

Fome Zero – política pública e cidadania

José Graziano da Silva¹
Maya Takagi²

Resumo

O artigo expõe as principais concepções e conceitos do Programa Fome Zero do governo federal, faz um balanço de um ano de sua implantação e conclui com uma avaliação de alguns desafios para consolidação do Programa Fome Zero como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Abstract

This paper makes clear the conception and the main concepts of the federal's Zero Hunger Program, analyses its implementation in the first year and the challenges to the National Food and Nutritional Security Policy consolidation in Brazil.

Introdução

O Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva colocou o problema da fome no centro da agenda política brasileira e internacional, com um compromisso claro: pretende erradicá-la do cenário nacional por meio de ações integradas que estruturam uma política permanente de segurança alimentar e nutricional.

A implantação do Programa Fome Zero, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e de um órgão executivo e articulador – o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome,³ ambos vinculados à Presidência da República, já no primeiro ato legislativo do governo então recém empossado⁴

¹ Prof. Titular da Unicamp/IE, coordenador executivo do Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania, assessor especial da Presidência da República.

² Mestre em desenvolvimento econômica, espaço e meio ambiente e doutoranda em Economia Aplicada na Unicamp/IE.

³ Atualmente incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDSCF.

⁴ Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

explicitam claramente que a segurança alimentar e nutricional retomou um espaço perdido ao longo da última década⁵.

Este é um fato histórico da maior relevância, já que, tanto no Brasil como fora dele, a existência da fome é escamoteada, omitida, negligenciada como um fato pelo qual os governantes se envergonham.

Se este fato foi positivamente recebido pela sociedade civil em geral, frente aos crescentes apoios recebidos, pela maioria dos formadores de opinião e pelos pesquisadores e militantes do tema, não houve consenso quanto às formas para realização desta meta ambiciosa, podendo-se identificar neste debate, dois grupos principais:

- a) aqueles que consideram não serem necessárias políticas específicas voltadas para o combate à fome por diversos motivos, como: por ser uma situação irrealizável a erradicação plena da fome; por considerar que a fome está vinculada fundamentalmente ao problema de gestão da política macroeconômica, vinculado a sua existência ao problema do desemprego e do subemprego; por considerar mais eficazes programas de combate à pobreza em geral e não à fome especificamente; por não conceber a importância de políticas públicas federais, sendo que a mobilização da sociedade civil e a articulação das ações já existentes nos governos federal, estadual e municipal seriam suficientes.
- b) aqueles que criticaram o programa pela sua concepção e formato de implementação, que seria incompleto ou equivocado, incluindo visões como: sua suposta concepção assistencialista, resumindo o programa à doação de alimentos; aqueles que consideram que não se deu a devida importância para a política de segurança alimentar, no sentido que diz respeito a todos os cidadãos, restringindo-se às que dizem respeito apenas aos mais pobres; e ainda aqueles que criticaram-no por não ser possível entendê-lo, ou seja, considerando a sua formulação muito complexa.

Há ainda, aqueles que, incluídos ou não nos grupos a e b, consideraram insuficiente o que foi realizado no primeiro ano e na nossa opinião, essa postura está relacionada à excessiva expectativa criada e muitas vezes fabricada sobre o programa, que sempre foi colocado como de implantação a médio prazo, refletindo muitas vezes a disputa político-partidária que o programa foi objeto.

⁵ Este período foi marcado pelo enfraquecimento da articulação das ações e do debate, pelas diferentes esferas de governo com a sociedade, no que diz respeito aos problemas de insegurança alimentar. Em resumo, foi um período caracterizado pela ausência de uma política de segurança alimentar, ocasionada pela falta de prioridade política à questão. Ver a respeito, Valente, Flávio (texto no site www.fomezero.gov.br)

Esta falta de consenso no âmbito nacional, por seu turno, não teve eco no cenário internacional. Organizações multilaterais internacionais, como FAO-Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Unesco, UNICEF, Banco Mundial, BIRD, tem elogiado não só a prioridade, mas a concepção do programa. Isto não é fortuito. As organizações das Nações Unidas estão promovendo uma estratégia de redução da fome e da pobreza em nível mundial. Para a redução da fome, por exemplo, a meta, para a qual o Brasil é signatário, é reduzi-la pela metade até o ano de 2015. E a conclusão recente destas organizações é a de que as metas não serão alcançadas se as estatísticas continuarem no atual ritmo e sem uma ação planejada dos governos nacionais, citando o Brasil como um exemplo a ser seguido pelos outros países.

Passado mais de um ano de implantação do Projeto Fome Zero, reveste-se de grande importância fazer um balanço das suas concepções, do que foi implantado e do que falta implantar em direção a meta anunciada pelo Presidente.

Este texto divide-se em três partes: a primeira faz uma breve explanação da concepção que norteou o Programa desde a sua formulação, passando pela transformação do projeto em um programa de governo. A segunda faz um balanço dos avanços obtidos no primeiro ano; e a terceira, uma avaliação dos caminhos necessários para se trilhar à frente na consolidação do Programa Fome Zero.

1) Diagnóstico e concepção

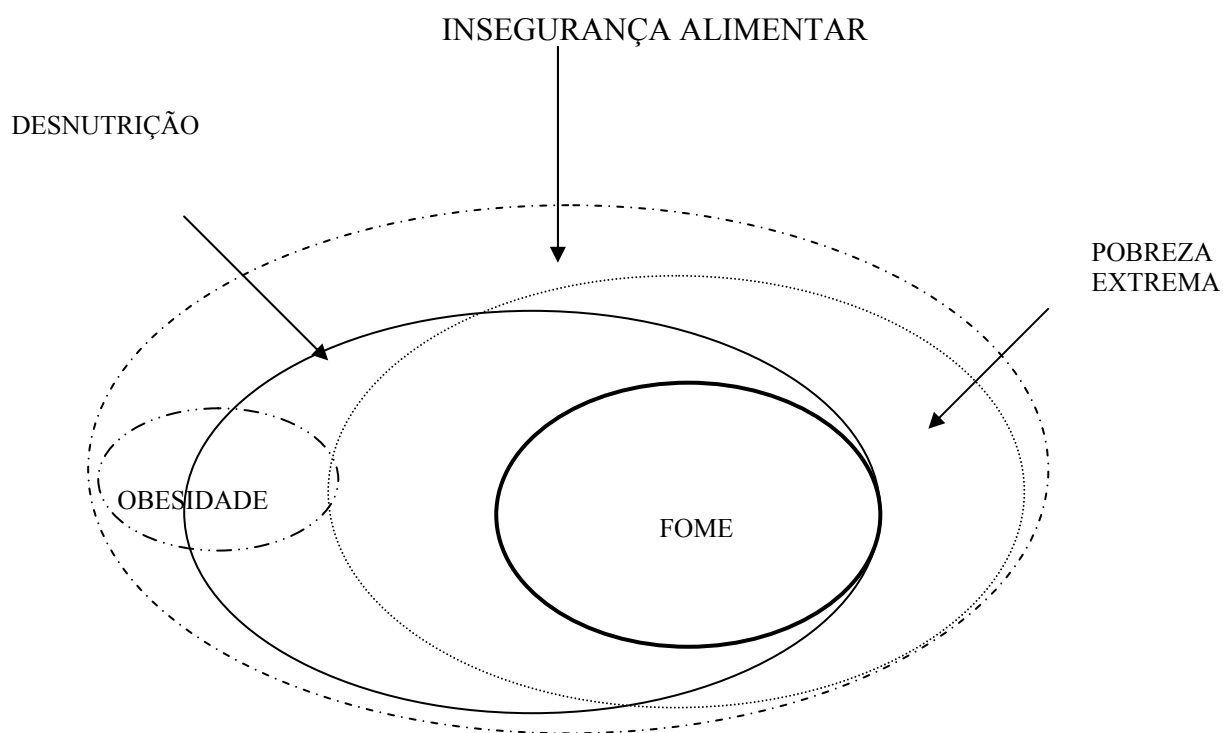
É natural que a concepção de um programa ou projeto esteja estreitamente relacionada com o diagnóstico das causas do problema sobre o qual se quer atuar. É o que se pretende expor a seguir.

1.1. Insegurança Alimentar não é sinônimo de fome

O primeiro aspecto a se ressaltar é a importância de distinguir insegurança alimentar de fome. O conceito de segurança alimentar envolve pelo menos quatro dimensões. A primeira, que é mais visível, é a dimensão de quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para uma vida ativa e saudável. A segunda, não menos visível, é a dimensão da qualidade. A população deve ter acesso a alimentos nutritivos. A terceira dimensão é da regularidade: comer pelo menos três vezes por dia. É tomar café da manhã, almoço e jantar todos os dias. E uma quarta, não menos importante, é a dimensão da dignidade. Uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico.

A insegurança alimentar possui diversas facetas, todas bastante graves. Engloba aqueles que comem pouco por falta de renda; comem inadequadamente porque não ingerem os nutrientes necessários para uma vida saudável, embora possam até ingerir a quantidade necessária de calorias e proteínas (muitos, especialmente crianças, podem ter doenças associadas que impedem a absorção dos nutrientes); e também os que comem demasiadamente, necessitando de uma reeducação alimentar.

O problema da fome crônica é o mais visível, o mais premente. Afeta biologicamente e psicologicamente o indivíduo e suas gerações. O conceito de insegurança alimentar engloba-o, mas é mais amplo e permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que as famílias cheguem a tal estado.



- Baseado em Monteiro, (2003)⁶

1.2 Diagnóstico da fome

A fome é a dimensão extrema dos desequilíbrios estruturais do país e assim deve ser compreendida para que possa ser eficazmente enfrentada. A concepção do programa tal

⁶Monteiro, C.A. A Dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas, 2003, mimeo.

como foi formulado é de que não existe solução assistencial para esse desafio. Ainda que medidas emergenciais sejam necessárias para amenizar a herança dos graves problemas que nos cercam, a fome só será vencida com políticas públicas estruturais e a inclusão de seus protagonistas ao processo de desenvolvimento.

O Projeto reconhece que alcançar de fato a segurança alimentar no Brasil exige um modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo – que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população. Este constitui o primeiro eixo de atuação da Política de Segurança Alimentar: a integração das políticas estruturais para geração de emprego e renda.

No entanto, o diagnóstico mais objetivo da questão da fome no Brasil presente no projeto é o de que esta envolve pelo menos três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da histórica concentração de renda existente no país e do baixo poder aquisitivo de grande parte da população brasileira associado aos ainda elevados índices de desemprego e ao subemprego; a incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado e da rede de proteção social, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial.

Para romper esse ciclo perverso é necessário a intervenção do Estado de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos daqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – no sentido de baratear o acesso à alimentação por essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome, de um lado; de outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do auto-consumo e/ou da produção de subsistência; e, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano, para não se falar do direito de um cidadão, que deveria ser garantido a todos os brasileiros. Este constitui o segundo eixo, das políticas específicas de acesso à alimentação de qualidade.

Um terceiro eixo fundamental é o aspecto educativo do programa, pois não basta ter acesso à alimentação em quantidade, mas é necessário ter consciência daquilo que se come, da sua qualidade e da sua origem. Vários estudos evidenciam que o problema nutricional da população brasileira é resultante da aquisição insuficiente de alimentos, mas também da escolha inadequada dos mesmos; portanto, o problema é tanto quantitativo como qualitativo. Mas, também, é mais evidente nas famílias de renda mais baixa, sendo, portanto, consequência do baixo poder aquisitivo. E este não é um problema restrito a população com baixa renda, mas a toda a população.

1.3 Políticas específicas emancipatórias

Por que são necessárias políticas específicas de combate à fome no Brasil? Ao nosso ver, elas são necessárias por duas razões principais: em primeiro lugar, programas específicos conseguem conscientizar a população do "Direito à Alimentação" como parte dos direitos fundamentais do ser humano. A alimentação deixa de ser considerada uma obra de caridade ou ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado de garantir este direito. No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, conforme reproduzimos na primeira página da Introdução do Projeto Fome Zero, pode-se ler que:

“O Direito a alimentar-se significa o direito a todo cidadão de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho”

É tarefa do Estado assegurar este direito, de forma que a alimentação não seja fornecida apenas como fruto de caridade, de favores pessoais e nem instrumento de uso político.

Este direito só poderá ser atendido a partir da criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, construída de forma participativa com os diversos segmentos da sociedade. E esta política foi concebida para integrar as políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, com políticas de ampliação ao acesso à alimentação, voltadas para atender todos aqueles que não têm acesso à uma alimentação saudável.

Políticas específicas de combate à fome são necessárias para quebrar o círculo da pobreza e da fome. A fome é consequência da pobreza mas é também causadora, pois compromete a construção da cidadania e as gerações futuras, que sofrem as mazelas de um desenvolvimento humano prejudicado. O combate à fome, assim, traz resultados positivos

para construção da cidadania, e, por outro lado, para a dinamização da economia, pois mais alimentos serão consumidos e produzidos. Assim, os recursos devem ser canalizados para favorecer a produção e o comércio local de alimentos, bem como a vinculação com ações estruturantes (incentivo à produção local de alimentos através de associação com políticas de compra de alimentos e de construção de canais de comercialização, construção de pequenas obras hídricas como cisternas para captação de água da chuva no semi-árido, construção e reforma da habitação).

Políticas diretas de segurança alimentar e combate à fome e outras políticas sociais devem ser adotadas de forma que forneçam os meios básicos para a sobrevivência das famílias sem condições econômicas, mas, ao mesmo tempo, criem mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, como a produção e distribuição de alimentos, constituindo-se assim, concomitantemente em mecanismos para a liberação da dependência destas políticas específicas.

Em outras palavras: o maior consumo de alimentos estimula uma maior produção local de alimentos. Além de dar garantias de uma população bem alimentada, já que gera trabalho e renda, essa nova concepção estimula agricultura e movimenta a economia local.

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

A implantação de um amplo programa de transferência de renda para compra de alimentos consubstanciada no programa Cartão Alimentação, posteriormente unificada no Programa Bolsa-Família, para que esses recursos adicionais possam ser utilizados nos supermercados, feiras e armazéns para compra alimentos, em substituição a programas como de distribuição de cestas básicas, é uma das diversas ações previstas no Programa Fome Zero visando garantir o acesso à alimentação e também dinamizar a economia local.

Em síntese, as políticas emergenciais de acesso à alimentação devem incluir nelas mesmas condições para superação da sua dependência, com efeitos dinamizadores na economia e na organização da comunidade local. Ou seja, estas foram concebidas para ser:

- a) educativas, em relação aos hábitos e práticas alimentares;
- b) organizativas, para a defesa dos direitos de cidadania;
- c) emancipadoras, visando a promover a autonomia e não a dependência dos beneficiários.

Isto implica na superação da visão de que políticas que se limitam às medidas emergenciais e as que admitem trabalhar as de natureza estruturais se excluem mutuamente.

1.4 A Necessária Articulação de Programas de Segurança Alimentar

Como as causas da fome são estruturais, o desafio da articulação das ações governamentais remete a um processo mais amplo de iniciativas públicas, com estímulos ao desenvolvimento local, fomento à produção familiar, incentivos à geração de emprego e renda etc.

É necessário promover a articulação das políticas estruturais com as políticas emergenciais de combate à fome. Entre as políticas estruturais prioritárias do governo, destacam-se as políticas de geração de emprego e renda, como a expansão do microcrédito, a qualificação profissional e o estímulo a microempreendimentos, a realização de uma ampla reforma agrária para tornar mais eqüitativa a estrutura fundiária do país, a expansão da previdência social para as pessoas em regime informal de trabalho, assim como ocorrido para as famílias rurais, e uma política agrícola de incentivo à agricultura familiar. Tudo isso deve pressupor um modelo de desenvolvimento que favoreça a geração de emprego e o crescimento do país.

Por ser um conjunto amplo de ações, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional não substitui, mas engloba e integra muitos dos programas existentes, o que implica numa forte articulação interministerial para a garantia de seu sucesso. Essas ações envolvem desde políticas estruturais, como programas de geração de emprego e renda, até políticas específicas realizadas pelos ministérios setoriais e pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDSCF.

Esta é uma especificidade institucional da Política de Segurança Alimentar. Trata-se, ao mesmo tempo:

- a) de uma política de implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar;

b) mas também de uma política articuladora de iniciativas de competência de outras pastas, de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil, na área social. Este é o maior desafio, frente a fragmentação e forte setorialização das políticas do governo.

Dessa forma, fica claro que a meta do Programa é mais do que acabar com a fome: como disse o Presidente Lula, deve garantir aos brasileiros três refeições de qualidade em todos os dias do ano. Por isso o Fome Zero não pode ser reduzido a um programa de transferência de renda à população carente, muito menos como um programa de combate à pobreza. É um programa universal, para toda a população.

1.5. A Importância da Participação e da Mobilização Social

A pobreza não é apenas um fenômeno estatístico ou biológico. Mas também político. Não é apenas um atraso no acesso aos bens de consumo, mas de privação da cidadania. Ela é a consequência estrutural de um modelo de desenvolvimento perverso, que gera privilégios e privações.

Em muitos lugares deste país, trata-se literalmente de dar a luz à sociedade civil. Sem ela, não se vence a luta contra a dramática desigualdade brasileira. Por isso, o terceiro aspecto do programa é a gestão participativa. Tornar a comunidade, e não apenas o indivíduo, protagonista de sua própria emancipação.

Por isso a primeira ação do governo, ao lançar as bases do Programa Fome Zero, foi a instalação do CONSEA. Como os sabem, acoplado ao MESA foi criado, por Decreto de 30 de janeiro de 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA.

Composto por 38 conselheiros designados pelo Presidente da República – mais 13 ministros de Estado – o CONSEA é presidido por representante da sociedade civil e secretariado pelo titular do MESA. Cabe ao CONSEA entre outras atribuições:

- propor e pronunciar-se sobre diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar de responsabilidade do MESA e demais órgãos executores desta política;

- ainda: mobilizar a sociedade civil e estimular a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar – requisito para a implantação do programa Fome Zero.

Também para dar voz à comunidade, foram criados comitês gestores nos municípios do semi-árido, com ampla participação da sociedade civil organizada e das famílias beneficiárias.

Outro aspecto notável é o de que, por meio do chamamento do Presidente, a sociedade em geral, incluindo as empresas, têm contribuído diretamente, como cidadãos do Mutirão contra Fome, recriando uma rede de solidariedade tal como visto na Campanha da Ação da

Cidadania contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, conhecida com a Campanha do Betinho, no início da década de 90.

2. O primeiro ano de Implantação

A ênfase das ações de segurança alimentar implementadas pelo Governo Federal, no seu início, recaiu sobre um importante conjunto de programas⁷: a complementação de renda para o acesso à alimentação; a ampliação da merenda escolar; a distribuição emergencial de alimentos; o apoio a programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que busquem combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, hortas comunitárias; e a implantação da compra da agricultura familiar.

Entre esse conjunto de ações, a maior ênfase foi dada à ampliação do acesso à alimentação das famílias situadas no Semi-Árido e na Região Norte, regiões que concentram a carência no país, às crianças em idade escolar e às comunidades específicas: acampados, quilombolas e indígenas.

O Programa Cartão Alimentação – PCA transferiu R\$ 50,00 às famílias em situação de insegurança alimentar com renda familiar mensal per capita inferior a ½ salário mínimo e que vivem em regiões carentes de todo o país, visando garantir-lhes o acesso à alimentação diária, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária.

Inicialmente, o Programa foi implantado nos estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais antecipando a meta de atingir 1 milhão de famílias em 2003 nesta região já no mês de outubro, e atingindo mais de 70% da sua população extremamente pobre. Logo expandiu para as Regiões Norte, Sul e Sudeste do país. Para acompanhar e fiscalizar a implantação do Programa, no ano de 2003 foram implantados 2.132 Comitês Gestores em todo o país⁸.

O programa teve o mérito de promover a participação das comunidades na validação das famílias beneficiárias, a movimentação das economias locais através do comércio, a reciclagem profissional e o acompanhamento em saúde dos seus beneficiários.

No modelo dos pequenos municípios, foi possível "amarrar" a ponta do consumidor pobre (ou seja, com renda insuficiente para comprar os alimentos necessários) à

⁷ Para maiores detalhes, ver site: www.fomezero.gov.br

⁸ Os comitês foram instâncias locais de controle social criados nos municípios do semi-árido e outras localidades, com a participação de voluntários da sociedade civil, das famílias beneficiárias e do poder público local, visando o acompanhamento das famílias e fiscalização do programa de transferência de

outra ponta do agricultor familiar que está indo à falência porque não tem quem compre sua produção. Em outras palavras, esse programa de transferência de renda permitiu direcionar o esforço de combate à fome para os dois pólos mais graves hoje existentes no país: a falta de poder aquisitivo dos pobres urbanos com a capacidade ociosa da agricultura familiar. E promoveu mudanças significativas nos pequenos municípios esquecidos por poder público, tendo como maior emblema o município-piloto de Guaribas, que se autodenominou “cidade redescoberta”⁹.

Embora os resultados não sejam os mesmos em todos os municípios, o potencial transformador é grande, considerando-se que mais da metade dos muito pobres residem em pequenas e médias cidades e outros 20% em áreas rurais. Isso significa que quase 70% da população que hoje está fora, total ou parcialmente, do mercado de consumo de alimentos básicos mora fora das regiões metropolitanas do país e em municípios menores que 75 mil habitantes.

Desde outubro de 2003 ocorreu a migração dos beneficiários do Cartão Alimentação para o programa unificado de transferência de renda, o Bolsa Família. Este beneficiou, em dezembro, 3,6 milhões de famílias em 5.461 municípios, atingindo a meta estabelecida inicialmente pelo Governo. O Programa Cartão Alimentação contribuiu para incorporar 1,9 milhão de famílias ou 9,7 milhões de pessoas no Bolsa Família, em 2.369 municípios, especialmente do Nordeste e Norte do país para recebimento do piso de R\$ 50,00.

Além dessas famílias, foram atendidas também, de forma diferenciada e emergencial, por meio de cestas de alimentos, populações indígenas, famílias acampadas que aguardam programa de reforma agrária e populações remanescentes de quilombos em estado de insegurança alimentar. Distribuiu-se, ao todo, 1,3 milhão de cestas básicas para 270 mil famílias.

Ao mesmo tempo, estão sendo desenvolvidas ações estruturantes para estes grupos. Foram assinados dois convênios com este propósito, um com o Governo do Mato Grosso do Sul para atender a grupos indígenas e outro, em nível nacional, através da articulação com a Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, com vistas ao incentivo à produção para auto-consumo em 150 comunidades remanescentes de quilombos.

renda. Envolveram a mobilização de mais de 19 mil voluntários que tiveram a tarefa de mobilizar a sociedade para o Programa Fome Zero e avaliar a qualidade do cadastro de famílias pré-existente.

⁹ Vale registrar um fato emblemático desta mudança. Além da construção do poço que abastece a cidade com água tratada pela primeira vez, uma mudança que marcou a cidade foi a implantação do primeiro “salão de beleza” na cidade, após a implantação do programa. Este passou a ser o símbolo da mudança e da melhoria das condições de vida na cidade, fato que repercutiu em várias matérias de jornal da época.

O Programa de Aquisição de Alimentos, criado pela Lei nº 10.696, em seu parágrafo 19, de 2 de julho de 2003 com o objetivo de incentivar a agricultura familiar por meio da compra da produção de pequenos agricultores, foi uma iniciativa inovadora. O produto comprado a preços de mercado pode ser distribuído a pessoas em situação de insegurança alimentar ou para formar estoques estratégicos. São três subprogramas: 1) Compra Antecipada e Direta da produção para manutenção de estoques de segurança; 2) Compra Local de alimentos pelas prefeituras para serem distribuídos em creches, asilos, hospitais etc; e 3) Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, onde estão sendo atendidos produtores que ordenham até 100 litros de leite por dia. Cada produtor recebe no máximo R\$ 2.500,00 por ano, para priorizar efetivamente os agricultores de baixa renda que não têm acesso aos demais programas oficiais devido aos critérios dos mesmos.

Em 2003 foram beneficiados 41,2 mil agricultores familiares, sendo adquiridos 6.935 toneladas de alimentos de 2.796 produtores na modalidade Compra Direta no valor total de R\$ 5,3 milhões; e 38.448 produtores na modalidade de Compra Antecipada, sendo 55% deles na região Nordeste, investidos R\$ 76,2 milhões, de onde foram adquiridos de forma inédita, produtos como: castanha do Brasil, hortigranjeiros, sucos, doces e polpas, leite de cabra, carne de bode, mel, queijo, rapadura, sementes crioulas, açúcar mascavo e vários outros produtos de valor regional, além de produtos tradicionais como arroz, feijão, milho e farinha de mandioca.

Os impactos diretos deste programa são: o estímulo a produção de alimentos nas localidades (já que agricultores que antes não tinham acesso a recursos para plantio e também para venda o tiveram), com ênfase em produtos regionais; a elevação de estoques de alimentos que estavam praticamente zerados no início do ano e; especialmente, a melhoria da renda de um número bem maior de agricultores devido a recuperação dos preços a patamares justos devido apenas ao anúncio de que o governo federal estaria comprando a safra.

Quanto ao subprograma do leite, já foram assinados convênios e repassados os recursos para dez estados, totalizando R\$ 61,9 milhões. A expectativa é de que sejam comprados diariamente cerca de 680 mil litros de leite de vaca e de cabra até maio de 2004. Com isso, espera-se a criação de 40 mil postos de trabalho.

Como resultado do Grupo de Trabalho envolvendo as pastas de Educação, Saúde e de Segurança Alimentar, foram implementadas três ações para melhoria da qualidade da alimentação escolar: o aumento de 117% do valor do repasse para crianças da pré-escola, de R\$ 0,06 *per capita* diário para R\$ 0,13, beneficiando 4,3 milhões de crianças matriculadas; elevação de 161% do valor *per capita* diário repassado para a alimentação dos estudantes de

escolas indígenas, de R\$ 0,13 para R\$ 0,34, alcançando 116.655 estudantes em 1.711 escolas indígenas; foi implementada a inédita inclusão das creches no Programa, que possibilitou o atendimento a todas as crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches públicas e filantrópicas (881 mil). Ao todo, 5,3 milhões de crianças em idade escolar são hoje beneficiadas por essas medidas. Há que se avançar ainda na capacitação dos municípios para melhoria da qualidade da alimentação nas escolas.

O fenômeno da seca tem sido historicamente um instrumento de dominação na região do semi-árido brasileiro. O Governo Federal, através do Programa Fome Zero, ao longo do exercício de 2003, desenvolveu um importante conjunto de ações, cujo objetivo foi orientar e subsidiar as famílias para conviverem com o fenômeno de forma sustentável. Entre essas ações podem ser destacadas: o apoio à construção de cisternas, que são reservatórios que captam e armazenam a água da chuva para um consumo suficiente para uma família por 6 meses, a partir de parceria com a Articulação do Semi-Árido (ASA) e com o apoio da Febraban, totalizando recursos para a construção de 22 mil cisternas, tendo sido 6.144 construídas até dezembro e o restante previsto para o primeiro semestre de 2004; a distribuição emergencial de água por intermédio de carros pipa fornecidos pelo exército e a construção/reparo de pequenas obras hídricas, em parceria com os Ministérios da Defesa e da Integração Nacional, numa ação que até o final do exercício beneficiou 1.151.554 pessoas com a distribuição emergencial de água. O Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, também implementou o Programa Garantia Safra, contemplando 35.000 agricultores de 114 municípios nordestinos, que tiveram perda da safra. Além disso, para o atendimento emergencial de agricultores familiares que perderam a safra por conta da seca e não tinham sido beneficiados pelo Programa Cartão Alimentação ou pelo Programa Garantia Safra, foi fornecida a transferência emergencial de renda de R\$ 50,00 mensais por um período de 6 meses, numa ação que atendeu 60.551 famílias.

Avançou-se no desenho para implantação das políticas locais de segurança alimentar, como a construção de Sistemas Municipais (e Microregionais) de Segurança Alimentar visando fomentar e financiar programas integrados de abastecimento e segurança alimentar e nutricional no plano municipal, microrregional ou estadual por meio de ações que interferem nas etapas do fluxo de produção, distribuição, preparo e consumo de alimentos. As diversas ações compõem um conjunto integrado, com características diferenciadas segundo o porte dos municípios. Envolvem ações de: incentivo à criação de restaurantes populares públicos e privados e cozinhas comunitárias nas grandes e médias cidades; apoio à construção e ampliação de redes de bancos de alimentos e colheita urbana, visando combater o

desperdício de alimentos; programas de compra local de alimentos para fornecimento a programas municipais de alimentação (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais); implantação de hortas urbanas e viveiros, associados a programas de educação alimentar e nutricional; implantação de rede de abastecimento de produtos alimentares a preços acessíveis, como varejões, sacolões, feiras do produtor; fortalecimento do papel das centrais regionais de abastecimento nas ações de abastecimento alimentar, compra da agricultura familiar e redução do desperdício. Este desenho permitiu a realização de 25 convênios entre estados e municípios para implantação destes projetos. Este arcabouço servirá de base para expansão destes sistemas nas grandes cidades.

Outra institucionalidade criada é a implantação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs, que são arranjos microregionais que reúnem, em média, 25 municípios situados em regiões menos desenvolvidas dos estados onde serão desenvolvidas ações estruturais interligadas para garantir a segurança alimentar e incentivar o desenvolvimento local, como microcrédito, inclusão digital, institucionalidade da associação dos municípios, elaboração de diagnóstico e do plano de desenvolvimento regional e incentivo à agricultura familiar. Foram capacitados os CONSADs e sua implantação será efetivada em 2004.

Enfim, em um ano, foi possível implantar ações diretamente a públicos bastante diferenciados, e criar as bases para a expansão do programa tanto nas pequenas quanto nas médias e grandes cidades.

Quanto ao Mutirão Nacional Contra a Fome, esta foi uma ação induzida pelo Governo Federal e encampada pela sociedade. Ao longo de 2003, 99 entidades estabeleceram parcerias com o Programa Fome Zero, sendo que todas apresentaram projetos de inclusão social, a maioria deles com as atividades já iniciadas em 2003. Além disso, mais de 1.412 instituições foram autorizadas a utilizar a logomarca do Fome Zero em apresentações artísticas, exposições, jogos de futebol e outros eventos que arrecadaram alimentos ou recursos destinados ao Programa. As doações em dinheiro chegaram a R\$ 7.293.722,25 em 2003, e esse valor está sendo totalmente destinado à construção de cisternas.

3 – Construindo o Futuro

A prioridade no processo participativo e emancipatório, a territorialidade das ações e a combinação das ações estruturais com ações emergenciais – são as marcas inovadoras da estratégia de implantação do Fome Zero em relação a outros programas

anteriormente implantados. Consolidar e internalizar o conceito de segurança alimentar e nutricional como um direito ainda é um processo em construção na sociedade. Implantar efetivamente uma política abrangente de Segurança Alimentar requer planejamento, políticas públicas e a determinação de reciclar a matriz do crescimento econômico para subordiná-lo ao combate à exclusão.

Foi justamente isso que falhou nos últimos anos. Sem esses requisitos, tudo o que se consegue é o simples o atendimento à pobreza, perpetuando-a. Algo como enxugar o chão com a torneira aberta. Com recursos públicos, com boa intenção, com acertos localizados etc – mas não se vai além do pontual.

Caminhando para as considerações finais deste artigo, levanta-se alguns desafios que merecem uma reflexão visando a consolidação futura do programa.

O primeiro desafio colocado é de que tal programa só será possível através de uma forte articulação interministerial e entre os três níveis de governo: (federal, estadual e municipal) e da consolidação destas como o centro do planejamento de governo nestes níveis.

Para efetivar essa articulação, é necessário fazer da implantação de uma política de segurança alimentar um eixo integrador da política pública brasileira. A segurança alimentar é o ponto de convergência de um leque de ações estruturais e de natureza interministerial. Seu objetivo é garantir que nenhum brasileiro “*passará mais necessidade*” para ter acesso diário a, pelo menos, três refeições na quantidade necessária, com a qualidade nutricional requerida, todos os dias do ano e tendo o direito de desfrutá-la num ambiente de dignidade e segurança.

Para isto, é fundamental uma institucionalização capaz de imprimir a ação transversal do governo, de forma a que as ações de cada setor que tenham forte impacto na superação estrutural e emergencial da vulnerabilidade alimentar das famílias sejam articuladas, evitando a dispersão.

A criação do Grupo de Trabalho do Programa Fome Zero, com a participação de 18 ministérios e secretarias com ações fortemente vinculadas aos objetivos do Programa Fome Zero possibilitará a consolidação desta proposta de ação, que contará com uma maior integração das ações e recursos de cada ministério, atuando de forma planejada e articulada, e a sua implantação ao longo do mandato do governo, visando garantir acesso à alimentação, cidadania, proteção social, geração de emprego e renda, expansão da produção e consumo de alimentos, melhoria dos padrões educacionais e de saúde, abastecimento de água, expansão da rede de proteção social, infra-estrutura municipal e direitos humanos.

Outro desafio colocado é a integração nos três níveis de governo. A dispersão e a concorrência política dificulta esta possibilidade de integração. Por outro lado, a disseminação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar, com caráter articulador das políticas, podem fortalecer a integração entre as três esferas.

O segundo desafio é a expansão do “modelo de implantação” para as grandes cidades, desafio esse colocado desde o início para o Programa. A criação dos Sistemas Municipais de Segurança Alimentar são as formas encontradas para esta expansão. A transferência de renda às famílias com os mesmos valores dos benefícios das pequenas cidades têm um impacto infinitamente inferior nas grandes cidades. O caráter estrutural da exclusão é muito mais dominante nas grandes cidades, predominando aspectos como o desemprego, o subemprego, as precárias condições de moradia e saneamento, o desfacelamento do núcleo familiar, entre outros. Outro aspecto limitante é o que, nos pequenos municípios, o controle social se realiza mais diretamente pelo conhecimento direto das famílias mais necessitadas. O “anonimato da miséria” das grandes cidades dificulta a identificação das famílias mais necessitadas e o caráter disseminador e integrador das ações.

Além disso, os “bolsões de pobreza” das grandes metrópoles possuem muitos vazamentos, a maioria dos quais impossíveis de serem “consertados” a curto e médio prazo. Por exemplo, o fato de residirem em um local e trabalharem em outro muito distante e em condições, muitas vezes, opostas.

Um terceiro desafio ressaltado fortemente na II Conferência de Segurança Alimentar, realizado em março de 2004, é o da institucionalização da Lei Nacional de Segurança Alimentar, cujo objetivo maior é garantir o cumprimento do direito humano à alimentação adequada através da constituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar. É fundamental que todas estas iniciativas sejam consolidadas e garantidas na Lei, cabendo ao governo federal, juntamente com o Congresso Nacional, instituí-la. Para sua formação, é importante considerar os seguintes pontos:

- a) Acesso à alimentação: garantir mecanismos para que todas as pessoas tenham acesso à alimentação adequada, seja através da ação governamental federal, estadual ou municipal (todas as instâncias de governo devem ser envolvidas) através, por exemplo, de programas de transferência de renda, distribuição de alimentos e outros de acesso à alimentação, seja através da sociedade civil organizada através dos comitês do Programa Fome Zero. Para isto, deve-se instituir mecanismos permanentes de identificação de famílias elegíveis, e de

informação e capacitação dos conselhos e comitês existentes para garantir o controle social e evitar a manipulação política dos programas.

b) Fortalecer o vínculo da expansão da demanda por alimentos para a agricultura local através de incentivos direcionados a agricultura familiar, contribuindo para a geração de ocupação e renda e a diminuição da desigualdade na distribuição da renda.

c) Estabelecer instrumentos de regulação sobre a segurança e qualidade dos alimentos ofertados, através da correta rotulagem dos alimentos e da orientação da propaganda dos alimentos, especialmente para crianças e grupos vulneráveis.

d) Incentivo às doações de alimentos e outros bens para terceiros.

Todos estes aspectos contribuem para uma leitura: o Programa Fome Zero é uma marca inovadora do governo e mobilizadora na sociedade. Trata-se de não perdê-la sob o risco de não se ter outra oportunidade para resgatar nossa imensa dívida social.