou em todo o país, a partir de 1993, a “Campanha Nacional de Combate à Fome”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Naquele momento, houve uma mudança na lógica tradicional de enfrentamento do problema da fome, uma vez que se procurou mobilizar a sociedade civil em busca de soluções para um dos principais flagelos brasileiros, não permitindo que essa responsabilidade fosse exclusiva dos governos.

Esse movimento conseguiu formar milhares de comitês em todos os recantos do país, com os temas da solidariedade, da ética, do resgate da cidadania, da exclusão social e da fome dominando os debates nos anos que se seguiram ao movimento democrático de

destituição do Governo Collor de Mello. Isso acabou obrigando as três esferas de governos a adotarem ações mais efetivas em relação ao problema específico da fome.

Desta forma, mobilizações populares, parcerias entre governos e sociedade civil, lutas pelos direitos sociais, tendo a fome como tema articulador, se tornaram freqüentes na sociedade brasileira após o início da década de 1990. Decorrentes dessas mobilizações sociais ao redor do tema, ao longo das últimas décadas foram sendo implementadas ações emergenciais e estruturais em várias regiões do país. Muitas dessas iniciativas foram capitaneadas pelas próprias instituições da sociedade civil que, através de campanhas ou de ações pontuais, conseguiram manter o tema da fome em destaque na agenda pública brasileira.

Passados mais de quinze anos do início desse movimento nacional, vemos que as lutas e mobilizações em torno do problema tiveram conseqüências reais na vida das populações pobres e famintas, mesmo diante das políticas neoliberais adotadas pelos Governos FHC (1995-2002) e Governo Lula (2003...). Essas políticas, de alguma forma, impediram um refluxo maior da pobreza e da miséria no país.

Neste sentido, o objetivo deste paper é analisar o tema da fome na agenda pública brasileira, com ênfase sobre o papel crucial desempenhado pelo Programa Fome Zero (PFZ) implementado pelo Governo Lula a partir de 2003. Para tanto, o artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira delas é discutido o cenário da fome no país, mostrando as origens estruturais e a forma como o tema ganha destaque na agenda pública, tanto em termos de mobilizações sociais como da adoção de políticas específicas. Na segunda seção discute-se o PFZ do Governo Lula, enfatizando as concepções sobre o tema da fome e os programas previstos. A terceira seção analisa o processo de implantação do programa, ressaltando a abrangência e os principais resultados obtidos pelo mesmo no primeiro mandato do Governo Lula. Na quarta seção são apresentadas as considerações finais do trabalho, destacando-se os principais avanços e impasses deste processo, além de realçar as perspectivas do PFZ diante do quadro de miséria existente no país.

I – O CENÁRIO DA FOME NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

1.1 – Heranças do modelo de desenvolvimento econômico

A industrialização brasileira, realizada mais fortemente a partir dos anos de 1930, teve como característica principal mudar a composição da produção do país, através da diversificação do parque industrial, tornando as relações trabalhistas bem mais complexas.

Este modelo, conhecido como a industrialização por substituição de importações, começou a se esgotar na década de 1970, quando ocorreu a elevação dos juros no mercado internacional, paralelamente às crises do petróleo (1973 e 1979).

O fim do padrão de acumulação baseado na industrialização por substituição de importações orientada pelo Estado esteve diretamente relacionado ao crescente endividamento externo, que em 1981 chegou a 61 bilhões de dólares. Com isso, o país iniciou a década de 1980 envolvido com a crise do endividamento externo, obrigando o governo a adotar políticas de ajuste nas contas externas e nos preços internos, orientando praticamente toda a produção nacional para o pagamento da dívida externa. Deste modo, a referida década representa o fim de um longo período de formação industrial que começou no início do século XX e que tirou o Brasil da condição de país exportador de produtos primários e o transformou na nação mais industrializada da América Latina.

Neste período, a condição de nação industrializada expôs um conjunto de contradições de ordem econômica e social, dentre as quais se destacam a inflação; o endividamento externo; a concentração de renda; a concentração industrial e regional; e os elevados índices de exclusão social, dimensionados pelos indicadores de fome e de pobreza.

Especificamente em relação a este último ponto, verifica-se que a prática dos governos militares de reduzir os salários reais dos trabalhadores, via restrição das ações sindicais, acabou intensificando o processo de concentração de renda e de exclusão social de parcelas da população, o que explica, em grande medida, a natureza estrutural da fome e da miséria no país.

Mesmo com os graves problemas de ordem social, ao longo de toda a década de 1980 foram adotadas políticas econômicas que procuraram combater a inflação e pagar a dívida externa. Estas políticas visavam estimular as exportações com o objetivo de efetuar o pagamento dos juros da dívida, além de reduzir os gastos públicos como medida para combater a inflação. Mesmo com estas medidas, o problema da dívida externa se acentuou ao longo da década de 1980 e o combate à inflação não logrou maiores êxitos depois que sucessivos planos de estabilização fracassaram. Com isso, em 1989 os preços chegaram a uma situação de hiperinflação, penalizando fortemente as camadas mais empobrecidas da população.

Diante deste quadro e seguindo uma tendência internacional, foram implantadas políticas de ajuste estrutural no início da década de 1990, com destaque para as políticas de liberalização comercial, de desregulamentação dos mercados e de restrição da intervenção do Estado na economia. Este processo provocou consequências negativas sobre o parque produtivo nacional; agravou ainda mais as condições sociais, elevando o desemprego, os níveis de concentração de renda e os desequilíbrios sociais; além de

manter o país em sua condição de economia periférica e dependente dos fluxos de recursos externos.

1.2 – A dimensão recente da fome na sociedade brasileira

Uma das grandes controvérsias existente na literatura internacional e nacional é sobre os parâmetros usados para determinar o número de famintos existentes em cada localidade. Um exemplo são as disparidades apresentadas pelos dados do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), quando procuram dimensionar o problema da fome no mundo.

No Brasil existem diversos estudos sobre o tema com resultados muito distintos. Nos anos de 1990 passou-se a utilizar o “Mapa da Fome”, elaborado pelo IPEA em 1993, como documento oficial. Segundo esse estudo, existiam no país naquela década 32 milhões de pessoas em condições de indigência, uma vez que se considerou a fome como um subproduto da indigência.

O método para se determinar o valor monetário da linha de indigência foi desenvolvido pela CEPAL/ONU e se baseia no custo de uma cesta básica de alimentos, cuja composição atende aos requerimentos nutricionais recomendados pela OMS/ONU, especificados para a população de cada região do país. Essa composição leva em consideração os hábitos de consumo prevalentes, a disponibilidade efetiva dos alimentos e os preços relativos dos mesmos.

A partir daí foram considerados como indigentes aquelas famílias cujos rendimentos mensais permitiam, no máximo, a aquisição da cesta básica de alimentos. Para determinar o total de indigentes em cada um dos estados da federação foi usada a proporção de famílias com rendimento inferior a dois salários mínimos em todos os municípios.

Apesar de alguns limites metodológicos relacionados à forma de medir a renda através do salário mínimo, que encobre diferenças regionais, o Mapa da Fome se constituiu em um importante instrumento para a publicização da fome e sua presença na agenda pública nacional.

1.3 – A fome efetivamente presente na agenda pública do país

O processo de afirmação da fome na agenda política brasileira na última década contou com a participação de diversos atores e apresenta três momentos distintos. O primeiro momento refere-se à Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) do

Governo Paralelo do PT¹ lançada em 1991, a qual serviu de base para os debates posteriores sobre a fome e suas formas de erradicação. Na essência, a referida proposta previa o direito de todos os brasileiros a terem acesso aos alimentos de que necessitam para ter uma vida saudável no presente e no futuro. Para tanto, a disponibilidade de alimentos deveria ser suficiente, estável, de fácil acesso e distribuída eqüitativamente entre as classes sociais.

É amplamente reconhecido que a PNSA do Governo Paralelo contribuiu decisivamente para as mobilizações dos anos seguintes, consubstanciadas na Campanha de Combate à Fome anteriormente mencionada, além de servir de parâmetro para as discussões e formulações do PFZ, que analisaremos mais detalhadamente nas seções subseqüentes.

O segundo momento ocorreu durante o Governo Itamar Franco (1993-1994) com o lançamento de um programa de combate à fome ancorado em cinco ações básicas: a descentralização da merenda escolar; o atendimento às gestantes e desnutridos; o reforço ao programa de alimentação ao trabalhador (que já existia); expansão de assentamentos rurais; e programa de distribuição emergencial de alimentos (Prodea), cuja finalidade básica era o atendimento às populações atingidas pela seca na região Nordeste.

Este programa de combate à fome foi adotado pelo Governo Itamar Franco como uma resposta às pressões exercidas pela sociedade brasileira, através da Campanha Nacional liderada pelo Betinho, cujo lema dizia que “as pessoas que passam fome têm pressa”. Isso exigia uma resposta rápida do Governo que, devido às circunstâncias políticas que o levaram ao poder, tinha uma grande aprovação da sociedade. Os mecanismos da burocracia governamental, entretanto, continuavam operando da mesma forma que nos períodos anteriores, inviabilizando o atendimento de parte das metas definidas pelo programa. Institucionalmente o fato mais relevante foi a criação Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), cuja função era coordenar todas as ações governamentais que tinham o objetivo de combater a fome.

O terceiro momento ocorreu no início do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) quando a trajetória anterior foi interrompida, tendo em vista que sua prioridade política foi a estabilização econômica. Uma das primeiras medidas do Governo FHC foi extinguir o CONSEA, sendo criado em seu lugar o “Programa Comunidade Solidária”, com um leque extremamente amplo de ações no campo social. Foi justamente esta amplitude de ações que acabou tirando o tema da fome do foco prioritário da agenda pública brasileira, a

¹ O Governo Paralelo foi criado por Lula em 1990 para fazer oposição ao Governo Collor, que havia sido eleito em 1989, após 25 anos de regime military e sem eleições presidenciais.

qual só retornaria com força a partir do mês de Janeiro de 2003, com a posse de Lula como novo presidente da república.

Em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, Lula colocou a fome como prioridade número um de seu governo. Esta opção pode ser resumida pela fala presidencial: “se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Lula, 28/10/2002).

Esta prioridade de governo foi consumada através do PFZ, cuja iniciativa já havia sido divulgada em outubro de 2001, por ocasião da comemoração do dia mundial da alimentação. Ao tomar posse, Lula deu ao programa o status de programa governamental prioritário, criando, inclusive, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para implementá-lo e conduzi-lo. É este programa que será analisado na seqüência.

II - O PROGRAMA FOME ZERO: CONCEPÇÕES, PROGRAMAS, POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES.

2.1 – A concepção de fome do Programa Fome Zero (PFZ)

O PFZ parte do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas para manter a saúde de forma digna. A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação seja considerada civilizada (PFZ, p.5).

Nesta lógica, assume-se que a questão da fome no Brasil no início do século XXI tem três dimensões fundamentais:

a) insuficiência de demanda decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria dos trabalhadores;

b) incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da população;

c) fome daquela parcela da população pobre e excluída do mercado, composta por trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças, e outros grupos carentes que não podem esperar pela mudança do modelo econômico e que necessitam de um atendimento emergencial (PFZ, p.5).

A conclusão do PFZ é que a combinação dessas dimensões gera um círculo da fome, cuja superação torna-se difícil sem uma política articulada e abrangente. Além disso, assume-se, também, que o equacionamento definitivo do problema da fome exige um novo

modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a recuperar o mercado interno do país através da geração de empregos, melhorias dos salários e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Enquanto este modelo não existir, é fundamental que se implementem políticas para expandir a demanda por alimentos e ações para as parcelas famintas da população (PFZ, p.6).

A partir desta concepção, o PFZ identificou como público beneficiário potencial 9.3 milhões de famílias, o que correspondia a 44 milhões de pessoas muito pobres (com renda abaixo de U\$ 1,00 por dia, que representava, em maio de 2001, R\$ 86,82 mensais), por estarem vulneráveis à fome. Segundo o PFZ, essa população representava 22% das famílias e 28% da população total do país. Especialmente estes números representavam 19% da população das regiões metropolitanas; 25% da população residente em áreas urbanas não-metropolitanas e 46% da população rural.

Após fazer uma ampla descrição dos diversos métodos utilizados para quantificar o problema da fome no país, destacando-se as vantagens e desvantagens de cada um deles, o PFZ assume que o seu público beneficiário é aquela parcela da população que não possui renda suficiente para garantir sua segurança alimentar, estando, portanto, vulnerável à fome (PFZ, p.78).

Para dar conta de estimar essa população, adotou-se a Linha de Pobreza (LP) do Banco Mundial (BM) de U\$ 1,00 ao dia, valor empregado originalmente pelo BM no relatório sobre pobreza de 1990, que pela conversão do câmbio brasileiro de setembro de 1999 significava R\$ 1,90 por dia ou R\$ 62,29 por mês. Este valor ponderado em cada região do país e atualizado pelo INPC de maio de 2001 representava uma renda de R\$ 86,82 por mês.

2.2 – Os objetivos do PFZ

O objetivo geral do programa é fazer um chamamento ao país para resgatar sua histórica dívida social, que a cada ano exclui milhares de pessoas do convívio social, seja através de injustiças ou através da negação de direitos elementares, como é o acesso à alimentação básica. Neste caso, o governo se propôs a criar um novo comportamento diante do flagelo da fome, conclamando as forças vivas da sociedade a integrar o mutirão que buscará atacar as causas estruturais do problema, visando eliminá-lo definitivamente da sociedade brasileira.

Além disso, o PFZ pretende promover a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros, atacando as causas estruturais da pobreza. Para tanto, as ações estão organizadas em dois campos distintos: um coordenando as ações emergenciais (cupom de

alimentos, cestas básicas, merenda escolar, banco de alimentos, estoques de alimentos e programas especiais), o outro articulando ações estruturais (barateamento dos alimentos, aumento da oferta de alimentos básicos e melhoria no nível de renda), mas ambos tendo como premissa sempre o combate à fome. Isto, segundo o PFZ (p.91), romperia com as falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, tão consagrada dentro dos esquemas neoliberais que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois sugerem a adoção de políticas sociais para atenuar o ciclo vicioso da pobreza.

As políticas emergenciais concretizam-se em programas e ações públicas dirigidas a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Considera-se, portanto, que as políticas emergenciais de segurança alimentar são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais, que devem estar sendo tomadas simultaneamente (PFZ, p.91).

Em função disso, admite-se que diferentes grupos da população demandam políticas específicas para enfrentar a questão da fome, especialmente no horizonte temporal de curto prazo (período de quatro anos) e de médio prazo (oito anos), período em que seria possível erradicar totalmente a fome no Brasil (PFZ, p.92).

2.3 – Os programas e políticas específicas

O conjunto de programas que fazem parte do PFZ pode ser agrupado em três grandes áreas, algumas de cunho emergencial e outras estruturais, visando o aumento da disponibilidade de alimentos de baixos preços e a expansão do acesso às populações mais necessitadas (PFZ, p.92-104).

2.3.1 – Políticas Específicas (emergenciais):

Programa Cupom de Alimentos (PCA):

Esse programa pretende atender todas as famílias pobres definidas como beneficiárias do PFZ, através da concessão de recursos às famílias para a aquisição de alimentos em supermercados e lojas previamente cadastradas no PFZ, não sendo permitido o uso do cartão em restaurantes ou outros locais não cadastrados que manipulem alimentos.

A política de implantação do PCA será gradativa ao longo de oito anos, iniciando-se com planos pilotos visando atingir 5% das famílias pobres no primeiro ano e 10% no segundo ano, priorizando-se as regiões mais afetadas pela seca. A meta é atingir 9.3 milhões de famílias em oito anos.

Cestas Básicas Emergenciais

Esse programa se destina às populações famintas; às populações afetadas por calamidades naturais e aos assentados da reforma agrária. Na medida em que o PCA avançar, estas famílias deverão ser incluídas naquele programa.

A política proposta é de gestão regionalizada das ações, buscando-se parcerias entre órgãos públicos e privados com o objetivo de agilizar o processo de distribuição dos alimentos. A meta do programa é atingir cerca de 1.2 milhões de pessoas, sendo 613 mil pessoas nas áreas urbanas e 662 mil pessoas nas áreas rurais.

2.3.2 – Políticas complementares

Neste grupo figuram aqueles programas que provocam efeitos sobre a vulnerabilidade das famílias, através do aumento da renda, da universalização dos direitos e do acesso à alimentação de qualidade.

Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

O objetivo desse programa é reestruturar o PAT visando torná-lo mais abrangente e direcionado ao público que atualmente está excluído, ou seja, trabalhadores das pequenas empresas beneficiadas pelo SIMPLES e que não se beneficiam de qualquer outro tipo de ajuda para custear a alimentação.

A política proposta é estabelecer mecanismos de compensação para as empresas que utilizam o SIMPLES para fazer seus cálculos de IR, enquanto que os trabalhadores sem registro em carteira deverão ser atendidos pelo PCA. A meta é fazer com que os 15.7 milhões de trabalhadores com carteira assinada recebam algum tipo de auxílio alimentação.

Ampliação da reforma Agrária

A ampliação da reforma agrária é importante pelos seguintes motivos: redistribuição de ativos, ampliação das fontes de renda das famílias, produção de alimentos pelas famílias e dinamização das economias locais. A meta desta ação é priorizar o atendimento de um milhão de famílias que possuem um ou mais membros desempregados.

Expansão da previdência social não-contributiva

Esse programa prevê a extensão do direito social universal da previdência a todos os trabalhadores informais nas condições clássicas de vulnerabilidade social e biológica: idade, invalidez, viuvez nas áreas rurais e urbanas. O PFZ estima que esta medida atingiria 2.9 milhões de pessoas e provocaria um aumento nas despesas da previdência da ordem de 2% do PIB.

Ampliação da merenda escolar

Esse programa visa uma melhoria quantitativa e qualitativa da merenda escolar distribuída para todas as crianças entre cinco a quinze anos. Estima-se que o horizonte de atendimento chegue a 34.9 milhões de pessoas. A política proposta é ampliar a composição da merenda com produtos regionais, além de implementar um intenso trabalho de orientação sobre práticas alimentares que previnem as carências nutricionais e incentivem uma alimentação de qualidade.

Bolsa escola

Esse programa propõe a ampliação do valor do Bolsa Escola destinada às famílias com crianças entre sete e quatorze anos que trabalham, mas que não freqüentam a escola. A proposta é complementar a renda com um quarto de salário mínimo por criança, com o valor total máximo de um salário mínimo. Estima-se atingir com essa proposta 1.6 milhões de pessoas.

Combate à desnutrição infantil

Esse programa pretende ampliar a disponibilidade de produtos no programa existente no Ministério da Saúde, cuja finalidade é atender as crianças em idade pré-escolar visando reduzir as deficiências nutricionais do público-alvo.

Educação alimentar

Esse programa pretende atacar, tanto os problemas de desnutrição como os de obesidade. Neste sentido serão desenvolvidas duas ações prioritárias. A primeira fará palestras e campanhas publicitárias sobre educação alimentar, visando a promoção de práticas alimentares saudáveis. A segunda seria do ponto de vista institucional, ao se propor a criação da Norma Brasileira de comercialização de Alimentos Industrializados (NBCAI), estabelecendo-se controle efetivo sobre a publicidade, rotulagem e distribuição dos alimentos.

2.3.3 – Políticas locais de atendimento às populações carentes

Restaurantes populares

Partindo do pressuposto de que grande parte da população que trabalha em áreas metropolitanas faz, pelo menos, uma refeição fora de casa, a proposta pretende atender aos segmentos de trabalhadores de baixa renda através do fornecimento de refeições a preço de custo, visando melhor a qualidade da alimentação fora de casa.

A meta do programa é atender, pelo menos, 10% dos trabalhadores das áreas urbanas metropolitanas que fazem suas refeições próximas ao local de trabalho. Além disso, a proposta busca interferir, de forma indireta nos preços das refeições, induzindo a um movimento baixista das refeições prontas nas áreas de concentração desses trabalhadores.

Bancos de alimentos

Esse programa pretende coletar e distribuir alimentos que seriam descartados pelos estabelecimentos comerciais. Estes produtos seriam destinados aos restaurantes de apoio aos carentes, albergues e casas de recepção das pessoas desamparadas.

Em termos operacionais, a distribuição dos alimentos deve ser feita, prioritariamente, através de instituições beneficentes, contando com o apoio do poder público. A meta é atender ao público de moradores de rua, que nas áreas metropolitanas são estimados em 30 mil pessoas, além de 10% dos desempregados dessas áreas, o que corresponde a 107 mil pessoas, além de mais 158 mil pessoas residentes em áreas não metropolitanas.

Agricultura urbana

A proposta prevê o estímulo à programas como hortas comunitárias, feiras do produtor e outros mecanismos, visando valorizar a produção agroalimentar dos pequenos municípios. A meta é atingir todas as famílias conta-própria, agrícolas e pluriativas, que residem em áreas urbanas não-metropolitanas.

Apoio à agricultura familiar

Esse programa propõe que as administrações municipais, governos estaduais e o próprio Governo Federal adquirem produtos da agricultura familiar de cada região para atender suas demandas básicas (creches, hospitais, merenda escolar, quartéis, restaurantes populares, etc.).

Além disso, a proposta prevê também medidas de apoio ao setor nas áreas de acesso ao crédito, mecanismos de comercialização e de infra-estrutura básica nas comunidades rurais.

Apoio à produção para autoconsumo

Esse programa prevê que as administrações municipais incentivem este tipo de produção através de doações de sementes, ferramentas e demais insumos para a execução de pequenas hortas, bem como criação de pequenos animais (aves, coelhos, cabras, etc.).

Além disso, a proposta sugere que as administrações municipais incentivem o cultivo comunitário em terrenos baldios, cuja produção poderia ser comercializada nas feiras municipais.

2.4 – O processo de implementação do PFZ

2.4.1 – Critérios para implementação do PFZ

A implantação do PFZ e a conseqüente implementação do conjunto de suas ações, obedece a determinados critérios relacionados aos três grandes eixos políticos: ampliar a demanda efetiva de alimentos, baratear os preços desses alimentos e implementar programas emergenciais destinados ao atendimento das parcelas da população que já estão excluídas dos mercados. Nesta lógica, o PFZ incorpora alguns critérios básicos para implementação de seus principais programas, destacando-se:

O local domiciliar

As políticas propostas têm características distintas de acordo com a localização das residências, que foram separadas em três grandes grupos: áreas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas (pequenas e médias cidades) e áreas rurais. Esta diferenciação está relacionada às características diferenciadas na forma de sobrevivência das famílias, hábitos de consumo, locais das compras dos alimentos e existência de uma rede de distribuição com maior ou menor capilaridade.

Nas áreas metropolitanas alguns estudos constataram que o item alimentação vem perdendo espaço no orçamento familiar, paralelamente ao crescimento das refeições fora de casa, tendo em vista o crescimento de outros gastos neste orçamento, sobretudo dos itens educação, saúde e transportes.

Já nas cidades menores, nota-se que essa tendência de refeições fora de casa é bem menor, o que pode viabilizar propostas como a dos cupons para compra de alimentos e o próprio estímulo à prática da agricultura urbana.

Finalmente, para as áreas rurais é fundamental que sejam definidas políticas adequadas à dinâmica socioeconômica deste meio, com destaque para as políticas de apoio à agricultura familiar e à produção para autoconsumo.

Programas emergenciais combinados com programas estruturais

Ao propor um conjunto integrado de políticas com o objetivo comum de erradicar a fome no país tendo como base os princípios da segurança alimentar, se reitera o caráter

multidimensional e intersetorial inerente ao mesmo, que pressupõe uma intensa articulação entre os diferentes campos de intervenção do Estado.

Além disso, o PFZ propõe a superação da falsa dicotomia criada pela ordem neoliberal que separa o econômico do social, como forma de atenuação da relação causa-efeitos dos problemas. Para tanto, são propostas diversas ações emergenciais que necessariamente precisam estar focalizadas nos grupos mais carentes da população, como seria o caso da distribuição de cestas básicas em uma região onde a população foi afetada por um fator natural que gera secas e enchentes. Por isso, as políticas emergenciais de segurança alimentar são fundamentais enquanto os efeitos das políticas estruturais ainda não se fizerem sentir sobre as populações famintas.

Paralelamente a este tipo de ações, o PFZ articula diversas ações que visam atacar os problemas estruturais que causam as distorções que levam as pessoas ao estado de fome e de miséria. Isto faz com que os critérios de implementação combinem políticas que não se excluem mutuamente.

A justificativa desta escolha está embasada em uma afirmação do Betinho, de 1993, que sintetiza este debate da seguinte forma: “atuar no emergencial sem considerar o estrutural é contribuir para perpetuar a miséria. Propor o estrutural sem atuar no emergencial é praticar o cinismo de curto prazo em nome da filantropia de longo prazo” (PFZ, p.91).

2.4.2 – A seleção do público beneficiário e as exigências de contra-partidas

A definição dos beneficiários do PFZ obedeceu ao critério básico da localização geográfica das pessoas vulneráveis, conforme mencionamos anteriormente, considerando-se que o perfil das pessoas que passam fome nas cidades é diferente daquele encontrado no meio rural. Este fato levou à conformação de propostas de intervenção distintas para o meio urbano e meio rural.

O outro critério foi a renda familiar, tendo como ponto de partida a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial de U\$ 1,00 ao dia. Esta linha foi regionalizada para a população de cada estado, o que permitiu obter o número total de pessoas do país que necessitam algum tipo de apoio para sair da condição de vulnerabilidade em que se encontram.

Estes critérios levaram o PFZ a mensurar o seu público potencial em torno de 9.3 milhões de famílias, o que corresponde a 44 milhões de pessoas. Isso significa a existência de 27,8% de pobres no total da população brasileira. Deste total, 21.8 milhões de pessoas encontram-se na região Nordeste; 3.8 milhões no Norte; 11.4 milhões no Sudeste; 4.5 milhões no Sul e 2.5 milhões no Centro-Oeste.

As contrapartidas exigidas dos beneficiários variam de acordo com cada programa específico, mas há uma definição geral assentada no princípio de que “se deve incluir a criação das condições e a obrigatoriedade das famílias beneficiárias em ter os filhos na escola e a constituição de conselhos locais com a participação dos próprios beneficiários, para acompanhamento dessa política” (PFZ, p.91).

O PFZ também recomenda que as políticas devem conter três características básicas: educativas, organizativas e emancipadoras. Neste sentido, sobressaem alguns pontos dos diversos programas, com destaque para:

- a) gestantes e nutrizes devem comparecer uma vez por mês aos postos de saúde;
- b) pais devem manter as crianças em idade escolar freqüentando as escolas;
- c) adultos beneficiados pelos programas devem participar das atividades de alfabetização;
- d) desempregados devem participar de programas de requalificação profissional;
- e) todos os beneficiários devem acompanhar a implementação das políticas, participando de órgãos colegiados criados especificamente para este fim.

2.4.3 – A institucionalidade do PFZ

O PFZ parte do pressuposto que o conjunto de ações propostas necessita de uma nova institucionalidade capaz de articular as três esferas de governo, além de mobilizar a sociedade civil ao redor do tema da fome e da pobreza. O diagnóstico do programa é que as estruturas governamentais existentes para implantar políticas desta natureza são inadequadas e ineficientes.

Para tanto, o PFZ propôs a criação do Ministério Extraordinário para Combate à Fome, como órgão governamental nacional com orçamento próprio e recursos suficientes para implementar todas as ações previstas. Este novo órgão ministerial deveria ter uma secretaria institucional, para fazer as articulações com estados e municípios, além de uma secretaria executiva, para fazer a articulação entre os órgãos do próprio governo federal.

Paralelamente, deve ser recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com a função de fazer a articulação com a sociedade e definir propostas consensuadas entre os diferentes atores sociais.

Esta mesma proposta é sugerida para os estados e municipais, os quais deveriam criar e estimular o funcionamento dos CONSEA locais, como forma de envolver as populações na caminhada pela erradicação da fome no país.

III – ALGUNS INDICADORES PRELIMINARES DE DESEMPENHO DO PFZ

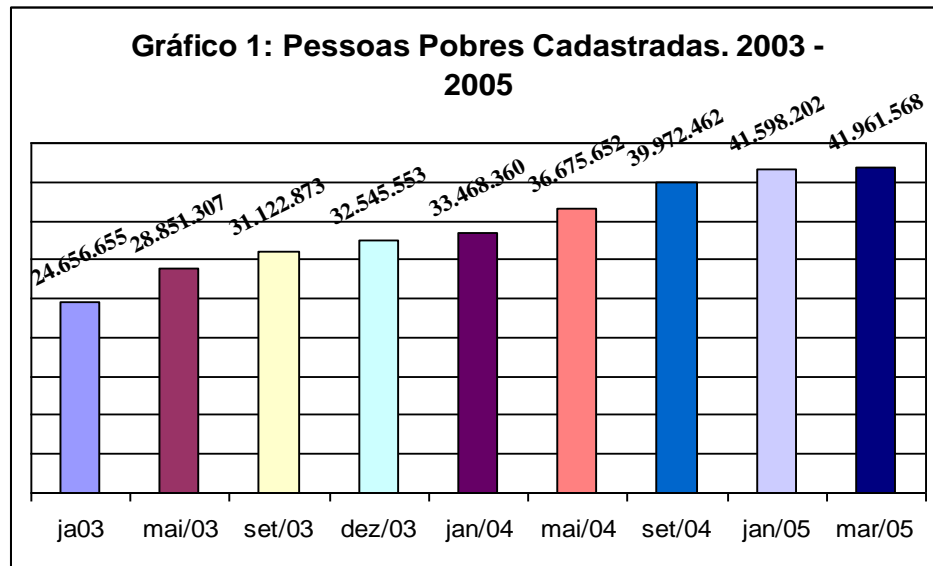
Ao longo dos primeiros quatro anos de Governo Lula foram implementadas diversas ações visando combater os problemas que dão origem à fome e à desnutrição de parcelas significativas da população brasileira. Essas iniciativas envolveram diversos órgãos governamentais nas três esferas de ação do poder público, o que dificulta a realização de análises detalhadas e precisas sobre a abrangência e os impactos do PFZ.

Neste sentido, apresentaremos nas páginas seguintes uma síntese dos principais programas que foram implementados, a abrangência dos mesmos em termos do público beneficiário e cobertura nacional, os recursos financeiros disponíveis para a execução dessas ações e, na medida do possível, uma avaliação dos impactos sobre as populações carentes e pobres. Além disso, será ressaltado o processo de gestão institucional, destacando-se os avanços, entraves e mudanças ocorridas ao longo desses primeiros anos de existência do PFZ. Antes disso, porém, é importante fazer uma breve discussão sobre o comportamento da demanda por programas sociais no âmbito do Governo Federal.

3.1 – O Comportamento da demanda por programas sociais

O número de pessoas pobres cadastradas que almejam obter os benefícios dos programas sociais do Governo Federal cresceu fortemente nos dois últimos anos do primeiro mandato do Governo Lula. No início de 2003 havia 24.656.655 pessoas inscritas, mas ao final do mesmo ano essa demanda cresceu para 32.545.553 pessoas. No ano de 2004 houve um acréscimo ainda maior, chegando-se ao final daquele período com um total de 41.379.326 pessoas inscritas no cadastro único, o que corresponde a 88% das estimativas de pessoas carentes que existiam no país em 2003.

Estes dados revelam, por um lado, a dimensão da demanda por programas sociais e, por outro, o desafio que está posto aos programas governamentais, tendo em vista a dimensão geográfica do país e a conseqüente capilaridade necessária para a realização de ações eficientes que possam, efetivamente, atender aos necessitados.



Fonte: Elaboração a partir dos dados do Cadastro Único do MDS

3.2 – Os programas implementados pelo PFZ

De um modo geral, observa-se a existência de múltiplas ações e programas de combate à fome em todo o país, sendo que nem todos eles têm origem nos próprios órgãos governamentais, como é o caso das ações pastorais da igreja católica e também de outras religiões. O interesse desta análise, entretanto, ficará restrito às ações do Governo Federal. Para tanto, as informações e análises serão organizadas por blocos de políticas sociais, de acordo com as estratégias do PFZ.

3.2.1 – Programas Emergenciais

3.2.1.1 – Programa de distribuição de cestas básicas

Esta é uma iniciativa voltada ao atendimento emergencial de segmentos específicos da população que vivem em uma situação de insegurança alimentar. Os dados que constam do “balanço das ações do PFZ de 2003” mostram que houve a distribuição de aproximadamente 1.3 milhões de cestas básicas, beneficiando 234 mil famílias de trabalhadores rurais acampados e assentados pela reforma agrária; 15 mil famílias de quilombos; e 20 mil famílias de comunidades indígenas do país.

No ano de 2004 houve uma redução do número total de cestas, porém com uma ampliação do número de famílias atendidas e um maior detalhamento do público beneficiário e da distribuição espacial das ações nas unidades da federação. Conforme a tabela 1 verifica-se que, no caso dos acampados, ocorreu uma redução do número de

famílias atendidas, bem como do volume total de alimentos distribuídos, que ficou abaixo da metade da quantidade distribuída no exercício anterior. Além disso, nota-se que essa ação teve uma abrangência nacional, uma vez que apenas os estados do Amapá e do Amazonas não figuram entre as unidades da federação contempladas pela atividade.

Tabela 1: Distribuição de cestas básicas, segundo categorias de beneficiários- 2004.

	Acampados	Barrageiros	Quilombolas	Indígenas	Total Geral
Nº Famílias	220.693	8.713	5.801	14.225	249.342
Nº Cestas	621.857	19.540	10.882	26.126	678.405
Alimentos (Kg)	15.297.302	497.452	242.442	612.868	16.650.064

Fonte: SESAN-MDS

Quanto às comunidades de Quilombolas, nota-se uma forte redução do número de famílias atendidas no último ano, paralelamente a ampliação do volume físico de produtos alimentares distribuídos. Além disso, também nesta categoria observa-se uma distribuição dos beneficiários em praticamente todas as unidades da federação. Já com as populações indígenas ocorreu um movimento diverso, uma vez que o número de cestas básicas distribuídas aumentou, enquanto que o número de famílias beneficiadas pelo programa sofreu uma redução de aproximadamente 30%.

Os dados disponibilizados pelo PFZ relativos ao ano de 2006 revelam que foram distribuídas 1.820.792 cestas básicas em todo o país, representando quase três vezes a quantidade distribuída nos anos anteriores. Se essas informações podem estar mostrando uma maior cobertura do programa, revelam também a dura realidade da população pobre do país que depende da distribuição de alimentos por parte de órgãos governamentais para sobreviver às condições de fome e de miséria social.

3.2.2 – Programas de transferência de renda

3.2.2.1 – Programa Cartão Alimentação

O Programa Cartão Alimentação (PCA) – que corresponde ao programa cupom de alimentos na versão original do PFZ – foi criado no ano de 2003, sendo uma proposta de transferência de renda para parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional. Esta ação distribuía R\$ 50,00 mensais à população com as características acima descritas, cuja finalidade exclusiva era a compra de alimentos.

Pode-se dizer que, dentre as ações de combate à fome executadas no primeiro ano de governo, o cartão alimentação foi o instrumento mais utilizado, uma vez que no mês de dezembro de 2003 estava presente em 2.369 municípios, ao mesmo tempo em que atendia 1.9 milhões de famílias, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

A partir do mês de outubro de 2003, foi criado o programa “Bolsa Família”, que unificou diversos programas sociais já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), visando dar maior eficiência e agilidade aos programas governamentais de transferência de renda. Com isso, o valor médio dos benefícios passou de R\$ 28,00 para R\$ 75,00 no início de 2004, o que significou um acréscimo de recursos para transferências sociais da ordem de 65%, em relação ao ano de 2002.

3.2.2.2 – Bolsa Família

Este programa, criado ao final de 2003, teve como objetivo unificar todas as ações de transferência de renda do governo federal às famílias carentes. Além deste objetivo geral, o programa pretende dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando dar maior transparência junto à sociedade. Com isso, foi fixado como meta para 2004 o atendimento de 6.5 milhões de famílias; para 2005 8.7 milhões de famílias; e para 2006 o atendimento de 9 milhões de famílias.

Os beneficiários são aquelas famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 100,00, que já estavam cadastradas nos seguintes programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, sendo que durante o período de transição os critérios desses programas prevalecerão na distribuição dos recursos. Em termos de mecanismos, há dois tipos de benefícios: básico e variável. No primeiro caso, é concedido R\$ 50,00 às famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00. No segundo caso, podem ocorrer duas situações distintas: por um lado, recebem o benefício famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 51,00 a R\$ 100,00 e, por outro, as famílias que tenham filhos de até 15 anos, gestantes e mães amamentando, podendo chegar até R\$ 45,00.

A contrapartida é determinada ao responsável pela família e diz respeito aos seguintes itens: manter as crianças em idade escolar frequentando a escola, manter o sistema de vacinação das crianças, pessoas grávidas fazer os exames recomendados e promover a alfabetização naqueles casos em que há analfabetos adultos no seio da família beneficiada.

A tabela 2 mostra a expansão do programa de transferência de renda no ano de 2003 em todas as regiões do país, a partir do momento que este programa unificou todas as demais ações de transferência de renda. Inicialmente, se observa a rápida capilaridade do novo programa, uma vez que ele agrega ações existentes em 5.461 municípios, de um total de 5.561 municípios do país, ou seja, este tipo de ação atingiu 98% das administrações municipais brasileiras.

Tabela 2: Atendimentos do Programa Bolsa Família, segundo o número de Municípios e de famílias beneficiadas. 2003

Regiões	Nº de Municípios	Nº de Famílias
Norte	434	279.131
Nordeste	1.777	2.130.571
Centro-Oeste	468	120.097
Sudeste	1.631	732.762
Sul	1.181	352.225
TOTAL	5.461	3.615.695

Fonte: SESAN/MDS

Deste total de municípios beneficiados, nota-se que o maior percentual localiza-se na região Nordeste do país, com 33%. As demais regiões apresentaram os seguintes percentuais: Sudeste com 30%; Sul com 22%; Centro-Oeste com 8% e Norte com 7%. Estes números indicam que em praticamente todos os municípios do país existem famílias recebendo transferência de recursos do Governo Federal.

Do ponto de vista do número de famílias beneficiárias, verifica-se que o fluxo dos recursos está majoritariamente direcionado à região Nordeste, que concentra 59% dos beneficiários do programa. As demais regiões apresentam a seguinte participação percentual: Sudeste com 20%; Sul com 10%; Norte com 8% e Centro-Oeste com 3%. Com isso, nota-se certa focalização do programa na região que efetivamente detém o maior percentual de pobres no âmbito do país.

Em 2004 o programa se consolidou ainda mais, conforme tabela 3, que apresenta dados relativos ao número de famílias atendidas pelo programa, bem como a relação entre famílias pobres e famílias efetivamente contempladas com os recursos financeiros do Governo Federal. O primeiro aspecto a ser destacado é que, no ano de 2004, o número de famílias beneficiadas quase que dobrou em relação às famílias atendidas em 2003. Com isso, do número total de famílias pobres existentes no país, 59% delas recebem algum tipo de renda do Governo Federal. Isto mostra que o programa, além de ter uma capilaridade nacional, está conseguindo atingir parcelas importantes da população pobre do país.

Do ponto de vista da participação das regiões, observam-se pequenas alterações em termos percentuais, relativamente ao exercício de 2003, chamando a atenção para a redução da região Nordeste de 59% para 51%. Esta queda foi compensada pela elevação da participação das regiões Sudeste (5%), Centro-Oeste (2%) e sul (1%). Já a região Norte manteve o mesmo percentual de participação no conjunto do programa.

Tabela 3: Total de famílias atendidas pelo programa e percentual de famílias atendidas em relação ao total de famílias pobres, segundo as grandes regiões do país – 2004.

Região	Nº Famílias Pobres*	Nº de Famílias Atendidas pelo Programa	% Participação do Atendimento por região	% Atendimento versus Famílias pobres
Norte	1.134.478	527.652	8,0%	47%
Nordeste	5.259.839	3.320.446	51%	63%
Sudeste	3.045.159	1.730.675	25%	57%
Sul	1.098.279	700.664	11%	64%
Centro-Oeste	668.445	292.405	5%	44%
TOTAL	11.206.212	6.571.842	100%	59%

Fonte: MDS

* Estimativa usada pelo PFZ a partir da PNAD de 2001

No entanto, em termos do número absoluto de famílias beneficiárias, os percentuais de expansão de atendimentos mostram um forte crescimento do programa na região Sudeste do país, a qual aumentou o número de famílias beneficiárias em 136%. Com isso, esta região passou a deter mais de um quarto dos beneficiários. Se a ela acrescentarmos os beneficiários da região Nordeste, nota-se que 77% das famílias atendidas se localizam nestas duas regiões. Considerando-se que em ambas localizam-se 74% do total de pobres do país, é possível argumentar que o programa está sendo direcionado às áreas de maior incidência da pobreza.

Deve-se mencionar, ainda, o forte crescimento do programa na região Centro-Oeste, que quase triplicou o número de famílias atendidas, além da duplicação dos atendimentos na região Sul do país, muito embora ambas as regiões respondam por apenas 16% dos beneficiários totais do programa. Este percentual é o mesmo que o de pobres existentes nas duas regiões do país.

Além disso, é importante observar o potencial de cobertura do programa em relação ao número de famílias pobres em cada uma das regiões, tendo-se como parâmetro que a cobertura de atendimento das famílias pobres existentes no país foi de 59%. Destaca-se, neste caso, a região Nordeste, que detendo o maior percentual de pobreza do país, teve o percentual de atendimento em relação ao número de famílias pobres acima da média nacional, o que significa, de alguma maneira, certa prioridade para a região. Já a região Sul foi a que apresentou o melhor desempenho, considerando-se a relação anteriormente mencionada. Finalmente, deve-se registrar a baixa relação existente nas regiões Norte e Centro-Oeste, que se situaram abaixo de 50% de atendimento do total das famílias pobres.

As informações que relacionam volume de recursos com famílias atendidas encontram-se na tabela 4. Como a maior parte das famílias beneficiárias localiza-se na região Nordeste, isso significa que os recursos financeiros tendem a se direcionar para esta região. Com isso, a distribuição percentual do volume total de recursos obedeceu a seguinte distribuição: região Nordeste com 53%; região Sudeste com 25%; regiões Sul e

Norte, ambas com 9%; e região Centro-Oeste com 4% dos recursos. Novamente, considerando-se apenas as regiões Nordeste e Sudeste, verificamos que as duas receberam quase 80% do volume de recursos disponibilizado pelo programa.

Tabela 4: Nº de famílias atendidas e valores liberados, segundo as regiões do país, 2004.

Regiões	Nº de Famílias	Valor Total (R\$)	Valor Médio (R\$)
Norte	527.652	37.758.137,00	71,50
Nordeste	3.320.446	234.533.410,00	70,60
Sudeste	1.730.675	107.969.438,00	62,40
Sul	700.664	42.069.337,00	60,05
Centro-Oeste	292.405	17.540.488,00	59,98
TOTAL	6.571.842	439.870.810,00	66,93

Fonte: MDS

Um outro indicador importante destas informações é o valor médio recebido por cada família cadastrada no programa. Para o conjunto do país este valor não chega a ultrapassar os R\$ 70,00, quando o limite do programa é de R\$ 95,00. Em termos regionais, nota-se que a região Norte transfere os maiores valores (R\$ 71,50), enquanto que a região Centro-Oeste paga os menores valores (59,98), os quais se localizam muito próximos aos valores pagos pelas regiões Sul e Sudeste. Mesmo assim, deve-se registrar que a região Nordeste também transfere recursos para as famílias acima da média nacional, além de seu patamar estar bem acima das outras três regiões.

De um modo geral, observa-se que o Programa Bolsa Família avançou em todos os estados do país e se consolidou como o “carro-chefe” das políticas sociais do Governo Lula.

3.2.3 – Programas Estruturais

Os programas que fazem parte deste item são considerados como estruturais, uma vez que interferem na lógica produtiva, com o objetivo de alterar diretamente as condições de vida do público beneficiado pelas ações implementadas em diversas áreas.

3.2.3.1 – Programa Aquisição de Alimentos (PAA)

Este programa foi criado no mês de julho de 2003 com o objetivo de adquirir produtos oriundos dos agricultores familiares, num montante de R\$ 2.500,00 por agricultor ao ano, como forma de incentivar o sistema de produção agropecuário familiar do país. Os produtos adquiridos (milho, arroz, feijão, trigo, mandioca) são destinados à formação de

estoques estratégicos, que serão utilizados nos programas emergenciais e para as parcelas da população que se encontram em situação de insegurança alimentar.

Com isso, nota-se que este programa pretende atacar duas ordens de questões: por um lado, apoiar a agricultura familiar e, por outro, promover o acesso à alimentação por parte das camadas da população que se encontram passando por necessidades alimentares. Desta forma, o público alvo do programa se divide em três segmentos: os agricultores familiares e assentados pelo programa de reforma agrária; os consumidores com vulnerabilidade social e em estágio de insegurança alimentar; e as entidades sociais e beneficentes que auxiliam na distribuição dos alimentos.

Este programa está sendo desenvolvido pelas três esferas de governo. No caso do Governo Federal, a implementação é direta e sob responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a qual tem orçamento próprio para realizar as ações planejadas. Já no caso dos governos estaduais e das administrações municipais são firmados convênios com o MDS, o qual repassa os recursos aos órgãos conveniados. Para tanto, foram criadas distintas modalidades do programa, as quais se distinguem através do órgão executor, bem como de suas finalidades.

A tabela 5 mostra a evolução da implementação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, em suas diferentes modalidades, cuja execução está sob responsabilidade do governo federal. Inicialmente verifica-se que o número de agricultores familiares beneficiados pelo programa em todo o país praticamente dobrou no último ano em relação ao ano de início dessas atividades. No entanto, deve-se mencionar que o patamar atingido em 2006 é extremamente baixo, considerando-se a grande massa de agricultores familiares existentes no país, cuja maioria enfrenta problemas para comercializar sua produção nos mercados agropecuários.

Tabela 5: Execução do PAA pelo Governo Federal (Conab)

ANO	Nº de Agricultores Familiares	Recursos Aplicados (R\$)
2003	40.728	81.296.986,00
2004	49.792	107.185.824,00
2005	51.975	112.791.660,00
2006	86.543	201.071.724,00

Fonte: CONAB

Outro aspecto importante neste tipo de intervenção pública é o aumento do volume de recursos disponibilizado para as atividades, uma vez que o mesmo mais que dobrou nos primeiros quatro anos de vigência do programa. Mesmo assim, deve-se registrar que este percentual é ainda bastante baixo, considerando-se a magnitude da produção agrícola de origem familiar no Brasil.

Do ponto de vista das ações que são realizadas pelos governos estaduais, as informações agregadas para o período 2003-2006 constantes da tabela 6 mostram um pequeno envolvimento das esferas dos governos estaduais no âmbito do programa. Assim, informações disponibilizadas pela SESAN sobre as diversas modalidades comprovam o envolvimento de apenas seis unidades da federação, movimentando-se um montante de recursos da ordem de R\$ 55 milhões, atingindo aproximadamente 46 mil agricultores familiares.

Tabela 6: PAA convênios MDS com governos estaduais (2003-2006)

Estados	Nº. Agricultores	Montante de Recursos (R\$)
Tocantins	2.352	3.909.349,00
Maranhão	10.148	18.666.103,00
Piauí	4.103	7.289.657,00
Rio Grande do Norte	6.787	9.740.584,00
Paraná	22.584	16.247.996,00
Santa Catarina	467	80.513,00
Totais: 6 estados	46.441	55.934.202,00

Fonte: SESAN/MDS

Essas informações, que precisam ser analisadas com ressalvas, especialmente no que diz respeito ao número de agricultores beneficiados informado pelos governos estaduais, mostram alguns aspectos, no mínimo, curiosos. Por exemplo, o estado do Maranhão, com menor tradição de agricultura familiar comparativamente a estados como PR e SC, recebeu o maior montante de recursos entre os estados conveniados, embora o programa tenha beneficiado cerca de dez mil agricultores familiares. Contrariamente, o estado do Paraná com mais do dobro de agricultores atendidos recebeu menos recursos que o estado do Maranhão. Certamente esta distribuição desproporcional dos recursos entre estados tem relação com outros fatores externos à produção agrícola familiar.

3.2.3.2 – Programa do leite

O Programa do Leite procura incentivar a expansão da atividade de produção em todos os estados da região Nordeste, além da região norte do estado de Minas Gerais, visando estimular o consumo como forma de combater a desnutrição, principalmente da população carente. Esta é uma ação que está sendo implementada através de convênios entre o Ministério do Desenvolvimento Social e os governos estaduais. O ministério repassa os recursos, enquanto que os estados participantes ficam responsáveis pela escolha dos beneficiários (produtores e famílias), das usinas de beneficiamento do produto, pela

logística de entrega e pelo pagamento dos produtores, além de fazer o acompanhamento nutricional das famílias beneficiadas.

As informações de desempenho relativas ao exercício de 2003 são precárias, apenas registrando-se que ao final daquele ano já haviam sido firmados convênios com dez estados, envolvendo um montante de recursos de R\$ 60 milhões. Em 2004, em função de que o programa expandiu bastante sua presença na região Nordeste, as informações estão bem melhor sistematizadas. Assim, a tabela 7 informa a capilaridade do programa em todos os estados prioritários, destacando-se que na Paraíba e no Rio Grande do Norte praticamente todos os municípios estão participando do programa, enquanto que o oposto ocorre nos estados de Sergipe e Piauí.

Tabela 7 : Programa do Leite: resultados de 2004

Estados	Municípios Atendidos	Famílias Atendidas com Leite	Produtores de Leite Beneficiados	Investimento SESAN/MDS (R\$)
Alagoas	102	48.000	591	9.794.880,00
Bahia	111	100.000	1.264	10.321.428,57
Ceará	107	54.289	878	9.834.263,68
Maranhão	100	0	0	6.378.111,00
M. Gerais	151	89.500	3.226	17.781.750,00
Paraíba	217	120.168	1.587	16.594.407,93
Pernambuco	155	80.000	1.974	13.213.057,50
Piauí	40	14.820	917	4.951.200,00
R. G.Norte	167	79.504	1.920	16.461.330,00
Sergipe	22	34.300	819	4.094.571,43
Total	1.172	620.581	13.176	109.425.000,11

Fonte: SESAN/MDS.

Mesmo com essa ampliação do programa, nota-se que o número de agricultores familiares beneficiados é extremamente baixo, considerando-se que naqueles estados se encontram mais de 50% dos estabelecimentos agropecuários de caráter familiar. Isto pode significar que nem todo o produto que é distribuído às famílias carentes está sendo adquirido dos agricultores familiares, tendo em vista que os critérios do programa do leite dão liberdade aos estados federados para escolher os beneficiários e também os fornecedores do produto.

3.2.3.3 – Programas cisternas

A construção de cisternas é uma forma de captação da água das chuvas para aumentar o acesso aos recursos hídricos na região do Semi-Árido brasileiro, que tradicionalmente é castigada pela seca, e destina-se às populações de baixa renda

residentes em áreas rurais, consideradas as que mais sofrem com a regularidade das estiagens. A técnica de construção é relativamente simples, pois a água da chuva é conduzida até o tanque através de um tubo de PVC que é conectado a uma calha instalada ao redor dos telhados das casas. A capacidade de armazenamento é de 16 mil litros de água e o custo médio por unidade é de R\$ 1.400,00.

O público-alvo do programa são as famílias de baixa renda das áreas rurais que não dispõem de fonte de água ou de meios de armazená-la e que cumpram os critérios do Programa Bolsa Família, mesmo que ainda não tenham sido contemplados com esse benefício social.

Quanto às ações desenvolvidas no âmbito do MDS no ano de 2003, as informações são desconhecidas. No relatório que faz o balanço das ações do PFZ de 2003 afirma-se que foram construídas 6.843, com investimentos previstos de 24 milhões. Já uma publicação específica do MDS sobre o programa diz que naquele ano foram construídas 18.003 cisternas em 478 municípios da região do Semi-Árido, com a mesma quantia de recursos. Este último número está mais próximo da relação custo-montante, que pelos cálculos chegaria ao redor de 17.500 cisternas. Em 2004 o convênio foi renovado visando a construção de mais 25 mil cisternas, com um total de recursos de R\$ 37.5 milhões. O MDS estimava, com isso, construir 42 mil cisternas em dois anos.

Os dados da tabela 8 mostram o avanço do programa entre 2003 e 2006, revelando a expansão do programa em toda a região Nordeste e também no estado de Minas Gerais. Com isso, a atividade consegue se inserir em mais de mil municípios de uma região seqüencialmente castigada pela seca e que tem sérios problemas estruturais relativos ao abastecimento de água.

Tabela 8-Cisternas construídas entre 2003 e 2006

Estados	Municípios Atendidos	Nº Cisternas	Nº Beneficiários
Alagoas	36	5.775	28.875
Bahia	228	37.034	185.170
Ceará	147	21.601	107.885
Maranhão	13	733	3.665
Minas Gerais	70	6.031	30.155
Paraíba	189	25.609	128.045
Pernambuco	114	26.179	130.895
Piauí	101	17.593	87.965
R. G. do Norte	133	15.928	79.640
Sergipe	26	2.367	26.835
Total	1.057	161.850	809.130

Fonte: MDS

Deve-se registrar, também, que as atividades relativas a este programa ganharam maior consistência a partir do ano de 2005, quando o número de cisternas efetivamente construídas praticamente dobrou em relação aos anos anteriores.

Entretanto, essas informações revelam também dois aspectos, no mínimo, preocupantes em relação ao problema da água e as soluções estruturais propostas. Em primeiro lugar, nota-se que o ritmo desta atividade em alguns estados freqüentemente afetados pela estiagem, como é o caso de Alagoas, Sergipe e Maranhão, é bastante lento, resultando em um pequeno número de cisternas construídas. Em segundo lugar, o movimento social regional representado pela Articulação do Semi-Árido (ASA) reivindica a construção de um milhão de cisternas. Considerando-se a média de construção de 25 mil cisternas por ano, seriam necessários aproximadamente 40 anos para atingir a meta definida pelos movimentos sociais. Isso revela o grau de dificuldades para a implementação de ações estruturais, cujo tempo é bem mais longo do que o planejado e disseminado pelo PFZ.

3.2.4 – Programas e ações regionais e locais

3.2.4.1 – Banco de alimentos

O banco de alimentos é uma iniciativa de segurança alimentar com o objetivo de arrecadar alimentos, através de doações, para ser distribuído gratuitamente às entidades sociais que fazem o repasse às populações necessitadas. Neste caso, busca-se incentivar e apoiar a instalação de bancos de alimentos geridos pelos poder público local, cuja finalidade é minimizar, por um lado, o desperdício dos alimentos e, por outro, promover ações de educação alimentar voltada à segurança nutricional. Deste modo, esta instituição atuará como um agente intermediário entre os agentes ligados ao processo de comercialização, armazenagem e distribuição de alimentos e as entidades assistenciais.

O programa financia desde equipamentos, móveis e materiais de consumo até os utensílios necessários para que o banco funcione adequadamente. No entanto, exige como contrapartida das administrações municipais a infra-estrutura física (construção adequada), despesas correntes e de custeio e manutenção.

As informações relativas ao ano de 2004 são mostradas pela tabela 9. Inicialmente, deve-se registrar que esta experiência é uma marca das administrações democráticas e populares que passaram a comandar a gestão do poder local em diversos municípios do país. No entanto, nota-se que este tipo de programa ainda é limitado geograficamente, encontrando-se mais enraizado na região centro-sul do país.

Tabela 9: Bancos de Alimentos existentes nos estados em 2004

Nº de Municípios por Estados	Entidades Beneficiadas	Beneficiários Indiretos	Volume de recursos (R\$)
Bahia: 1	XXX	XXX	50.140,00
Goiás: 1	42	XXX	66.657,00
Minas Gerais: 5	37	13.605	317.572,00
Paraíba: 1	XXX	15.000	92.788,00
Pernambuco: 1	XXX	12.000	113.042,00
Rio de Janeiro: 2	XXX	7.000	165.366,00
Rio G. do Sul: 2	XXX	XXX	145.124,00
Santa Catarina: 1	XXX	XXX	46.351,00
São Paulo: 13	198	79.552	1.352.200,00
TOTAIS: 27	277	127.157	2.349.240,00

Fonte: SESAN-MDS

Além deste aspecto, deve-se mencionar, também, a precariedade das informações, uma vez que na maioria dos casos se desconhece efetivamente o número de entidades beneficiadas (aquelas organizações responsáveis pelo repasses dos alimentos aos necessitados), bem como o número de beneficiários do programa, mesmo que de forma indireta.

Outro aspecto a ser destacado é a enorme concentração dos recursos no estado de São Paulo, que responde por 70% do total disponibilizado pelo programa. Se a este acrescentarmos o estado de Minas Gerais, o percentual de participação dos dois estados da região Sudeste responde por 80% do volume de recursos da atividade.

Diante das informações acima expostas, torna-se difícil avaliar os impactos de programas desta natureza no processo de combate à fome, tendo em vista a ausência de acompanhamentos sistemáticos das ações desenvolvidas e de seus resultados efetivos. A questão mais aparente parece sugerir uma contradição, uma vez que nas regiões do país com maior incidência da pobreza este tipo de atividade é ainda praticamente incipiente.

3.2.4.2 – Restaurantes populares

Os restaurantes populares são equipamentos públicos destinados ao preparo de refeições adequadas e a preços acessíveis aos trabalhadores que costumam fazer suas refeições fora de casa. Dentre os objetivos do programa, que é administrado pelas prefeituras municipais, destaca-se a oferta de alimentação pronta às pessoas de baixa renda, visando reduzir o percentual de pessoas que se encontra em insegurança alimentar.

O público-alvo são os trabalhadores formais e informais, desempregados, idosos e população em risco social nos centros urbanos, cujas cidades possuem mais de cem mil habitantes.

A tabela 10 mostra a expansão dessa atividade no ano de 2004 em todo o país, constatando-se a existência de 28 restaurantes populares em funcionamento, com uma capacidade operacional total de 47.892 refeições por dia.

Tabela 10: Restaurantes Populares nos estados em 2004

Nº de Municípios Por Estados	Nº de Refeições Por dia	Volume de recursos (R\$)
Alagoas: 1	1.000	1.199.551,00
Amazonas: 1	2.000	733.163,00
Bahia: 2	3.500	1.031.007,00
Ceará: 1	1.000	534.481,00
Goiás: 1	4.000	691.778
Minas Gerais: 5	13.800	2.292.385,00
Pará: 1	2.000	1.705.457,00
Paraná: 1	1.000	572.786,00
Paraíba: 1	1.500	909.670,00
Pernambuco: 3	4.000	1.229.747,00
Piauí: 1	2.000	865.256,00
Rio G. do Sul: 1	1.200	172.052,00
Roraima: 1	2.000	3.232.294,00
São Paulo: 8	8.892	3.194.487,00
TOTAIS: 28	47.892	18.364.113,00

Fonte: SESAN-MDS

Em termos da distribuição geográfica destes equipamentos pelo país, verifica-se que cerca de 46% deles estavam sediados na região Sudeste e outros 32% na região Nordeste. Internamente às regiões, nota-se uma concentração destes equipamentos nos estados de São Paulo (8), Minas Gerais (5) e Pernambuco (3).

O volume de recursos liberado para o programa atingiu, no ano de 2004, mais de R\$ 18 milhões, beneficiando 14 unidades da federação. Entretanto, os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social revelam alguns disparates, no mínimo, intrigantes. Por exemplo, enquanto que para o estado de São Paulo, com oito restaurantes, foram liberados R\$ 3 milhões, para o estado de Roraima, com apenas um restaurante, foram liberados R\$ 3.2 milhões. Além disso, para o estado de Alagoas, também com apenas um restaurante, foram liberados R\$ 1.2 milhão.

Essas informações sugerem que a atividade possui custos muito elevados em algumas unidades da federação, o que poderá resultar em ações de combate à fome e à pobreza com resultados muito aquém dos esperados.

3.2.4.3 – Agricultura Urbana (Hortas Comunitárias)

Este programa procura apoiar a produção local de alimentos, através de hortas e viveiros comunitários, cujo destino é o consumo próprio, além do abastecimento das cozinhas comunitárias e dos restaurantes populares.

O objetivo do programa é aumentar a oferta e o consumo de alimentos nutritivos, visando melhorar as condições de segurança alimentar dos grupos sociais mais vulneráveis. Decorre daí que o público-alvo do programa divide-se entre gestantes, nutrizes, crianças com até seis anos de idade, estudantes, desempregados, idosos e demais pessoas carentes.

A tabela 11 mostra que o programa está presente em doze unidades da federação. No entanto, exceto nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, é baixíssimo o número de municípios envolvidos neste tipo de atividade. De um total de 28 administrações municipais que aderiram ao programa, mais de 30% delas se localizam no estado de Minas Gerais. Agregando-se a este último estado os municípios participantes do Rio Grande do Sul, chega-se a mais de 50% das administrações municipais envolvidas com o programa.

Em termos dos beneficiários diretos do programa – 34 mil – pode-se dizer que é um número pouco expressivo diante das enormes carências da população mais vulnerável, sobretudo naquelas localidades que tradicionalmente mais concentram pessoas pobres e famintas. Mas sabe-se que este tipo de atividade para prosperar depende, em grande medida, da sensibilidade das autoridades locais em apoiar esses grupos de populações, no sentido de estimulá-los a buscar outras alternativas para suprir suas carências nutricionais.

Tabela 11: Hortas Comunitárias nos estados em 2004

Nº de Municípios Por Estados	Beneficiários Diretos	Volume de recursos (R\$)
Bahia: 1	100	12.075,00
Espírito Santo: 1	100	12.075,00
Goiás: 1	6.000	1.192.500,00
Minas Gerais: 10	10.153	1.223.501,00
Pará: 1	100	12.075,00
Paraná: 1	15.000	1.320.150,00
Pernambuco: 2	520	656.900,00
Rio G. do Sul: 5	985	476.545,00
Rio de Janeiro: 1	300	47.924,00
Santa Catarina: 1	500	111.298,00
São Paulo: 2	250	54.362,00
Tocantins: 1	XXX	90.526,00
TOTAIS: 28	34.008	5.210.708,00

Fonte: SESAN-MDS

Do ponto de vista do volume de recursos utilizados no programa, também podemos considerar os indicadores como tímidos, em termos de resultados mais efetivos de combate à fome. Além disso, como em casos anteriormente comentados, notam-se disparidades enormes na distribuição dos recursos entre as unidades da federação. Chama atenção, por exemplo, que o estado do Paraná, com apenas um município envolvido, tenha recebido mais recursos que o estado de Minas Gerais, onde 10 municípios estão participando do programa. Some-se a isto a elevada quantia de recursos destinados aos estados do Paraná e Goiás, por exemplo, para fazer apenas um empreendimento

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos países de economias mais desenvolvidas e estáveis busca-se, cada vez mais, a promoção da universalização das políticas redistributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário e embasado no princípio da solidariedade.

Já nos países “em desenvolvimento”, como é o caso do Brasil que tem um passivo social de dezenas de anos, a adoção de ações pretensamente “salvadoras” (renda *per capita* de R\$ 90,00), provoca efeitos capazes de, no máximo, manter a pobreza dentro de padrões que a parte da sociedade mais bem posicionada tolera e considera aceitável. Por isso, entende-se que as políticas de combate à fome e à pobreza precisam estar associadas a uma agenda que tenha como meta a construção de um sistema de proteção social, pois “não adianta mexer no estoque, sem alterar radicalmente a forma de se produzir o fluxo” (Lavinas, 2005).

Neste contexto, ganhou grande destaque no debate político brasileiro recente a questão da sustentabilidade dos gastos públicos com programas sociais, como o PFZ. Tornou-se quase consensual entre os analistas que se tornará inviável elevar os gastos em programas desta natureza se não ocorrer expansão do crescimento econômico, o que permitiria a elevação da arrecadação sem a necessidade de se elevar a carga tributária.

Segundo Giambiagi (2005), no Brasil se comete um pecado conceitual, ao não se separar os benefícios sociais (sem contrapartida da contribuição) dos benefícios previdenciários (dos que contribuíram). Para o autor, a sustentabilidade dos programas sociais viria com a desvinculação dos reajustes dos valores desses programas assistenciais daqueles promovidos pela política de salário mínimo.

Este tem sido um ponto de preocupação de políticos do primeiro escalão do Governo Lula. Procurando justificar as ações do governo neste campo, Ananias & Betto (2004) afirmaram recentemente que as atividades envolvidas no PFZ não são

assistencialistas porque o objetivo deste programa é a inclusão social, através da universalização dos direitos da cidadania, visando atacar o déficit social existente há décadas no país. E mais, entendem que o PFZ é o ambiente mobilizador e o eixo de programas e ações que tem o mérito de ter colocado a fome na pauta política nacional.

No entanto, um olhar sobre a gravidade do quadro de fome e de miséria que atinge importantes parcelas da população brasileira mostra que não se pode ficar satisfeito apenas com a “colocação da fome na agenda política”, fato este que já ocorreu em meados da década de 1990, conforme citamos no início deste trabalho. Embora se reconheça que este passo seja importante, entende-se que qualquer programa que não pretenda ser meramente assistencialista precisa enfrentar as causas estruturais que efetivamente conduzem à situação de fome e de pobreza no país.

Neste sentido, os dados e informações analisados no presente trabalho permitem afirmar que o PFZ avançou pouco na direção da construção de “um projeto nacional” de um país sem fome, uma vez que as ações implementadas até o momento se concentraram quase que exclusivamente em projetos que apenas ajudam – é verdade – a amenizar o problema da fome. Mas isto é bem diferente dos caminhos que poderiam levar a sociedade brasileira a se livrar definitivamente deste mal, como afirma textualmente o PFZ.

É inegável que o Governo Lula tem demonstrado vontade política para atacar o problema da fome, mas somente vontade política e algumas ações desarticuladas do Estado não são suficientes para resolver o problema. Nesta lógica, o estudo destaca dois blocos de questões relacionados ao PFZ: o primeiro diz respeito aos avanços constatados na implementação do programa e o segundo se refere aos limites e lacunas deixadas pelos diversos programas implementados, os quais colocam o objetivo de erradicar a fome no país em oito anos em questão.

No primeiro bloco são destacados os seguintes aspectos:

A concepção do PFZ:

A fome foi concebida enquanto um problema de insuficiência de demanda, devido ao processo histórico de concentração de renda existente no país, o que leva a uma constante deterioração do quadro social. Em grande medida, concordamos com este diagnóstico porque a disponibilidade interna de alimentos (oferta) tem apresentado um crescimento muito superior ao crescimento populacional, sobretudo na última década do século XX e nos primeiros anos do século XXI, quando as safras agrícolas aumentaram significativamente, sendo que na safra de 2003/2004 foi ultrapassada a marca de 120 milhões de toneladas de alimentos. Isso mostra que a capacidade instalada para produzir alimentos não apresenta qualquer restrição neste momento.

A combinação de ações emergenciais e estruturais:

O PFZ fortalece, de fato, a política social brasileira, ao buscar combinar ações imediatas (distribuição de cestas básicas, cupons de alimentos, refeições baratas, etc.) com políticas complementares (aumento do PAT, aumento da merenda escolar, etc.) e com políticas estruturais (reforma agrária, apoio à agricultura familiar, organização de bancos de alimentos, produção agrícola urbana, construção de cisternas, etc.).

No entanto, para que este tipo de estratégia tenha conseqüências efetivas é necessária uma perfeita sintonia entre os diferentes organismos governamentais, o que não é uma tradição da cultura política do país.

Os critérios para implementação do PFZ:

O PFZ adotou o critério da localização geográfica das residências, visando atacar o problema da fome de acordo com as áreas domiciliares (urbano e rural separadamente). Isto é importante, principalmente para as famílias residentes em áreas urbanas com hábito mais intenso de realizar as refeições fora de casa.

Todavia, esta segmentação implica em uma readequação constante dos subprogramas que se destinam a atender a um mesmo público, porém localizado em áreas geográficas distintas.

A institucionalidade do PFZ:

O cartão alimentação, marca do início do PFZ, introduziu a figura dos comitês gestores locais, que abriam a possibilidade de controle social do programa por parte de seus beneficiários. Estes comitês eram compostos por agentes locais, representantes das administrações municipais, representantes do poder público estadual, representantes de sindicatos, de associações de moradores, religiosos, entre outros. Esses comitês gestores escolhiam as famílias do cadastro único que deveriam receber o benefício, o que imprimia ao processo um caráter de gestão compartilhada, fato que pode ser considerado um passo à frente no penoso processo de democratização das políticas públicas.

Os resultados do primeiro ano do PFZ mostraram, entretanto, o quanto ainda se precisava avançar, uma vez que houve manipulações explícitas do cadastro único pelas administrações municipais; conflitos entre os interesses de representações sociais e órgãos

públicos, além de reduzido controle sobre cadastros de beneficiários fornecidos pelos prefeitos municipais.

Por outro lado, foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), cuja função é articular os organismos governamentais e a própria sociedade civil ao redor das ações voltadas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar. No entanto, o que se observa até o momento é a baixa presença deste órgão no interior da máquina governamental, tanto em termos de articulação como de representatividade.

O segundo bloco de questões destaca os limites e as perspectivas de um conjunto de ações do PFZ:

Os programas emergenciais

O processo de distribuição de cestas básicas praticamente não sofreu nenhuma mudança em relação aos procedimentos que já vinham sendo adotados, repetindo-se, inclusive, erros do passado recente. Sobre o programa existem apenas informações genéricas relativas ao volume de cestas distribuídas, mas sem qualquer análise mais precisa do destino das mesmas, bem como dos efeitos dessa alimentação para as comunidades carentes.

Mesmo que o programa tenha avançado no sentido de atender demandas de outras categorias (Quilombolas e Atingidos por Barragens), não conseguiu construir mecanismos estáveis de controle social capazes de inibir desvios que tradicionalmente ocorrem neste tipo de atividade.

Além disso, nota-se a existência de restrições à expansão da quantidade de produtos e à elevação do número de beneficiários. Em grande medida, essas restrições estão relacionadas à política macroeconômica, cuja lógica é restringir ao máximo os gastos governamentais na área social para cumprir os acordos com os agentes financeiros.

Os programas de transferência de renda

Os programas cartão alimentação e bolsa família ganharam capilaridade nacional rapidamente e os valores médios dos benefícios são bem superiores àqueles que vinham sendo praticados nos anos anteriores. No entanto, problemas de diversas ordens ainda persistem neste tipo de programas.

Do ponto de vista do cartão alimentação – que vigorou apenas no ano de 2003 – nota-se que a suspensão das funções do comitê gestor, a partir de 2004, contribuiu para desmobilizar as lideranças comunitárias locais que começavam a se engajar no PFZ. Além desse fato, a participação social poderia contribuir para ampliar o processo de transparência

no uso dos recursos públicos. Mesmo com os vários problemas detectados no Cadastro Único, a continuidade dos comitês gestores poderia inibir ações de pessoas mal intencionadas, o que certamente se traduziria em melhorias no próprio cadastro único.

Já o programa Bolsa Família chegou rapidamente em quase todos os municípios do país, estando presente em 98% das administrações municipais. Do ponto de vista das famílias, 60% das famílias consideradas pobres receberam algum tipo de benefício em 2004. Deste total 51% encontravam-se na região Nordeste e 26% na região Sudeste. O valor médio dos benefícios chegou a R\$ 70,00 em 2004, o que significa mais do dobro do que era recebido até o ano de 2002.

Mas esses avanços permanecem condicionados pela forma de escolha das famílias beneficiárias que ainda é realizada através do cadastro único, o qual não possui um mecanismo de controle social efetivo. Com isso, abre-se espaço para pessoas estranhas tirar proveito do programa. Além disso, o valor médio dos benefícios sociais continua baixo em relação às reais necessidades da população faminta, mesmo que o valor médio dos recursos para cada família cadastrada tenha aumentado. Acontece que, devido à restrição de gastos imposta ao conjunto do governo, os recursos disponíveis para este programa poderão ser afetados e sofrer reduções.

Programas estruturais:

A análise deste item precisa ter certa cautela, devido à natureza e o alcance diferenciado de cada programa. Assim, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sob responsabilidade do Governo Federal, recebeu um aporte bem maior de recursos no exercício de 2004, o que pode ter beneficiado um número maior de agricultores, sobretudo porque essa expansão ocorreu na região Nordeste onde se concentra a maior porcentagem de agricultores familiares. No entanto, deve-se ressaltar que o simples fato de adquirir produtos de agricultores familiares pode não significar uma medida sustentável de mudança estrutural no quadro da fome na referida região, bem como nas demais localidades do país. Esta medida está mais voltada à solução de um problema de escoamento da produção do que propriamente uma medida de combate estrutural da fome.

O Programa do Leite, da mesma forma, tende a apresentar características semelhantes ao programa anterior, uma vez que o número de agricultores beneficiados é extremamente baixo, comparativamente ao horizonte de agricultores familiares existentes nos estados da região Nordeste e em Minas Gerais, áreas de abrangência do programa. De outro lado, observa-se que um número expressivo de famílias, sobretudo da região Nordeste, tem recebido o leite. Mas esta ação está longe de se caracterizar como uma mudança estrutural, uma vez que se repete o que tradicionalmente vinha sendo feito nesta

área. Ou seja, a distribuição de leite é um programa assistencial que há tempos é executado em todo o país, recebendo a marca, inclusive, de alguns governos, como foi o caso do Governo Sarney (1985-1989) com o seu “Leve Leite”.

Finalmente, deve-se ressaltar que o Programa Cisternas é uma medida estrutural de grande impacto, principalmente naqueles estados da região Nordeste mais castigados pelas longas estiagens. Na verdade, este é um programa cujas ações já tinham sido iniciadas em 2002, durante o Governo FHC, mudando apenas as metas em relação ao governo anterior, que no Governo Lula estão um pouco mais elevadas. Considerando-se, entretanto, que o movimento Articulação Semi-Árido (ASA) pretende construir um milhão de cisternas e persistindo o ritmo atual do programa, é quase certo que essa meta não será atingida. Ou seja, mantendo-se a média de construção de cisternas do último ano (25 mil), serão necessários mais 40 anos para se atingir o número programado.

Ações de caráter regional e local:

Este grupo de programas está mais vinculado às ações que são desenvolvidas pelos estados e municípios, geralmente em convênios com o Governo Federal. Neste caso, percebe-se a existência de diversas iniciativas, porém com alcance limitado diante do problema no contexto do país. Por exemplo, os restaurantes populares, que têm como público-alvo desempregados, idosos e trabalhadores de baixa renda, são políticas complementares, com custos elevados (no estado de Roraima a implantação de apenas um restaurante recebeu R\$ 3,2 milhões) e apresentando resultados que podem ser considerados bastante modestos.

Já o programa Agricultura urbana, além de apresentar enormes disparidades entre as unidades da federação na aplicação de recursos para a mesma finalidade (apenas um município do estado do Paraná recebeu 1,3 milhão de reais para fazer uma horta), também tem seus reflexos sociais extremamente limitados, principalmente em termos do público que é atingido pelas ações do programa.

Quanto ao programa Banco de alimentos, verifica-se que sua abrangência está praticamente restrita aos estados de São Paulo e Minas Gerais, os quais consomem cerca de 80% do volume de recursos, além de não se ter informações mais precisas sobre o real impacto deste tipo de ação junto às populações carentes.

Finalmente, o programa cozinha comunitária, seguindo a mesma lógica dos programas anteriores, concentra boa parte de seus recursos em uma determinada unidade da federação. Por exemplo, o estado do Paraná recebeu 35% do volume de recursos para

fazer apenas uma cozinha. Os reflexos efetivos deste tipo de ação sobre as populações que vivem em estado de desnutrição ainda são pouco conhecidos e estudados.

Este conjunto informações, ainda que em estágio preliminar, permite algumas conclusões. A primeira delas é que a meta inicial do PFZ de acabar com a fome no país em oito anos dificilmente será atingida, sobretudo se considerarmos que as taxas de desemprego continuam elevadas e que a renda ainda continua muito concentrada, embora tenha dado sinais de uma leve desconcentração nos últimos anos.

A segunda conclusão que se chega é que muitas das ações que estão sendo classificadas pelo Governo Lula como “estruturais”, na verdade são repetições de experiências anteriores, exceto talvez no programa das cisternas, que pode ser considerado a grande novidade introduzida na região Nordeste a partir de 2002.

A terceira é que a maioria das ações governamentais até agora adotadas pelo PFZ são pouco eficientes para reverter o quadro de exclusão e miséria, apenas servindo para amenizar temporariamente a gravidade do problema da fome. Isso significa dizer que a pobreza no país, e particularmente na região Nordeste, está sendo amenizada, mas não resolvida.

Se o ritmo de implementação das ações de combate à fome, especialmente àquelas de natureza estrutural, continuar como no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), é quase certo que os objetivos gerais do PFZ não serão atingidos, especialmente o de erradicar a fome da sociedade brasileira em oito anos. Em parte, este nosso prognóstico está ancorado no fato de que durante o processo de reeleição do presidente Lula, em 2006, a fome foi tema secundarizado no debate político, não recebendo tratamento prioritário como se verificou em 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANANIAS, PATRUS & BETTO, FREI. Um projeto de nação. **Jornal o Liberal**, Belém (PA), 24.06.04.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço**. São Paulo: Braziliense, 10ª edição, 1985.

GIAMBIASI, FÁBIO. Despesas sociais no Governo Lula. **Jornal Folha de São Paulo**, 13 de fevereiro de 2005, p. B 4.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de combate à fome no Brasil. São Paulo: IC, julho de 2001.

LAVINAS, LENA. Nem one dollar, nem one solution. **Jornal Folha de São Paulo**, 23 de Janeiro de 2005, p. A13.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Publicações temáticas**: revista cisternas, 2004, 26 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Brasil, um país de todos**, ano 1, nº 2, dezembro de 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Brasil, um país de todos**, ano 2, nº 4, dezembro de 2004.

RELATÓRIO PROGRAMA FOME ZERO. Principais ações desenvolvidas em 2003. Brasília (DF): PFZ, Janeiro de 2004, 6 p.

SEN, Amartya. **Poverty and Famine**. Oxford: Clarendon Press, 1981.