



Segurança Alimentar

Um desafio para acabar com a fome no Brasil

Marlene da Rocha (org.)

Walter Belik

Francisco Menezes

Marcelo Néri

José Graziano da Silva

Maça Takagi

Guilherme Delgado

João Pedro Stedile

Selvino Heck

José Giacomo Baccarin

Sérgio Paganini

Luis Carlos Guedes Pinto

Adriana Aranha

Álvaro Salmito

Paula Almeida

José Tubino



A série *Cadernos da Fundação Perseu Abramo* tem como objetivo levar a um público mais amplo os seminários e debates sobre temas importantes da atualidade promovidos pela Fundação.

Sempre reunindo nomes destacados das áreas técnica, política, econômica e cultural, estes debates procuram contribuir com reflexões sobre temas que estão no centro da agenda sobre o Brasil e as perspectivas que se abrem a partir do novo projeto nacional em curso no país.



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ISBN 85-86449-90-4



9 788586 469909

Com o chamado do presidente Lula a que toda a sociedade se engajasse na luta contra a fome e a exclusão social e com a implantação do Programa Fome Zero, o PT constituiu uma Secretaria, junto à Comissão Executiva Nacional, de acompanhamento do programa com a tarefa específica de mobilizar a base partidária divulgando os princípios do programa e construindo caminhos de envolvimento dos petistas na mobilização nacional.

Este livro apresenta o debate sobre estas questões em curso no PT e na sociedade, e uma avaliação inicial das iniciativas governamentais.

Esperamos que todos, ao desfrutarem esta leitura, compreendam a importância de introduzirmos na pauta nacional o debate sobre a segurança alimentar como política pública; a importância de que o combate à fome no Brasil não se resuma a ações emergenciais ou assistenciais, de esmolas dos que têm para os que não têm, mas que este seja um combate definitivo no sentido da erradicação da fome por meio de ações estruturantes que promovam a inclusão social das populações que passam fome, bem como busquem a soberania alimentar do nosso país.

Marlene da Rocha

*Secretária de Acompanhamento
do Programa Fome Zero,
Diretório Nacional do PT.*

Fundação Perseu Abramo

A Fundação Perseu Abramo foi criada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores para desenvolver projetos de caráter político-cultural.

Recebeu o nome de Perseu Abramo para homenagear o jornalista e professor universitário que participou da fundação do PT e sempre trabalhou para a construção do modo petista de refletir e atuar.

A Fundação é um espaço para o desenvolvimento de atividades de reflexão político-ideológica, estudos e pesquisas, destacando a pluralidade de opiniões, sem dogmatismos e com autonomia. Busca articular o diálogo do pensamento progressista com a tradição do socialismo democrático e com a cultura popular, contribuindo para a constituição de uma nova cultura política brasileira.

A Fundação Perseu Abramo conta ainda com um site na Internet, pelo qual o usuário pode obter informações sobre suas atividades, consultar publicações e fazer pesquisas, além de ter acesso à Loja Virtual da editora.

O endereço é: www.fpabramo.org.br

Cadernos da Fundação Perseu Abramo

Segurança Alimentar

Um desafio para acabar
com a fome no Brasil

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional
do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996

Diretoria

Hamilton Pereira – presidente
Ricardo de Azevedo – vice-presidente
Selma Rocha – diretora
Flávio Jorge Rodrigues da Silva – diretor

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Flamarion Maués

Editora Assistente

Candice Quinelato Baptista

Assistente editorial

Viviane Akemi Uemura

Revisão

Maurício Balthazar Leal
Márcio Guimarães de Araújo

Editoração eletrônica

Augusto Gomes

Capa

Berenice Abramo

Ilustração da capa

Paulino NR Lazur

Impressão

Gráfica Bartira

Segurança Alimentar

Um desafio para acabar
com a fome no Brasil

Marlene da Rocha
(Organizadora)

Walter Belik
Francisco Menezes
Marcelo Néri
José Graziano da Silva
Maya Takagi
Guilherme Delgado
João Pedro Stedile
Selvino Heck
José Giacomo Baccarin
Sérgio Paganini
Luís Carlos Guedes Pinto
Adriana Veiga Aranha
Álvaro Salmito
Paula Almeida
José Tubino



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Segurança Alimentar : um desafio para acabar com a fome no Brasil /
Marlene da Rocha. – 1. ed. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo,
2004. – (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo)

Bibliografia.
ISBN 85-7643-012-6

1. Administração pública – Brasil – Projetos 2. Brasil - Política social 3.
Fome – Brasil 4. Programa Fome Zero (Brasil) 5. Segurança alimentar –
Brasil I. Rocha, Marlene da. II. Série.

04-6879

CDD-363.856830981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Segurança alimentar : Erradicação da fome :
Ação governamental : Bem-estar social 363.856830981

1ª edição: novembro de 2004

Tiragem: 2.500 exemplares

Todos os direitos reservados à
Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910
Na Internet: <http://www.fpabramo.org.br>
Correio eletrônico: editoravendas@fpabramo.org.br

Copyright © 2004 by Autores

ISBN 85-7643-012-6

Sumário

Introdução, 7

Marlene da Rocha

Abertura

Hamilton Pereira, 11

José Genoio, 13

José Graziano, 15

Parte 1

Política de Segurança Alimentar e Combate à Fome – Temos uma Política de Segurança Alimentar?

Política de Segurança Alimentar e Combate à Pobreza, 21

Walter Belik

Temos uma Política de Segurança Alimentar?, 25

Francisco Menezes

O Programa Fome Zero e a política social, 31

Marcelo Néri

Fome Zero: política pública e cidadania, 41

José Graziano da Silva e Maya Takagi

Parte 2

Segurança alimentar e desenvolvimento rural

Segurança alimentar e desenvolvimento rural, 65

Guilherme Delgado

O movimento social e as políticas públicas para o campo, 75

João Pedro Stedile

Parte 3

Mobilização social e combate à fome

Comitês Gestores: democratização do Estado,
da sociedade e do poder local, 87

Selvino Heck

Educação cidadã, um desafio para a participação popular, 93

Selvino Heck

Comitês Gestores, Comitês Fome Zero, 99

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Parte 4

O Programa Fome Zero e a participação dos municípios

Segurança alimentar:

um desafio para as administrações municipais, 111

José Giacomo Baccarin

Combate à fome nas grandes cidades, 121

Sérgio Paganini

O Programa de Compra de Alimentos da Agricultura
Familiar, 141

Luís Carlos Guedes Pinto

Segurança alimentar, gestão pública e cidadania: a
experiência do município de Belo Horizonte, 147

Adriana Veiga Aranha

Parte 5

A ação das organizações sociais na luta contra a fome

A mobilização da sociedade no combate à fome, 167

Álvaro Salmito

A rede de bancos de sementes comunitários da Paraíba, 175

Paula Almeida

Construindo uma Política Nacional para a Agricultura
Urbana e Periurbana em face das agendas internacionais, 179

José Tubino

Marlene da Rocha

Socióloga e membro da Executiva Nacional do PT, responsável pelo acompanhamento do Programa Fome Zero e coordenadora do Seminário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizado em novembro de 2003 em parceria com a Fundação Perseu Abramo.

Introdução

A proposta de publicação deste livro surgiu em novembro de 2003, quando realizamos o primeiro Seminário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Partido dos Trabalhadores (PT).

Com o chamado do presidente Lula a que toda a sociedade se engajasse na luta contra a fome e a exclusão social e com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para pôr em prática o Programa Fome Zero – que fora elaborado pelo Instituto Cidadania sob a coordenação de José Graziano da Silva –, o PT constituiu, junto à Comissão Executiva Nacional, uma Secretaria de acompanhamento do programa com a tarefa específica de mobilizar a base partidária divulgando os princípios do programa e construindo caminhos de envolvimento dos petistas na mobilização nacional.

Em 21 e 22 de novembro de 2003 realizamos, no Fórum Nacional de Políticas Públicas do PT, o Seminário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta atividade foi o ponto alto do

trabalho realizado pela Secretaria durante o ano, no qual procuramos cumprir três objetivos: divulgar as ações e realizações do Programa Fome Zero, aprofundar o debate sobre a concepção de segurança alimentar para o país e mobilizar o maior número possível de militantes para que se engajassem na luta contra a fome.

Como o seminário foi um sucesso – cerca de 360 pessoas participaram ativamente dos dois dias de debate, e os temas abordados se constituíram em compromissos relevantes e vêm se somar ao importante movimento nacional por uma política de segurança alimentar para o Brasil –, decidimos publicar esses debates neste livro para contribuir com esse processo.

Nesse sentido, é necessário esclarecer que muitos pontos de vista expostos no seminário refletem a situação daquele momento, ou seja, antevéspera das mudanças que viriam a acontecer em janeiro de 2004, quando o presidente Lula unificou o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família e o Ministério de Assistência Social no novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e convidou o deputado federal Patrus Ananias para comandá-lo. Por isso, cada texto apresenta a data em que foi entregue para publicação.

Entre as questões relevantes que apareceram no debate vamos encontrar no texto de Francisco Menezes uma importante reflexão em torno dos critérios usados no Brasil para definir a pobreza, bem como as diferenças entre pobreza e desnutrição, compreensão necessária a uma política de segurança alimentar. Queremos destacar também a importante contribuição de Marcelo Néri, que, ao fazer suas críticas, nos ajuda a enxergar onde fazer os acertos de rumo das políticas sociais. Com a mesma responsabilidade ele apresenta a experiência irlandesa e a necessária reflexão que devemos fazer sobre a participação da sociedade nas políticas sociais e a questão da solidariedade. Ressaltamos também que houve questões polêmicas no seminário, as quais procuramos abordar com o intuito de contribuir para sua solução. Estamos falando do Cadastro Único e do Comitê Gestor Local. O primeiro porque apresenta uma série de irregularidades e, até aquele momento, não havia

uma decisão clara de como o governo pretendia fazer sua revisão, e o segundo porque, ao ser criado o Programa Cartão Alimentação, foi constituído, no município, um pequeno conselho chamado Comitê Gestor e por meio dele é franqueada à sociedade uma parcela de responsabilidade na gestão do Programa, e o Bolsa Família vem afirmando apenas seu caráter público e governamental, suprimindo o papel dos Comitês Gestores.

Para contribuir com esse debate apresentamos, nesta publicação, dois textos, de autoria de Selvino Heck, em que ele aborda o processo de eleição dos Comitês Gestores e como eles acabam se constituindo numa novidade no âmbito da participação social nos municípios, e um terceiro, elaborado pelo MDS, fruto de vários meses de debate entre os agentes comunitários e o grupo de trabalho constituído no Ministério para esse fim.

Ainda, para que o leitor possa entender o conteúdo desta publicação levando em conta o período desde a realização do seminário que a originou até as mudanças ocorridas na vida real, incluímos um texto elaborado por José Graziano e Maya Takagi em que eles fazem uma avaliação do que foi a experiência do Programa Fome Zero desenvolvida pelo então MESA. E, para atualizar o leitor, apresentamos o texto de Sérgio Paganini que aborda o plano de ação do novo Ministério (o MDS), bem como a nova estrutura em que é executada a política de segurança alimentar.

Esperamos que todos, ao desfrutar esta leitura, compreendam a importância de introduzirmos na pauta nacional o debate sobre a segurança alimentar como uma política pública, a importância de que o combate à fome no Brasil não se resume a ações emergenciais ou assistenciais, de esmolas dos que têm para os que não têm, mas que seja um combate definitivo no sentido da erradicação da fome por meio de ações estruturantes que promovam a inclusão social das populações que passam fome, bem como busquem a soberania alimentar de nosso país.

Agosto de 2004

Abertura

Hamilton Pereira

Presidente da Fundação Perseu Abramo

Quero me permitir nessa saudação, em nome da Fundação Perseu Abramo, registrar uma pequena lembrança: costume dizer que o Partido dos Trabalhadores (PT) incluiu, já ao nascer, o tema da reforma agrária e das políticas agrícolas em sua pauta. Acontecia uma coisa curiosa. Reuníamos-nos para fazer o debate, em geral durante dois dias, para elaborar nossas teses, votá-las e quando estávamos já no final dos trabalhos alguém lembrava do tema da reforma agrária. Então dizíamos: “Coloca aí no pé da página: reforma agrária sob o controle dos trabalhadores”, e saíamos confortados. O que revela, em primeiro lugar, que naquele momento os *slogans* eram suficientes para nos satisfazer e, em segundo, que a reforma agrária nos primeiros anos era apenas o pé da página na agenda do PT.

Ao longo dos anos 1980 lutamos pela conquista da terra sem articular essa luta com a pelos recursos públicos para o financia-

mento das políticas agrícolas. Elas estavam presentes nas nossas preocupações, mas não se encontravam. Andavam paralelas.

O partido foi criado em 10 de fevereiro de 1980, e só dez anos depois, em 1990, produzimos os três documentos que sistematizaram de maneira mais totalizadora, com maior visão de conjunto, nosso pensamento sobre a agricultura: um sobre reforma agrária, outro sobre políticas agrícolas e um terceiro sobre segurança alimentar. Neles introduzíamos uma nova expressão e um novo conceito no debate a respeito das questões relativas à produção agrícola e ao fornecimento de alimentos para a população brasileira. Para esse avanço fomos conduzidos pelas mãos do doutor José Gomes da Silva, a quem presto uma homenagem neste momento. Com a vinda do doutor José Gomes, um grande esforço – que incorporou movimentos sociais, setores da intelectualidade que trabalhavam nas universidades, gente do governo e de fora do governo – foi realizado e o conceito de segurança alimentar introduzido em nossos debates. O doutor José Gomes não inovou só aí, ele se tornou um companheiro nosso, colaborador permanente da Secretaria Agrária do partido até seu falecimento, que todos lamentamos.

Nosso partido nunca deixou de lutar pela reforma agrária. Mesmo naqueles primeiros anos, ainda que de forma algo simplista. Mobilizando mais do que elaborando. Ao longo dos cinco séculos de história no Brasil não há registro de agremiação de esquerda que tenha tido a capacidade de estabelecer o diálogo com setores organizados do campo, no país, como o PT. Esse é um patrimônio que o partido carrega consigo e não pode perder. Nas várias mesas deste seminário debateremos com figuras que fazem parte da trajetória do PT, ao longo de duas décadas, e que vêm lutando pela reforma agrária. Antes mesmo de o PT nascer alguns deles já eram do PT... e lutavam por reforma agrária. Ouso afirmar, talvez até com certo patriotismo petista: nenhum avanço democrático ocorreu no Brasil nas últimas décadas sem a participação deste partido.

Quero recuperar isso, porque não podemos perder a oportunidade, nos encontros que realizamos, de lembrar de onde vie-

mos, qual trajetória cumprimos, para que possamos, tendo uma identidade muito clara e definida, lidar com maturidade política e firmeza de propósitos com nossos aliados mais recentes. A direção nacional do partido, com posições claras na defesa e na sustentação do governo, não deve, não pode, em benefício do governo e do partido, perder o sentido da autonomia.

Esse é um espaço do partido, um espaço da liberdade do debate, da construção de conceitos, de posições e de propostas fundamentais para o êxito da saga que nos propusemos realizar e estamos realizando: transformar a sociedade brasileira. O PT ajudará mais o governo se for capaz de antecipar problemas, de formular propostas que nos obriguem a pensar mais adiante. O partido não pode perder sua característica e sua tarefa de ser formulador permanente. Educador e educando permanente.

E, por fim, desejo expressar a posição da Fundação Perseu Abramo, que não é uma instância partidária, mas um mecanismo que o partido instituiu em 1996 para estabelecer um diálogo maduro e crítico com setores da intelectualidade brasileira, com os movimentos sociais que nos deram raiz e com a militância do partido, no sentido de formá-la, qualificá-la, de torná-la mais apta a realizar as tarefas que nos cabe cumprir.

Então, companheiros e companheiras, desejo que a Fundação Perseu Abramo possa oferecer o seu concurso com o objetivo de aportar, nessa temática como em outras, na condução dos destinos do país, sua colaboração, seu estímulo para que o PT seja, de fato, o partido que identifica o governo por aquilo que é capaz de propor de novo, porque o PT nasceu para isso, para ser a oficina do novo, e não para ser um partido conservador.

José Genoino

Presidente Nacional do Partido dos Trabalhadores

Quero dizer que é uma alegria estar aqui com meus companheiros e companheiras, cumprindo um dever. É uma satisfação porque estamos fazendo uma reunião de militantes do Partido dos Trabalhadores, não uma reunião de governo. Portanto, não estamos

tratando de assuntos governamentais do ponto de vista de decisão, mas discutindo a responsabilidade do PT com um programa que, mais do que um programa de governo, é uma causa. E, como militante do PT, afirmo que é um dever deste partido fazer uma homenagem a esta conferência – porque aqui há homens e mulheres que se articularam no partido em torno de uma causa que é o Programa Fome Zero. Portanto, vocês merecem o nosso respeito, a nossa admiração. E essa homenagem a vocês se expressa num dever partidário de homenagear, de agradecer, o papel, a persistência, a humildade, a capacidade e a resistência desse grande companheiro, José Graziano. Em toda a história do PT, ele sempre se colocou à disposição, assumiu muitas tarefas em que não aparecia, poucos sabiam que ele estava por trás, naquele trabalho de assessoramento. E ele seguiu a tarefa de conduzir esse programa. E, vamos ser francos, passou por uma situação dura, difícil e delicada na relação com a opinião pública.

Estamos governando um país e temos objetivos e causas, e a desse programa nos une. É o partido que mobiliza seus militantes para trabalhar nesse programa. E quando nos mobilizamos não é para o PT crescer, para ter dividendo eleitoral, para ter capilaridade em todo o país; pelo contrário, o PT já está em quase todos os municípios do país e está emprestando sua capilaridade, sua força, para uma tarefa política importante e assumindo a vanguarda dos programas do nosso governo que fazem parte da história do PT. Todos foram chamados à tarefa de fazer esse programa dar certo – e em muitos lugares ele está sendo feito com prefeitos e com governadores de oposição, mas estamos lá disputando os rumos do programa. São impressionantes a paciência e a altivez política com que este partido, por intermédio de seus militantes, vem dialogando com prefeitos e governadores que fazem oposição. E, quando propusemos o Programa Fome Zero, foi uma tática para tocar no tema da igualdade social, aquela feição mais dura que nos chama à mobilização. Eu sei, porque conversei muito com a equipe do Graziano durante o processo de estruturação do programa, que éramos desafiados a fazer um programa estruturante com começo, meio e fim. Às vezes, a necessidade de ter resultados mais imedia-

tos exigia impulso maior. Se fosse apenas para dar assistência e resolver o problema imediato, talvez uma grande ação resolvesse, mas estruturar, num país em que o Estado foi construído e reformado para atender apenas uma minoria da população, é um trabalho muito duro.

Por isso vocês têm um grande dever em relação a esta causa: reformar o Estado agora para que ele seja republicano no sentido de dar conta de uma causa universal, exatamente a de acabar com a fome. Acho que nosso partido tem de reforçar mais ainda o trabalho de vocês.

Gostaríamos que a velocidade fosse muito maior, mas não podemos comprometer o objetivo principal; o processo tem de estar a serviço desse objetivo. Por isso quero dizer a vocês que é muito gratificante ver pessoas se mobilizando por uma causa – nós, que somos de uma geração de sonhos, ideais e causas, hoje temos de transformar programas como o Fome Zero numa causa, num sonho que nos mobiliza, que nos agita, que nos move a esse trabalho.

José Graziano

Ministro de Segurança Alimentar e Combate à Fome
quando da realização deste seminário

Não esperava essa homenagem. Quero dividi-la com vocês, pois acho que todos apanhamos juntos, assim como todos nos empenhamos juntos. Precisamos ter clareza de onde começamos e para onde vamos, porque essa pressa que às vezes tentam nos impor não pode nos fazer perder o rumo. Saber aonde queremos chegar é fundamental para o Programa Fome Zero: primeiro, queremos implantar neste país um programa de segurança alimentar que nunca existiu; segundo, queremos que seja implantado com característica de direito conquistado para todos, não como ação filantrópica ou caridade. Essa é nossa primeira marca: queremos garantir o direito a todos os brasileiros de tomar café da manhã, almoçar e jantar. É tão simples quanto isto, o que queremos. Alimentação é um direito e direito não se dá, se conquista; e algo só é uma conquista se as pessoas participam dela. Essa é a segunda

marca do programa, a participação. Por isso, quando o Fome Zero começou a ser implantado, o gesto simbólico do Lula foi, como primeira ação do programa, criar o Consea, no dia 30 de janeiro de 2003. Com esse gesto o presidente resgatou um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que havia encaminhado como proposta dez anos antes para o governo Itamar Franco, ou seja, uma agenda que fora interrompida por dez anos. Estamos resgatando essa agenda com muita participação. Inovamos no controle social criando os Comitês Gestores, pequenos conselhos que têm a tarefa de gerenciar junto com o poder local a execução da política de transferência de renda, o Cartão Alimentação. Mas onde está a novidade? Em todas as cidades existem inúmeros conselhos! É verdade, mas a maioria desses conselhos não teve mobilização da sociedade para indicar e escolher seus representantes. Na composição dos Comitês Gestores isso aconteceu: a maior parte deles foi escolhida em assembleias que reuniram 500, 800, mil pessoas, o que acabou se constituindo num evento sem precedentes nesses pequenos municípios do sertão nordestino.

Também já passamos de 1,2 milhão de telefonemas recebidos diretamente da população, que hoje fiscaliza o Programa Fome Zero. Não é pouco para dez meses de programa. Esses telefonemas vêm dessa base que criamos nos conselhos. Isso é a nossa marca hoje.

Terceira característica fundamental: não estamos querendo fazer só uma ação emergencial, nem só uma ação estrutural. Estamos combinando as duas coisas simultaneamente. O Fome Zero se caracteriza sempre por isso, ou seja, o governo está fazendo a reforma agrária, mas ainda há 174 mil famílias acampadas. Enquanto a reforma agrária não vem, estamos assistindo essas famílias, capacitando-as, sem, no entanto, ser assistencialistas. Não é porque entregamos uma cesta básica que somos assistencialistas. Fazemos isso porque a população tem fome, as pessoas têm fome.

Em todas as ações que o Fome Zero faz está previsto também um conjunto de ações estruturantes que respalda essa ação. Há, portanto, uma combinação sempre – em cada caso, podem verificar –, uma ação emergencial combinada com uma ação de fundo

estruturante que vai mudar a inserção dessa família, dessa população que hoje está excluída.

São essas as três marcas do Programa Fome Zero que procuramos executar e transmitir em todas as oportunidades. Neste primeiro ano, obviamente, estivemos mais afetos às ações emergenciais porque pegamos um verdadeiro “rabo de foguete”. Algumas ações, inclusive, foram implantadas emergencialmente porque não tínhamos alternativas. Por exemplo, quando chegamos no governo havia uma seca terrível no Nordeste, o que não é novidade. Mas nesse caso, além de atender a emergência, estamos também desenvolvendo ações no semi-árido que preparam para uma outra realidade de convivência com a seca. Embora a seca de 2003 seja menor, praticamente não há mais migrações, nem do Vale do Jequitinhonha, nem do interior do Ceará, que são as duas regiões crônicas – pelo menos nos meses de outubro, novembro e dezembro. Por quê? Cada uma das menores cidades do semi-árido hoje tem em torno de 500 famílias assistidas pelo programa de transferência de renda. Assim, essas famílias não migram; ficam esperando chover, porque recebem apoio para isso. Algumas estão lá com a garantia da compra da produção familiar, outras simplesmente ficam porque, apesar da seca, estão tendo acesso a água porque estamos construindo, nessa rota, cisternas, recipientes que armazenam a água da chuva durante os meses em que ela cai, permitindo que seja consumida no período da seca. Com isso queremos implantar um programa de convivência com o semi-árido, com cisternas, com programas de desenvolvimento da agricultura familiar etc. Isso que estamos fazendo é o grande desafio para que seja mais fácil o sertanejo conviver com a seca.

Costumo dizer que o Programa Fome Zero é simples. O Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, e o que precisamos é assegurar que todos os brasileiros tenham condições de tomar café, almoçar e jantar todos os dias. Isso é segurança alimentar. E deve ser garantido lá no município onde estão as pessoas, em parceria com os nossos prefeitos, com os prefeitos que queiram abraçar essa causa, com os cidadãos de boa vontade que queiram dar um pouco do que têm, seja do seu tempo, seja do seu

conhecimento. A parceria com os prefeitos é fundamental, pois eles são o poder público local, é deles que a população vai cobrar e é com eles que queremos construir essa segurança alimentar.

Quero terminar agradecendo à generosidade do presidente Genoino e dizendo que, assim como todos vocês, eu também quero me engajar na luta por esta causa, o combate à fome no Brasil.

Novembro de 2003

Parte 1
Política de Segurança
Alimentar e Combate à Fome
Temos uma Política de Segurança Alimentar?

Walter Belik

Professor livre-docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas e coordenador da ONG Apoio Fome Zero

Política de Segurança Alimentar e Combate à Pobreza

Este seminário é resultado de um trabalho que vem sendo feito pelo país, como reuniões com grupos técnicos, debates, seminários e uma série de atividades que a Secretaria de Acompanhamento do Programa Fome Zero do PT vem organizando. Essa movimentação que está sendo feita junto à militância para que o Programa Fome Zero não seja apenas um programa de governo, mas um programa de todos nós, é muito importante. Dessa forma, o PT está criando condições para que possamos dar contribuições e fazer nossas críticas para melhorar essa experiência nova que está sendo construída.

Esta primeira mesa de trabalho inicia o debate sob um tema bastante provocador: temos uma política de segurança alimentar? Justamente porque o objetivo é refletir sobre o que vem acontecendo em relação ao Programa Fome Zero no sentido de melhorar, intervir ou dar maiores contribuições. Na verdade, a discussão sobre política alimentar já é feita no PT há bastante

tempo. Com a criação do Governo Paralelo em 1989, o PT iniciou também várias discussões sobre o que seria uma política de segurança alimentar. Com isso quero dizer que temos um acúmulo de discussão de mais ou menos 15 anos. Mais tarde, em 1994, participamos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Participamos da instalação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), durante o governo Itamar Franco (1992-1994). Foi essa nossa participação que levou em 2000-2001 o Instituto Cidadania a montar uma equipe de trabalho para elaborar propostas sobre esse tema. Chegamos a contar com quase cem colaboradores, fizemos uma grande articulação que juntou vários setores da sociedade, organizamos três grandes debates nacionais e outros debates regionais sobre a necessidade de uma política de segurança alimentar para o nosso país. Tudo isso culminou com a criação do Programa Fome Zero, que foi apresentado em outubro de 2001 no Senado Federal. Mais tarde, já no governo Lula, o programa do Instituto Cidadania tornou-se um programa de governo.

Essa é, pois, uma trajetória de debates e elaborações que vem sendo desenvolvida dentro do PT e que agora estamos tendo a grande oportunidade de colocar em prática. É imprescindível que o público que está participando deste seminário saiba que o PT iniciou e está empenhado na tarefa de consolidar uma política de segurança alimentar para o Brasil, mas o que o governo, por meio do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, está realizando com o Programa Fome Zero ainda precisa avançar muito para conseguirmos atingir esse grande objetivo. Por outro lado, avalio que os caminhos que o Fome Zero está trilhando estão criando as condições para isso. No entanto, a participação da sociedade e dos militantes do PT é fundamental para que conquistemos o sonho de ter uma política de segurança alimentar consolidada nas três dimensões, ou seja, garantir a todos os brasileiros condições para que se alimentem com *qualidade*, *quantidade* e *regularidade* suficientes para garantir saúde e cidadania. Com isso afirmo que segurança alimen-

tar é um direito inalienável do cidadão e deve ser incorporada aos seus direitos fundamentais em nossa Constituição.

23 de maio de 2004

Francisco Menezes

Coordenador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Temos uma Política de Segurança Alimentar?

É uma satisfação participar deste seminário, que se reveste de grande importância e contempla as diferentes opiniões e visões sobre os objetivos de erradicação da fome e da pobreza e a construção de uma política nacional de segurança alimentar.

Assim, devemos ter aqui a oportunidade de participar de um debate bastante provocativo, a começar pela questão de saber se já existe uma política de segurança alimentar e nutricional no país. Não tenho dúvidas de que é uma excelente oportunidade de se travar este debate, porque estamos em via de completar o primeiro ano do Programa Fome Zero. Isso inevitavelmente nos leva a avaliações, mesmo sabendo que são sempre avaliações parciais a se fazer, em virtude do pouco tempo de execução da política.

Em minha opinião, o país vive um momento novo em relação às políticas sociais com a decisão tomada de unificar os programas de transferência de renda. Com isso abre-se a oportunidade

para examinarmos as interfaces de um programa unificado de transferência de renda com a proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Quero lembrar que teremos uma terceira oportunidade para este debate: a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹. Ela será o fórum privilegiado para travar a disputa de concepção em torno da política nacional de segurança alimentar que desejamos, pois teremos lá a representação de todos os estados, de diversos setores e da sociedade.

Para iniciar a discussão do tema que nos propuseram, é necessário fazer antes uma diferenciação importante de determinados conceitos que muitas vezes são trabalhados conjuntamente e podem gerar confusões. Falo aqui da pobreza, da fome, da desnutrição e até da desigualdade.

De fato, no Brasil se mede a pobreza estritamente pela renda. Não está errado fazer o levantamento da pobreza a partir desse critério, porém é preciso entender que por trás desse ponto de vista está uma leitura de que os indivíduos adquirem determinados bens e fazem frente às suas necessidades essenciais usando os recursos de que dispõem. Porém, essa lógica muitas vezes nos leva a crer que a questão da pobreza se restringe apenas a ter ou não ter renda, a deter ou não valores monetários.

A outra visão é aquela que nos faz pensar na pobreza como escassez também de bens que não são mercadorias, mas que são absolutamente essenciais para a vida. Faz-nos pensar também na questão do preconceito e na relação dos diferentes preconceitos que envolvem a pobreza. É necessário fazer essa abordagem exatamente porque estamos falando de políticas públicas e, para podermos conceber e executar corretamente as políticas públicas, precisamos pensar em toda a sua abrangência, na real concepção dessas categorias.

Por outro lado, a fome, essa fome que consideramos uma chaga e com a qual não pretendemos mais permitir que o país

1. Esta conferência foi realizada de 17 a 20 de março de 2004 em Olinda (PE).

continue convivendo, muitas vezes se confunde ora com a pobreza, ora com a desnutrição, que, apesar de pertencerem a categorias muito associadas, precisam ser reconhecidas com suas diferenças, com suas distinções, principalmente quando pensamos em políticas públicas para combatê-las.

Os estudiosos até dizem que talvez a fome seja um conceito difícil de definir, pois falamos de uma sensação, mas que costumamos traduzir como a não-satisfação de energia e calorias que propiciam ao indivíduo a condição de desempenhar suas funções como cidadão. Por outro lado, a desnutrição, no sentido de carências nutritivas não só do ponto de vista das calorias ou das proteínas, mas de um conjunto de outros nutrientes, revela uma realidade muito grave no país. Estudos têm mostrado que a anemia atinge hoje no Brasil um percentual da população muito maior entre aqueles que estão em situação de vulnerabilidade em termos de renda e por isso têm dificuldade de se alimentar.

A segurança alimentar e nutricional, assunto que tivemos a oportunidade de aprofundar durante o processo de elaboração do projeto do Fome Zero no Instituto Cidadania, é algo bastante abrangente. Enfrentar esse tema na perspectiva de elaborar uma proposta de governo implica trabalhar tanto a disponibilidade dos alimentos como o acesso das populações a eles, com qualidade e quantidade suficiente para a ingestão dos nutrientes necessários para a nutrição humana.

No Brasil, quando trabalhamos esse tema, sempre fazemos questão de chamar a atenção para a segurança alimentar e nutricional afirmando que não poderá haver segurança alimentar se não houver segurança nutricional, e vice-versa. Esses dois aspectos devem caminhar sempre juntos.

Segurança alimentar e nutricional não é mais apenas uma questão que diz respeito à produção dos alimentos, porque descobrimos, durante esses longos anos de debate, que não só no Brasil, mas no mundo todo, existe uma produção de alimentos suficiente para alimentar toda a população do planeta; no entanto, parcelas importantes da população se vêem privadas desse consumo.

Por outro lado, segurança alimentar e nutricional não diz respeito apenas à saúde. Não só exige que se produzam e distribuam adequadamente os alimentos, mas é importante também a preservação de uma série de outros valores que estão dentro desses atributos. E aí chego ao ponto que queria. Considero necessário dar um salto na discussão desse tema, não apenas no aspecto da abrangência, mas no da transversalidade que atravessa o conjunto de ações. A própria estrutura do governo prevê um conjunto de ministérios e secretarias articulados na execução de políticas públicas ligadas à questão da segurança alimentar e nutricional. Assim sendo, precisamos pensar a segurança alimentar e nutricional nessa intersetorialidade.

Com relação à provocação que se faz quando se pergunta se existe uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, gostaria de abordar rapidamente alguns aspectos. O governo anterior, por meio do Ministério da Saúde, anunciou e fez publicar uma política que chamava de Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta política incorporava elementos importantes como, por exemplo, a noção do direito humano à alimentação, mas, na minha opinião, não conseguiu trabalhar a intersetorialidade de modo que desse conta da abrangência do tema. Não se trabalhou a questão da desnutrição, a da distribuição, a do acesso etc. de forma articulada. Esse é o aspecto que considero extremamente importante de ser conquistado no atual governo.

Estão sendo executados por este governo uma série de programas e ações que faço questão de mencionar. Em primeiro lugar, é preciso afirmar que o governo deu uma demonstração de coragem política quando decidiu unificar os programas de complemento de renda. Digo isso porque, justamente em virtude da segmentação que existia, o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola, o Auxílio Gás acabaram se tornando propriedade de áreas específicas, aprofundando ainda mais a departamentalização das políticas sociais. Acho que o governo enfrentou corretamente esse problema e os ganhos serão significativos.

Segundo, o Cartão Alimentação, criado neste governo, trouxe uma grande contribuição com a criação dos Comitês Gestores

para fazer controle social. Essa é uma atitude extremamente inovadora, incomparável com tudo que já se experimentou até hoje, tanto no que diz respeito à participação como ao controle da sociedade sobre as políticas públicas. Mesmo sem saber ainda como ficará a participação da sociedade no controle e no acompanhamento do Bolsa Família, o desafio está colocado e uma experiência foi iniciada, o que já é um avanço. As prefeituras precisam estar engajadas nessa proposta, e elas reivindicam uma fatia farta desse bolo, mas acho que será importante que o governo insista nessa experiência, porque a participação da sociedade é absolutamente crucial para o êxito de um programa como esse.

O caminho escolhido é muito difícil. Entre as prefeituras, sem generalizar, evidentemente, com certeza haverá aquelas que não receberão bem esse sistema de gestão compartilhado. Por outro lado, ressalto a importância da construção de um sistema de avaliação. Não podemos mais abrir mão de exercitar a participação nas decisões sobre as políticas públicas.

Ainda em relação à participação popular na elaboração e no monitoramento de uma política de segurança alimentar para o país, temos o Consea, que hoje é composto por ministros e secretários (um terço do Conselho) e por representantes da sociedade (dois terços). O Conselho é o espaço e a oportunidade de discutir estrategicamente essa política. A secretaria do Conselho, que é exercida pelo Ministério de Segurança Alimentar, pode desempenhar um papel fundamental, pois ela encaminha o que é decidido no âmbito do Conselho e leva ao presidente da República. O primeiro ano de trabalho do Conselho foi de muito aprendizado para todos, Conselho, governo e sociedade.

20 de junho de 2004

Marcelo Néri

Pesquisador do Centro de Políticas Sociais
da Fundação Getúlio Vargas e professor da Escola de Pós-Graduação
da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV)
mcneri@fgv.br

O Programa Fome Zero e a política social

Considerações iniciais

Minha intenção é fazer críticas construtivas ao Programa Fome Zero e à Política de Segurança Alimentar. A primeira crítica ao programa e à política social do governo Lula, em geral, é altamente positiva. O grande mérito deste governo é levar a questão da fome a um nível nunca antes observado. Esse nível de mobilização está evidenciando a pobreza nas suas diversas formas de manifestação.

A alvorada do governo Lula da Silva trouxe surpresas. Talvez a maior tenha sido que a surpresa não foi econômica, mas social. Lula não quer tornar o Brasil diferente dos países desenvolvidos; pelo contrário, visa torná-lo mais parecido, combatendo a principal diferença: a desigualdade. O combate à miséria ficou fora da agenda dos candidatos durante o período eleitoral. Lula não pode ser acusado nem de oportunista, nem de inerte,

pois levantou a bandeira contra a miséria no discurso da vitória, o Programa Fome Zero foi a prioridade inicial do presidente Lula, como fora o Plano Real para seu antecessor. Lula quer dar um choque na miséria comparável ao dado pelo Plano Real na inflação há quase uma década.

Visão geral da política social

Vou apresentar agora uma breve visão das três pernas de sustentação da política social brasileira: a primeira é o Fome Zero, e podemos dizer que sua vantagem comparativa é a mobilização da sociedade, do setor privado, Frei Betto mobilizando as organizações não-governamentais (ONGs), esse é o ponto inovador. Se formos comparar o Fome Zero a uma parte do corpo, poderemos dizer que ele é o coração da política social brasileira.

O Fome Zero é uma política de renda com uma grande qualidade e um grande defeito. A qualidade, como disse, é a capacidade de mobilizar a sociedade, atributo herdado das ações pretéritas de Josué de Castro, autor de *Geografia da fome* nos anos 1940, e de Betinho, criador da Ação da Cidadania contra a Miséria, a Fome e pela Vida. O combate à miséria habita hoje corações e mentes dos brasileiros. Outro feito de Lula. Mas boas intenções e propaganda não bastam. Mais do que operacionais, os problemas do Fome Zero foram de concepção. Buscou-se um combate literal à fome cerceando a liberdade do pobre de escolher o que podia ou não consumir. A tentativa era aumentar a produção agrícola e a capacidade de geração de renda local. O Fome Zero incorreu no pecado original: reinventar a roda. A ânsia de mudar desprezou avanços na estrutura de combate à pobreza feitos nos últimos anos.

O Projeto Alvorada de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ainda que tardio e mal divulgado, incorporava alguns elementos da melhor tecnologia disponível, algumas já conhecidas pelo PT. Por exemplo, transferências condicionais de renda pelas quais o pobre deve dar uma contrapartida social aos pagamentos que o tornarão menos pobre no futuro. O Bolsa Escola é um subsídio à

educação focado nos pobres, num país em que o Estado acostumou-se a apoiar a acumulação de capital físico das elites por meio de crédito subsidiado. É certo que o Projeto Alvorada continha limitações, mas em vez de fazer *upgrades* na estrutura anterior a opção inicial foi mudar o rumo da política social, causando involução nas práticas sociais.

A segunda perna é o Bolsa Família. Enquanto o Fome Zero constitui uma ação mais do Estado mobilizando a sociedade, o Bolsa Família – que é uma função do Estado, para a qual ele é insubstituível –, que seria como a cabeça da política social nacional, busca uma racionalidade de aplicação dos recursos, busca atender a uma constatação de que não se gasta pouco na área social. O Brasil gasta 21% do Produto Interno Bruto (PIB) no social. Nenhum país da América Latina gasta mais do que o nosso, só que gastamos mal – historicamente – esses recursos, o que acontece até hoje, porque há uma série de coisas que são herdadas do passado e que não são transformáveis em um, dois ou mesmo três anos; pelo contrário, têm de ser modificadas ao longo do tempo.

A unificação dos programas sociais representa uma tentativa de retomar o uso de tecnologias sociais de ponta, de dar maior consistência e sistematicidade às ações do governo federal. A criação do Bolsa Família, composto de diferentes programas de transferência de renda, busca uma convergência de resultados, assim como a formação do Cadastro Único, uma espécie de censo operacional das políticas sociais.

Mais recentemente, a integração das secretarias do Programa Bolsa Família, do Programa Fome Zero e do Ministério de Assistência Social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob a regência de Patrus Ananias, revela renovado empenho em unir diferentes práticas presentes e passadas para então avançar. O nome do Ministério do Desenvolvimento Social guarda a promessa da modernização das ações sociais, dando continuidade à linha inovadora do Fundo de Erradicação da Pobreza do Congresso Nacional, do Alvorada de FHC e do Bolsa Família de Lula. Já o sobrenome do novo Ministério –

Combate à Fome – possui o DNA da mobilização social herdado de Josué de Castro e de Betinho, combatendo o principal aliado da desigualdade inercial: a indiferença pela diferença.

A terceira perna da política social é constituída por ações metropolitanas, e aí está faltando uma política integrada na linha do Bolsa Família, por exemplo. Ela exige efetiva coordenação dos vários níveis de governo com a sociedade civil. A coordenação também passa pelo mesmo nível de governo, pois os prefeitos dos municípios de uma mesma região metropolitana não costumam se entender. Falta um maestro, um regente do caos metropolitano. Esse é o novo desafio que tem de ser enfrentado, e o governo federal tem um papel fundamental a desempenhar nesse processo.

Lições da fome irlandesa

Por fim, gostaria de fazer uma analogia com experiências em um outro país. A Irlanda constituía o melhor exemplo de um país europeu no qual a miséria imperava havia muito tempo. No século XIX, cerca de 1 milhão de irlandeses morreram de fome, desencadeando a onda migratória em direção aos Estados Unidos. As batatas originárias do Novo Mundo e transplantadas diretamente para as hortas e os pratos irlandeses foram vítimas de um misterioso fungo. Como as batatas constituíam 90% da dieta irlandesa, as vítimas da fome se acumulavam com a mesma velocidade que o fungo se espalhava. Cabe lembrar que a Irlanda fazia parte da nação mais rica do mundo na época, a Grã-Bretanha, o berço da Revolução Industrial, que ficou de braços cruzados.

Da fome irlandesa podemos aprender algumas lições. Em primeiro lugar, solidariedade é fundamental, e não automática. Solidariedade é algo que não se compra na prateleira dos supermercados e que se desaprende no dia-a-dia das flutuações dos mercados. A criação sem precedentes de riqueza, como no auge da Revolução Industrial, pode caminhar lado a lado com a miséria crônica. Em segundo lugar, não devemos colocar todos os ovos (ou batatas) na mesma cesta. Em terceiro, cuidado com as

coisas que se traz de fora: o que é bom para outros países não é necessariamente bom para o Brasil.

Da experiência irlandesa contemporânea, gostaria de enfatizar a busca da modernidade na política social. A Irlanda dispõe hoje de um sistema explícito de metas de redução de pobreza e políticas deliberadas de inclusão digital. Os miseráveis querem mais do que políticas miseráveis. O princípio de que “de graça até injeção na testa” não deveria se aplicar às políticas públicas ou às ações privadas. Os pobres apreciam o que é bom e moderno, muito além da imaginação da elite. Um dos melhores exemplos da demanda dos pobres por qualidade foram as iniciativas empresariais de Magic Johnson, o ídolo do basquete norte-americano que abriu com estrondoso sucesso luxuosas salas de cinema multiplex em subúrbios negros de Los Angeles. A experiência de abertura da franquias do McDonald’s na favela da Rocinha no Rio de Janeiro é um exemplo local deste mesmo tipo de fenômeno.

A violência irlandesa, as ações do Exército Republicano Irlandês (IRA) têm sido hoje pacificadas, talvez como fruto de políticas sociais e econômicas de ponta implantadas nos últimos anos. As semelhanças entre as condições de vida e de morte de irlandeses e brasileiros ilustradas nos injustiçados filmes *Gangues de Nova York* e *Cidade de Deus* são marcantes.

Voltando ao caso brasileiro: o ônus da crise se concentra no espaço metropolitano, já o bônus dos novos programas sociais se dirige aos grotões de miséria. Isto vale para a implantação de programas constitucionais como a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada, para programas *ad hoc* emergenciais do final da década de 1990, como as frentes de trabalho contra a seca no Nordeste, para as bolsas do Projeto Alvorada (Escola, Alimentação etc.), implantadas a partir de 2000, para as ações do Fome Zero e, mais recentemente, para o advento do Bolsa Família, que tenta unificar iniciativas tomadas nas áreas mais pobres do Brasil, notadamente as rurais, para então avançar.

Unificar programas, diversificar contribuições

O Brasil é um dos países em que o desenvolvimento de tecnologias redistributivas apresenta as maiores oportunidades. A desigualdade elevada, aliada ao alto nível de renda *per capita*, cria um excesso de pobreza. A quantidade de miseráveis que existe aqui não é observada em países com nível similar de renda média.

Mas a mesma desigualdade que tanto nos envergonha abre espaço para o desenho de políticas redutoras de pobreza, pois fontes potenciais de financiamento de políticas redistributivas convivem, lado a lado, com beneficiários potenciais. Isso pode ser representado pelo contraste entre os 50 milhões que vivem com menos de 80 reais mensais e os 14 reais mensais médios com que cada um dos outros 120 milhões de brasileiros deveria contribuir em média para completar a renda dos miseráveis até o piso de 80 reais mensais.

Ao lado do grande número de miseráveis, existe um pequeno valor que mostra ser factível a resolução do problema. Estes são dois lados da mesma moeda, corolários da desigualdade brasileira. Recentemente, o governo federal abriu contas de depósito no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal para receber contribuições voluntárias para o Fome Zero, uma inovação com potencial arrecadador. Basta lembrar que o programa *Big Brother* da Rede Globo recebeu quase 20 milhões de ligações a um custo unitário de 27 centavos de real. Valor próximo ao do pão francês nosso de cada dia.

No primeiro semestre de 2001, logo após a Fundação Getúlio Vargas lançar o estudo “Mapa do fim da fome”, houve pesquisa de opinião e a maioria dos entrevistados revelou disposição de contribuir com os 14 reais¹. Algum tempo depois foi lançada a versão zero do Fome Zero, que propôs a criação de um imposto incidente sobre as contas de restaurante. Esta fonte de

1. Ver o “Mapa do fim da fome: Metas sociais contra a miséria”, julho de 2001, www.fgv.br/cps.

financiamento teria a capacidade de financiar 0,13% do custo da empreitada, além de ser uma distorção. O fato de o programa ser voltado para a segurança alimentar não implica que devamos arrecadar recursos na digestão das pessoas, como propunha a gorjeta tributária. Já as contribuições voluntárias representam um avanço nas fontes de financiamento buscadas para o Fome Zero de lá para cá. Uma campanha de financiamento social que conta com Duda Mendonça como estrategista de *marketing* e o presidente Lula como principal divulgador e avalista tem alta probabilidade de sucesso e tudo para colocar 170 milhões de brasileiros em ação. O que se precisa é de cuidado para não frustrar expectativas. Em particular, falta diversidade de opções de investimento social. Ao apresentar apenas uma possibilidade de aplicação para a sociedade civil, o governo está ignorando o princípio básico de não colocar todos os ovos na mesma cesta.

Se o Fome Zero vai mal, assim vai a capacidade de captação voluntária de recursos e a percepção geral sobre as ações sociais do governo. Além da necessidade de diversificação de riscos, existe diversidade de preferências entre os potenciais contribuintes.

As diversas bolsas que compunham o Bolsa Família (Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação) mais o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas portadoras de deficiências (PPDs) ou para idosos etc., apesar de constituírem aplicações públicas, poderiam se beneficiar de financiamentos privados voluntários. Não só pela sua capacidade de combater a pobreza hoje e no futuro, mas pelas dificuldades de financiamento público do programa em razão do baixo retorno eleitoral oferecido. Na verdade, podemos considerar simultaneamente um espectro mais amplo de fundos sociais, em que o Cartão Alimentação constitui fundos específicos. A vantagem de um sistema integrado e da diversificação de aplicações voluntárias não se restringe à busca de ampliação de fontes de recursos, mas funciona como um sinalizador das preferências dos contribuintes efetivos, além de aumentar a competitividade das aplicações sociais, o que é sempre bom.

Um custo associado à criação de fundos sociais voluntários é deslocar ações privadas, um efeito *crowding out* – recursos de voluntários de origem privada para alocações públicas podem deslocar aqueles voltados para alocações privadas (isto é, ONGs). Outro problema é que o governo poderia reduzir sua contribuição absoluta em um dado programa, em face da nova oferta de recursos, frustrando as expectativas dos contribuintes.

Para isso é importante estabelecer compromissos *a priori* sobre a parcela a ser mantida no orçamento público em cada um dos programas e dar transparência à parceria para que essas alocações possam ser monitoradas². Finalmente, a adoção de empresas privadas mediante isenções fiscais implica risco similar de apenas trocar fontes, e não o total de recursos, além de alimentar a burocracia. A criação desses fundos sociais deveria evitar o caminho das renúncias fiscais.

Em termos gerais podemos pensar no portfólio de ações sociais disponíveis para investimento voluntário, incluindo ações públicas do setor privado e da sociedade civil. No primeiro grupo se encontram ações nos três níveis de governo. No setor privado encontramos diversas iniciativas empresariais em que o *know-how* da empresa num dado campo de negócio pode, em alguns casos, constituir uma forte vantagem comparativa. Finalmente, temos as ações de atores da sociedade civil, com especial destaque para as ONGs.

Conclusões

O Fome Zero representa um novo paradigma de como o Estado mobiliza a sociedade, aí incluindo ONGs e corporações, e mesmo atores estrangeiros. O Bolsa Família vem organizar o lugar que é do Estado no combate à miséria, realizando relevantes *upgrades* e inovações nas ações anteriores. Estes dois programas, agora unificados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

2. NERI, Marcelo. “Metas sociais para tirar a miséria do país”. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, mai. 2000.

à Fome, têm como foco principal as áreas rurais e as cidades de menor porte. Nesse ínterim, as grandes cidades brasileiras estão órfãs de políticas integradas. Esta é a perna que falta no tripé, a fronteira a ser explorada pela nova geração de políticas sociais. A natureza dos problemas (e das soluções) das grandes cidades possui características próprias e diversificadas que devem ser objeto de um conjunto de políticas integradas na especificidade do ambiente, a começar pela maior quantidade de recursos e tecnologias sociais disponíveis pela sociedade civil. A crise metropolitana é o novo desafio a ser enfrentado.

30 de abril de 2004

José Graziano da Silva

Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), coordenador executivo do Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania, ministro de Segurança Alimentar e Nutricional do governo Lula em 2003, assessor especial da Presidência da República

Maya Takagi

Mestre em desenvolvimento econômico, espaço e meio ambiente e doutoranda em economia aplicada no Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp)

Fome Zero

Política pública e cidadania

Introdução¹

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 estruturem 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 Fome², ambos vinculados à Presidência da República já no primeiro ato legislativo do

1. Texto apresentado no IX Encontro Nacional de Economia Política, em Uberlândia, MG, em junho de 2004.

2. Atualmente incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

governo então recém-empossado³, explicitam claramente que a segurança alimentar e nutricional retomou um espaço perdido ao longo da última década⁴.

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 do qual os governantes se envergonham.

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

a) aqueles que consideraram desnecessárias políticas específicas voltadas para o combate à fome por diversos motivos, como: por ser uma situação irrealizável a erradicação plena da fome; por considerarem que a fome está vinculada fundamentalmente ao problema de gestão da política macroeconômica, ligando a sua existência ao problema do desemprego e do subemprego; por considerarem mais eficazes programas de combate à pobreza em geral e não à fome especificamente; por não conceberem a importância de políticas públicas federais, julgando suficientes a mobilização da sociedade civil e a articulação das ações já existentes nos governos federal, estadual e municipal;

b) aqueles que criticaram o programa por sua concepção e seu formato de implementação, que seria incompleto ou equívocado, incluindo visões como: sua suposta concepção assistencia-

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

4. 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 para a questão. Ver a respeito: VALENTE, Flávio (“A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002”). Disponível em www.fomezero.org.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf.

lista, resumindo o programa à doação de alimentos; consideraram que não se deu a devida importância para a política de segurança alimentar, no sentido de que se refere a todos os cidadãos, restringindo-se às políticas que dizem respeito apenas aos mais pobres; e ainda criticaram-no por não ser possível entendê-lo, ou seja, consideraram 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 – 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 em médio prazo, refletindo amiúde a disputa político-partidária da qual o programa foi objeto.

Essa falta de consenso no âmbito nacional, por seu turno, não teve eco no cenário internacional. Organizações multilaterais internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), têm elogiado não só a prioridade, mas a concepção do programa. Isso 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, da qual o Brasil é signatário, é reduzi-la pela metade até 2015. E a conclusão recente dessas organizações é 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 Programa Fome Zero, reveste-se de grande importância fazer um balanço das suas concepções, do que foi implantado e do que falta implantar em direção à 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

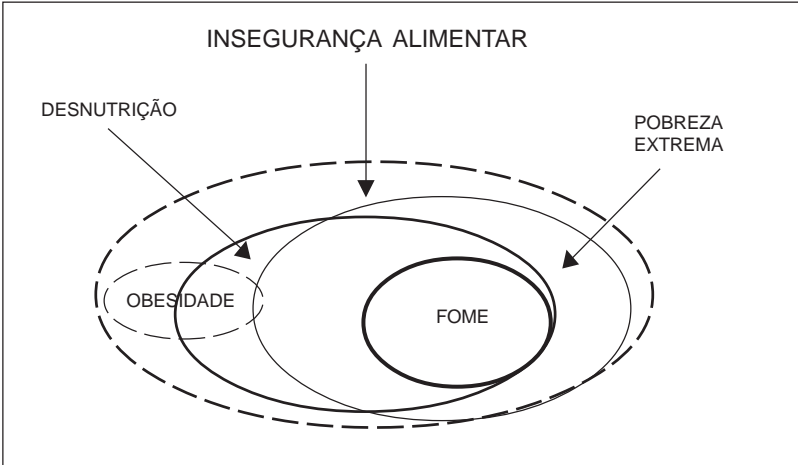
O primeiro aspecto a ressaltar é a importância de distinguir insegurança alimentar de fome. O conceito de segurança alimentar envolve pelo menos quatro dimensões. A primeira, que é mais visível, é a dimensão de quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para uma vida ativa e saudável. A segunda, não menos visível, é a dimensão de qualidade. A população deve ter acesso a alimentos nutritivos. A terceira dimensão é de regularidade: comer pelo menos três vezes por dia. É tomar café da manhã, almoçar e jantar todos os dias. E a quarta, não menos importante, é a dimensão de 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; os que 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 biológica 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.

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 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 no processo de desenvolvimento.

O programa 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: *integração das políticas estruturais para geração de emprego e renda.*

No entanto, o diagnóstico mais objetivo da questão da fome no Brasil presente no programa é 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, mas não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado e da rede de proteção social – trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de atendimento emergencial.

Para romper esse ciclo perverso é necessária a intervenção do Estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles 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 renda mais baixa, em situação de vulnerabilidade à fome, de um lado; de outro, de incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja por meio do autoconsumo e/ou da produção de subsistência; e, finalmente, de incluir os excluídos, pois o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano, para não 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.*

O *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, de sua qualidade e sua origem. Vários estudos evidenciam que o problema nutricional da população brasileira é resultante da aquisição insuficiente de alimentos, mas também da escolha inade-

quada deles; portanto, o problema é tanto quantitativo como qualitativo⁵.

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 à população de baixa renda, mas de toda a população.

1.3 Políticas específicas emancipatórias

Por que são necessárias políticas específicas de combate à fome no Brasil? A nosso ver, elas são necessárias por duas razões principais: em primeiro lugar, programas específicos conseguem conscientizar a população do “Direito humano à alimentação adequada” 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 esse 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: “O direito a alimentar-se significa o direito de 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 esse direito, de forma que a alimentação não seja fornecida apenas como fruto de caridade, de favores pessoais e nem seja instrumento de uso político.

Esse 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 essa política foi concebida para integrar as políticas estruturais, voltadas para combater as causas da fome, com as políticas de ampliação ao acesso à alimentação, orientadas para atender todos aqueles que não têm acesso a uma alimentação saudável.

5. MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas*, 2003, mimeo.

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 sua causadora, pois compromete a construção da cidadania e das gerações futuras, que sofrem as mazelas de um desenvolvimento humano prejudicado. O combate à fome, assim, traz resultados positivos para a construção da cidadania, e, por outro lado, para a dinamização da economia, pois mais alimentos serão consumidos e produzidos. Logo, 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 por meio 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 a distribuição de alimentos, constituindo-se assim, concomitantemente, em mecanismos para a liberação da dependência dessas políticas específicas.

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

Essa concepção se diferencia em muito da visão corrente, associada a organizações como o Banco Mundial, de que o acesso à educação pelas crianças é a principal forma de superação da pobreza e que, associado a programas de transferência de renda, seria a melhor forma de distribuição de renda. Ao contrário, considera-se que o acesso à educação de qualidade é um dos aspectos de médio e longo prazos para superação das condições de pobreza, mas não é suficiente para gerar dinâmicas emancipatórias

junto às localidades. Isso 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 que a família compre alimentos, consubstanciada no Programa Cartão Alimentação, foi posteriormente unificada no Programa Bolsa Família. A intenção é que esses recursos adicionais possam ser utilizados nos supermercados, armazéns e feiras para a compra de alimentos, em substituição a programas de distribuição de cestas básicas. Essa é uma das diversas ações previstas no Programa Fome Zero com vistas a garantir o acesso à alimentação e também dinamizar a economia local.

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

- a) educativas, em relação a 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.

Isso implica a superação da visão de que as políticas que se limitam às medidas emergenciais e as que admitem medidas de natureza estrutural se excluem mutuamente.

1.4 A necessária articulação de programas de segurança alimentar e nutricional

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 foi feito 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 uma 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 (MDS).

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

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

b) 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, diante da fragmentação e da forte setorização 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 a 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 é um fenômeno não apenas estatístico ou biológico, mas também político. Não significa apenas um atraso no acesso aos bens de consumo, mas também a 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 à luz a 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 é de conhecimento de todos, 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 MDS. Cabe ao Consea, entre outras atribuições:

- propor e pronunciar-se sobre diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- mobilizar a sociedade civil e estimular a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional – 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 que, por meio do chamamento do presidente, a sociedade em geral, incluindo as empresas, tem contribuído diretamente, como cidadãos do Mutirão contra a Fome, recriando uma rede de solidariedade, tal como se viu na campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, conhecida como a “Campanha do Betinho”, no início da década de 1990.

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 programas⁶: 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 buscassem 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 50 reais por mês às famílias em situação de insegurança alimentar com renda familiar mensal *per capita* inferior a meio 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 naquela região já no mês de outubro, e atingindo mais de 70% da sua população extremamente pobre. Logo se 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 país⁷.

6. Para mais detalhes, ver o *site*: www.fomezero.gov.br

7. Os comitês foram instâncias locais de controle social criadas nos municípios do semi-árido e em outras localidades, com a participação de voluntários da sociedade civil, das famílias beneficiárias e do poder público local, visando o acompanhamento das famílias e a fiscalização do programa de transferência de renda. Envolveram a atuação de mais de 19 mil voluntá-

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

No modelo dos pequenos municípios, foi possível “amarar” a ponta do consumidor pobre (ou seja, com renda insuficiente para comprar os alimentos necessários) à 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 e a capacidade ociosa da agricultura familiar. E promoveu mudanças significativas nos pequenos municípios esquecidos pelo poder público, tendo como maior emblema o município-piloto de Guaribas (PI), que se autodenominou “cidade redescoberta”⁸.

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 com menos de 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 dezem-

rios, que tiveram a tarefa de mobilizar a sociedade para o Programa Fome Zero e avaliar a qualidade do cadastro de famílias preexistente.

8. 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 abertura do seu primeiro “salão de beleza”, após a implantação do programa. Este passou a ser o símbolo da mudança e da melhoria das condições de vida na cidade, fato que foi abordado em várias matérias de jornais da época.

bro daquele ano, 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 do Norte do país, para recebimento do piso de 50 reais.

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 esses grupos. Foram assinados dois convênios com esse propósito, um com o governo do Mato Grosso do Sul para atender grupos indígenas, e outro, em nível nacional, por meio da articulação com a Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, com vistas ao incentivo à produção para autoconsumo em 150 comunidades remanescentes de quilombos.

O Programa de Aquisição de Alimentos, criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, em seu parágrafo 19, 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 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 ser distribuídos em creches, asilos, hospitais etc.; e 3) Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, em que estão sendo atendidos produtores que ordenham até 100 litros de leite por dia. Cada produtor recebe no máximo 2.500 reais por ano, para priorizar efetivamente os agricultores de baixa renda que não têm acesso aos demais programas oficiais devido aos critérios desses programas.

Em 2003 foram beneficiados 41,2 mil agricultores familiares, sendo adquiridas 6.935 toneladas de alimentos de 2.796

produtores na modalidade Compra Direta, no valor total de 5,3 milhões de reais. Foram beneficiados também 38.448 produtores na modalidade de Compra Antecipada, sendo 55% deles da região Nordeste; foram investidos 76,2 milhões de reais, tendo sido adquiridos de forma inédita produtos como castanha-do-pará, hortigranjeiros, sucos, doces e polpas de frutas, 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 desse programa são: o estímulo à 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 à recuperação dos preços, levados a patamares justos, em função apenas do 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 61,9 milhões de reais. 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 formado pelas pastas de Educação, Saúde e de Segurança Alimentar (atual Ministério do Desenvolvimento Social), foram implementadas três ações para a melhoria da qualidade da alimentação escolar: 1) o aumento de 117% do valor do repasse para crianças da pré-escola, de 6 centavos de real *per capita* diários para 13 centavos, beneficiando 4,3 milhões de crianças matriculadas; 2) a elevação de 161% do valor *per capita* diário repassado para a alimentação dos estudantes de escolas indígenas, de 13 centavos para 34 centavos, alcançando 116.655 estudantes em 1.711 escolas indígenas; e 3) a inédita inclusão das creches no progra-

ma, 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 a 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, por meio 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 que convivam 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 o consumo suficiente de uma família por seis meses, a partir de parceria com a Articulação do Semi-Árido (ASA) e com o apoio da Febraban (Federação Brasileira dos Bancos), 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, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), também implementou o Programa Garantia Safra contemplando 35 mil 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 haviam sido beneficiados pelo Programa Cartão Alimentação ou pelo Programa Garantia Safra, foi fornecida a transferência emergencial de renda de 50 reais mensais por um período de seis meses, numa ação que atendeu 60.551 famílias.

Avançou-se no desenho para a implantação das políticas locais de segurança alimentar, como a construção de Sistemas Municipais (e Microrregionais) de Segurança Alimentar, visando fomentar e financiar programas integrados de abastecimento e segurança alimentar e nutricional nos planos 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: incentivo à criação de restaurantes populares públicos e privados e de cozinhas comunitárias nas grandes e médias cidades; apoio à construção e à 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 a implantação desses projetos. Esse arcabouço servirá de base para expansão desses sistemas nas grandes cidades.

Outra institucionalidade criada é a implantação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), que são arranjos microrregionais que reúnem, em média, 25 municípios situados em regiões menos desenvolvidas dos estados onde são implantadas 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 fami-

liar. Os Consads foram capacitados e sua implantação será efetivada em 2004.

Enfim, em um ano, foi possível implantar ações diretamente para públicos bastante diferenciados e criar as bases para a expansão do programa tanto nas pequenas como 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 7.293.722,25 reais 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 de 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 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, apresentam-se alguns desafios que merecem uma reflexão para a consolidação futura do programa.

O primeiro desafio é que tal programa só será possível por meio de uma forte articulação interministerial, e entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e da sua consolidação 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* e terá 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-las num ambiente de dignidade e segurança.

Para isso é fundamental uma institucionalização capaz de realizar a ação transversal do governo, de forma 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, possibilitará a consolidação dessa proposta de ação.

Essa proposta contará com uma maior integração de ações e recursos de cada ministério, numa atuação planejada e articulada. A sua implantação, ao longo do mandato do governo, visa garantir acesso a alimentação, cidadania, geração de emprego e renda, expansão da produção e do 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.

A dispersão e a concorrência política no âmbito dos municípios e estados dificultam a possibilidade de integração. Por outro lado, a disseminação dos Conselhos Estaduais e Municipais de

Segurança Alimentar, com caráter articulador das políticas, pode fortalecer a integração entre as três esferas.

O segundo desafio é a expansão do “modelo de implantação” para as grandes cidades, desafio colocado desde o início para o programa. A criação dos Sistemas Municipais de Segurança Alimentar foi a forma encontrada para essa expansão. A transferência de renda às famílias, com os mesmos valores dos benefícios das pequenas cidades, tem um impacto infinitamente inferior nas grandes cidades. O caráter estrutural da exclusão é muito mais dominante nas grandes cidades, onde predominam aspectos como o desemprego, o subemprego, as precárias condições de moradia e saneamento, o esfacelamento do núcleo familiar, entre outros. Outro aspecto limitante é que, nos pequenos municípios, o controle social se realiza mais diretamente pelo conhecimento efetivo das famílias mais necessitadas. O “anonimato da miséria” das grandes cidades dificulta a identificação das famílias mais carentes e diminui 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 ser “consertados” em curto e médio prazos. Por exemplo, o fato da grande distância entre o local da moradia e o do trabalho e em direções muitas vezes opostas.

Um terceiro desafio ressaltado fortemente na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada 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 por meio da constituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar. É fundamental que todas essas iniciativas sejam consolidadas e garantidas na lei, cabendo ao governo federal, juntamente com o Congresso Nacional, instituí-la. Para sua formatação, é importante considerar os seguintes pontos:

a) Acesso à alimentação: garantir mecanismos para que todas as pessoas tenham acesso à alimentação adequada, seja por intermédio de ação governamental federal, estadual ou municí-

pal (todas as instâncias de governo devem ser envolvidas), por exemplo em programas de transferência de renda, distribuição de alimentos e outros, seja por intermédio da sociedade civil organizada nos comitês do Programa Fome Zero. Para tanto é preciso 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, por meio de incentivos direcionados à agricultura familiar, contribuindo para a geração de ocupação e renda e para a diminuição da desigualdade na distribuição da renda.

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

d) Incentivar as doações de alimentos e outros bens para terceiros.

Todos esses 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.

3 de agosto de 2004

Parte 2
Segurança alimentar e
desenvolvimento rural

Guilherme Delgado

Técnico em pesquisa e planejamento do IPEA
(Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)

Segurança alimentar e desenvolvimento rural

O Plano Safra 2003-2004 e o Plano Nacional de Reforma Agrária

Agradeço a oportunidade de podermos conversar um pouco neste espaço que, ao mesmo tempo, é um espaço da militância, de reflexão e de companheirismo. Vou falar sobre o Plano Safra e sobre o Plano Nacional de Reforma Agrária.

Particpei da assessoria do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da montagem do Plano Safra e do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), sob coordenação do professor Plínio de Arruda Sampaio. Fiz parte de um mutirão de 14 semanas que preparou a proposta básica do PNRA. Essa etapa se encerrou com a definição governamental sobre metas e estratégia da reforma agrária do governo federal, e agora começa a nova fase do processo, a implementação do plano.

Então, vamos começar perguntando: o que tem a ver o Plano Safra com segurança alimentar e reforma agrária? Vou tentar responder a essa questão começando com uma pequena digressão histórica. O mundo dos fazendeiros sempre soube introduzir no

aparelho de Estado seus planos de safra, que nada mais são do que instrumentos de apoio à produção e à comercialização, desenhados no calendário agrícola anual. Isso é da tradição da política agrícola brasileira há mais de 60 anos; se quisermos recuar um pouco mais, veremos que essa prática remonta há quase cem anos. Desde o Convênio de Taubaté em 1906 – não era o governo federal que intervinha, mas os estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo) – foi montada uma estrutura para financiar a produção do café e garantir preços aos fazendeiros. Esse é o embrião do que viria a ser depois o Departamento Nacional do Café nos anos 1930; para o açúcar foi montada uma estrutura similar, porém mais complexa, por intermédio do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que organiza todo ano um mutirão de ações de crédito, preços mínimos, seguros de safras etc., e, depois, garante a comercialização das safras com preços mínimos, formação de estoque etc. Isso é muito antigo, mas nunca foi feito para a agricultura familiar nem para a reforma agrária. Esta sempre foi pensada como uma intervenção, mas a política agrícola nada tinha a ver com aquilo. Então, a experiência de fazer um plano de safra para a agricultura familiar – não apenas o crédito, mas um plano de safra para os assentados da reforma agrária – era uma tentativa de dar resposta a uma antiga reivindicação dos agricultores familiares e de fazer uma diferenciação na política agrícola – não pode ser política agrícola indistinta, caso contrário não chega ao pequeno. Por outro lado, a idéia de um plano de safra também está respondendo a outra mudança que foi introduzida pelo governo Lula: a no padrão de consumo das famílias, pois, ao se introduzir o Programa Fome Zero e a idéia de uma subvenção ao consumo de alimentos, na realidade se criou uma espécie de desequilíbrio dentro do equilíbrio da miséria.

Como o mercado resolve esses impactos? Resolve pela forma tradicional, aumenta a demanda, aumenta o preço; quem não tem renda para comprar fica expurgado do mercado. Ou então, ao se aumentar o preço, os intermediários promovem as importações de alimentos, o que também era uma idéia contrária às nossas premissas de que segurança alimentar tem a ver com acesso, mas tam-

bém tem a ver com suficiência da produção. Então, o que se pensou foi em ligar essa demanda incrementada que viria com o Programa Fome Zero, na sua dinâmica e na sua expansão, com uma produção que de alguma forma se pudesse vincular ao segmento familiar.

Por que vincular ao sistema familiar, e não ao agronegócio em geral? Algumas pessoas já me contestaram, perguntando: “Mas, se eu fizesse pelo agronegócio, não sairia mais barato do que fazer pela agricultura familiar?”. Eu disse: “Feche a porta, não deixe ninguém entrar. Vou lhe dar a resposta, mas tem que ser resposta completa. Seria mais barato, mas seria muito pior; seria mais barato porque o agronegócio, por dispor das melhores terras, tecnologias etc., pode até produzir mais barato, mas ao produzir esse alimento produzirá pobreza e miséria adicionais. Então, não vou precisar mais de 9 milhões, e sim de 10, 11 ou 12 milhões de cartões. Assim, quanto mais eficiente for o agronegócio para produzir essa cesta de alimentos, mais eficiente será também para produzir mais pobreza, porque esta, diferentemente do que às vezes se diz, não é um efeito sem causa. É um mecanismo que se produz e se reproduz na sociedade, tem causalidades”.

Essa pobreza rural que estamos tentando atacar com ações de natureza tanto conjuntural como mais estruturante só poderá ser resolvida se criarmos condições – e essa já é uma idéia que estamos trabalhando no Plano Nacional da Reforma Agrária – de produzir o que chamamos de produto potencial dos assentamentos de reforma agrária e da agricultura familiar, ou seja, um produto que somente esse segmento pode produzir, porque produz o produto, a renda e o emprego no mesmo movimento. O agronegócio produz o produto, mas gera o desemprego e a concentração da renda. Portanto, o agronegócio produz uma exuberância de mercadorias e uma miséria de pobreza. Não é a solução para nós. O que queremos mostrar claramente é que não é possível combater a miséria apelando para os produtores da miséria. Se queremos promover um programa de distribuição de renda e de erradicação da pobreza, temos que recuperar o segmento que está desempregado e os recursos que estão ociosos no Brasil. Quem está desempregado no

campo são os agricultores pobres, os trabalhadores que não têm condições e capacitação para produzir; e são as terras produtivas que não cumprem a sua função social.

Na realidade, se juntarmos a fome com a vontade de comer, produziremos o desenvolvimento, porque produzir desenvolvimento, diferentemente do que muita gente se acostumou a pensar, não é produzir mercadoria apenas. Nessa quadra histórica que estamos vivendo, podemos produzir uma cesta enorme de mercadorias gerando enorme miserabilidade e subdesenvolvimento, porque ou ampliamos a capacidade produtiva dessa massa de população que está excluída dos mercados, sabendo que é justamente a eficiência dos mercados que a exclui, ou não teremos desenvolvimento. Então, desenvolver é incluir o setor de subsistência, o desempregado, as terras improdutivas etc., para atender ao subconsumo que vigora no mundo urbano, fruto da má distribuição da renda e da riqueza. O movimento que produz produtos agrícolas deve ser o mesmo que gera ocupações e rendimento. E esse movimento só pode ser gerado pela intervenção nas formas convencionais do mercado. Então, essa foi a engenharia pensada no Fome Zero, na reforma agrária e é a que está pensada no Plano Safra de 2003-2004, que deve se tornar um plano de safra plurianual.

Vou apresentar brevemente os momentos históricos que vivemos no primeiro ano do governo Lula. O primeiro é o da herança que recebemos de política agrícola e de segurança alimentar do governo anterior. O governo FHC tinha por estratégia de segurança alimentar a idéia de uma cesta básica barata o suficiente para que não se precisasse falar em segurança alimentar. E nisso eles foram bastante eficientes, no primeiro mandato, porque conseguiram um montante enorme de recursos e, com importação maciça, baixaram o preço da cesta básica. Uma das conseqüências dessa política foi desemprego crescente e aumento da pobreza, também no espaço rural. Com a mudança da política cambial e a perda da capacidade de endividamento e de acesso aos mercados de produtos agrícolas, começou a vigorar, no final do governo FHC, uma estratégia de encurtamento daquela máxima: importar é a solução. Portanto, tivemos uma trajetória crescente dos preços dos alimentos colados

no câmbio e nas *commodities*. Foi quando, em 2002, os preços dos alimentos tiveram um impacto efetivo na cesta básica. Foi um dos principais componentes do recrudescimento inflacionário. Lembremos que, em 2002, tivemos uma inflação superior a 16%, e os preços dos alimentos cresceram ainda mais. Então, a estratégia do governo anterior se mostrou débil por esse lado, uma vez que já não se tinha mais câmbio farto e barato para comprar alimentos e manter aquietado o debate sobre segurança alimentar.

O grande problema é que começamos esse governo com o anúncio de subvenção ao consumo de alimentos pelo Programa Fome Zero, mas sem a estruturação e os instrumentos de produção ou de fomento adequados, porque, desgraçadamente ou não, a política agrícola não segue o calendário civil, e sim o agrícola.

A última safra de FHC foi plantada em 2001, colhida em 2002; aquela plantada em 2002 é colhida em 2003. Se vamos falar do governo Lula, sua primeira safra é plantada em 2003 e vai ser colhida a partir de março de 2004. Então, tudo que este governo está fazendo para dar instrumentos e fomentar a produção só terá impacto do ponto de vista de oferta agrícola em 2004. Por hora, temos de esperar, ou então teremos que apelar para o comércio internacional se houver pressão mais forte de demanda, mas não é o caso.

É importante ter em conta – e isso já dizíamos nas diretrizes que o Consea elaborou sobre o assunto – que o Plano Safra é um plano de conjuntura que afeta as conjunções entre produção e segurança na produção, de exoneração de riscos na produção e de comercialização, pré-anunciando condições de apoio e fomento. O Plano Safra não afeta as condições estruturais da produção. Então, ao se combinar um plano de safra com um plano de desenvolvimento, temos uma matriz mais completa de intervenção nesse campo para mudar as condições produtivas que hoje geram a pobreza no campo.

Nesse momento, acho que temos dois pilares já estruturados para mudar o jogo do ponto de vista das condições de desenvolvimento da economia agrária, considerando uma perspectiva de segurança alimentar. Temos estruturado um sistema de intervenção

nos mercados agrícolas para atender aos assentados de reforma agrária. O Plano Safra fez pela primeira vez, ou está fazendo, operações de garantia com os assentamentos de reforma agrária. Isso nunca foi feito antes. E a idéia da reforma agrária é elevar o nível socioeconômico do assentamento para que ele tenha excedente. Excedente não é lucro, é aquela parte da produção ou da renda familiar que excede as necessidades básicas de subsistência e os custos básicos de produção. Uma família em um assentamento que tenha uma estratégia de longo prazo, de caráter intergeracional de desenvolvimento, precisa ter excedentes para que possa fazer um investimento para ter uma vida mais digna. Na realidade, o primeiro movimento é esse: assegurar, pelo apoio à produção, que o assentamento tenha renda garantida, e que esta seja o prenúncio de que haverá excedente; se houver excedente, haverá investimentos que permitirão a consolidação do assentamento. Essa é a estratégia do Plano Nacional de Reforma Agrária quando trabalha a idéia de garantir 3,5 salários mínimos de renda familiar até que se encerre o período de implantação.

Em razão de tudo isso, o Plano Safra 2004-2005 terá de incorporar uma massa importante de novos assentados – gostaríamos de assentar 20 mil trabalhadores rurais em 2004 e garantir a pelo menos 100 mil assentados do governo anterior, que estão largados na economia de subsistência, a incorporação a esse novo patamar de geração de produção e renda no nível de 3,5 salários mínimos por família.

Agricultura familiar e agronegócio

É importante tocar na questão do desequilíbrio de recursos entre agricultura familiar e agronegócio.

O Programa de Compra Direta e Antecipada da Agricultura Familiar prevê um limite de aquisição por agricultor de 2.500 reais ao ano. Não quero discutir aqui se isso é pouco para a família do agricultor; evidentemente é pouco, mas estamos trabalhando com a idéia de que na garantia de compra, não necessariamente no financiamento, tenhamos um limite mínimo. Já nos assentamentos,

defendemos a idéia de que se garanta a compra nacionalmente ao equivalente a um salário mínimo/mês, para que os assentamentos tenham uma pré-garantia de que sua comercialização nesse nível vai estar assegurada. E acima disso haverá ainda a comercialização local com recursos pró-autoconsumo, e assim por diante. O que não podemos garantir é um patamar muito elevado de intervenção pública, pois isso interfere diretamente na universalização. Em relação à comercialização, se queremos atingir todos os agricultores assentados – e, vou ser claro, para atingir os agricultores familiares é preciso que eles se organizem, porque ninguém consegue fazer operações de garantias individualmente –, é necessário que se trabalhe em patamares pequenos para não continuar praticando a política do atendimento ao agricultor de alta tecnologia. Por maior que seja a capacidade de atendimento do governo, não sobrarão recursos para atender a base da pirâmide se não se pensar nesses patamares.

Nossa estratégia ao elaborar o Plano Safra 2003-2004 é levantar a base da pirâmide, permitir que todos os agricultores familiares associados e todos os assentamentos, que, por sua natureza, são associados, tenham, no próximo ano-safra, a garantia de compra equivalente ao ano de produção para os programas públicos do Fome Zero e para o programa de garantia de preços. Esse é o patamar que permite levantar a base da pirâmide, porque nossa agricultura familiar também é diferenciada. Temos um segmento de mais ou menos 3% de domicílios rurais que têm renda familiar acima de dez salários mínimos, esses já vão para o mercado. Queremos atender aquele público que está abaixo de dois salários mínimos, e por isso oferecemos a garantia de compra nesse patamar.

Já em relação ao crédito, não há essa exigência; pelo contrário, o crédito tem de levar em conta as diferenciações, porque evidentemente, segundo as regiões e as condições socioeconômicas, há que financiar capacidades produtivas maiores, e os recursos de crédito em geral são muito maiores do que os recursos para comercialização.

Sobre o acirramento da disputa estabelecida no campo, porque os latifundiários não querem que o governo Lula faça a refor-

ma agrária, e sobre a polêmica acerca dos compromissos deste governo em realizar ou não a reforma agrária, cabe dizer que, na verdade, existe uma disputa em tudo que se faz neste governo e neste momento. Não poderia ser diferente com a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária. Na verdade, houve uma delegação ao Plínio de Arruda Sampaio para coordenar a elaboração de um plano de reforma agrária, e este foi objeto de uma construção que envolveu toda a burocracia do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), do Ministério do Desenvolvimento Agrário – inclusive representantes dos movimentos sociais foram chamados a participar –, mas, neste momento, há um certo constrangimento no governo federal sobre o que fazer com esse plano. O problema não está nos números nem nas metas. Estamos falando do problema agrário e de um problema de reprodução de miséria e pobreza no campo, que requer uma intervenção para que possamos desatar esse nó de enorme envergadura e magnitude. Portanto, a reforma agrária não se fará mediante ações pontuais ou cosméticas, como passar um título para um posseiro para completar o número de assentados prometidos; não se pode fazer uma intervenção dessa natureza. O que está posto neste momento na discussão política é: teremos uma intervenção leve ou profunda? Teremos uma mudança de correlação de forças que possa ao mesmo tempo mover o plano e ser movida por ele num segundo momento, ou teremos uma ação mitigada?

A segunda questão posta é a seguinte: esse é um plano para resolver a questão da desigualdade. Gostamos muito de tratar a desigualdade retoricamente; quando entramos no plano concreto todo mundo foge. Qual a desigualdade que existe no campo brasileiro? A do agronegócio e da agricultura familiar, para ser mais claro. Para reduzir a desigualdade é preciso fomentar o setor mais abafado na sua capacidade de se desenvolver. E não se faz isso pelos mecanismos convencionais. Tanto o Plano Nacional de Reforma Agrária como o Plano Safra têm de apoiar uma mudança mais estruturante. É nesse impasse que nos encontramos. Na reforma agrária o impasse é ainda maior e não se resolve com um documento, uma marcha, com um tirar e botar de boné, mas com

a luta concreta e com o enfrentamento da desigualdade. Ou o governo se convence de que combater a desigualdade no campo é mudar a desigualdade das relações de poder e força entre o agronegócio e o segmento familiar organizado, ou continuaremos a dar recursos para o agronegócio e a aumentar o desemprego e a miséria no campo.

Outra pergunta que não cala é sobre a destinação dos recursos previstos no Plano Safra para a agricultura familiar e o agronegócio. Dos 32 bilhões de reais, apenas 5,4 bilhões de reais estão destinados à agricultura familiar. Sobre isso só quero afirmar que é a primeira vez que o governo carimba uma verba para a agricultura familiar.

Entre 1º de julho e 15 de novembro de 2002, no governo FHC, o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), em todas as linhas, concedeu 1,48 bilhão de reais. Num período equivalente, o governo Lula concedeu 1,744 bilhão de reais. Então, podemos dizer que foi ampliada a aplicação de recursos do Pronaf no governo Lula, mas está muito aquém dos 5,4 bilhões de reais anunciados, e a safra está se acabando. Nesse sentido, acho que vale a pena fazer pressão para que nesse ou no novo plano de safra se corrija essa dificuldade; é preciso fazer um chamamento à responsabilidade para começar a encontrar as soluções. Acho que esse tipo de pressão é importante para que o governo se movimente, o que ele não faz se não há pressão. Os olhos e os ouvidos do governo são os dos seus ministros de Estado. Técnico sozinho não faz política, ele tem enorme boa vontade, quando tem; quando não tem, pior ainda.

Em relação ao debate da reforma agrária, cumprimos uma tarefa de formulação de um projeto para o governo, e este, a partir desse momento, entra em processo de negociação interna para buscar os recursos. Buscar recursos é uma luta profundamente competitiva porque não tem dinheiro caindo do céu; ele é disputado com o pessoal que quer reservá-lo para o superávit primário, esse é o X da questão. Estamos disputando dinheiro com o pessoal do FMI (Fundo Monetário Internacional). Não se faz reforma agrária ampla e maciça sem gastar. Pode-se gastar sem fazer reforma

agrária – o que é pior –, principalmente quando não se tem projeto, não se tem rumo.

A idéia do plano de safra, assim como do plano da reforma agrária, é boa na perspectiva de se criar um eixo de política que incida no campo agrário com algo que intervenha no mercado e crie uma outra dinâmica. Claro que existem mil especificidades, o Brasil é muito heterogêneo, as realidades locais interferem muito, mas devemos ter um eixo nacional. Ou se tem uma política agrária nacional que contemple todos os estados, todas as categorias de agricultores familiares, ou não se sai desse debate anêmico sobre como resolver o problema da pobreza e da miséria. O importante é ter em vista que o plano de safra da agricultura familiar precisa ser permanentemente melhorado e ser uma realidade permanente e plurianual, como na política agrícola européia, por exemplo, que viabiliza a agricultura familiar há mais de 60 anos. Ninguém fala que é uma política conjuntural; é conjuntural, mas de longo prazo. Da mesma forma, teríamos que ligar a política no Plano Safra com a política da reforma agrária.

23 de junho de 2004

João Pedro Stedile

Coordenador nacional do Movimento
dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

O movimento social e as políticas públicas para o campo

Como muitos de vocês me conhecem de longa data, não quero aqui ensinar o pai-nosso ao vigário; qualquer um de vocês poderia me substituir nesta mesa e também aportar muitos elementos para a reflexão neste seminário. Aliás, por isso o nome é seminário, por ser uma troca de idéias e experiências, e é com esse espírito que eu quero compartilhar com vocês a leitura que a Via Campesina e o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) vêm fazendo dos processos de transformação que estão em curso, não só no meio rural brasileiro, mas no nosso planeta.

O capitalismo, ao longo de sua trajetória, foi mudando sua forma de acumulação de capital, e os economistas chamaram essas formas diferenciadas de acúmulo de capital de modelos econômicos. No caso brasileiro, a rigor, só tivemos até agora três modelos econômicos dentro do capitalismo: o primeiro foi na época do colonialismo, com o modelo agroexportador que organizou a nossa sociedade apenas para produzir para exportação.

Lembro aos que de vez em quando se iludem achando que o comércio externo é a nossa solução para o desenvolvimento que nas primeiras estatísticas que o Banco do Brasil fez sobre o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, no final do século XIX, 88% de toda a produção nacional era exportada, e nem por isso nós nos desenvolvemos; pelo contrário, foi o pior período de nossa história.

Depois tivemos o tal modelo de industrialização dependente, pelo menos na expressão de Florestan Fernandes; outros chamaram de projeto desenvolvimentista nacional. O próprio Fernando Henrique Cardoso, na sua verve sociológica, chamou de Era Vargas o período de 1930 a 1980. Nesse modelo de industrialização dependente aplicado em nosso país pelo capitalismo, a agricultura foi subordinada à indústria e a toda lógica de organização na produção. Nesse modelo a agricultura não estava voltada nem para o mercado interno, nem para a produção de alimentos. A lógica da produção rural foi se subordinar às necessidades de acumulação da indústria. A agricultura camponesa ou familiar, como se queira chamar, que se gerou com o fim da escravidão e proliferou ao longo do modelo de industrialização, se reproduziu não em função de suas próprias necessidades, mas, sobretudo, para contribuir com o processo de acumulação industrial. Naquele modelo a agricultura camponesa cumpriu o papel de produzir produtos alimentícios para a cidade, mas a preços controlados, além de ter cumprido o papel de fornecedora de mão-de-obra barata para a indústria, e por causa disso vivemos um período de 50 anos de migração muito rápida, componente principal para manter o salário mínimo baixo. E é até hoje a razão por que o salário mínimo tem relação direta com o preço da cesta básica – e o governo também, ao administrar o salário mínimo, se pauta apenas pela cesta básica.

Outro movimento que aconteceu naquele período foi a instalação e a proliferação das agroindústrias. Esse movimento, bom para o processo industrial que se fortalecia no país, fez que a agricultura passasse a ser também dependente do ponto de vista tecnológico. Os insumos que antes eram produzidos dentro da própria agricultura passaram a ser produzidos pelas indústrias,

as máquinas começaram a substituir os equipamentos rústicos, depois vieram os agrotóxicos, e assim por diante.

Aquele modelo entrou em crise a partir da década de 1980, não cabe aqui analisarmos as razões. Nos últimos 15 anos, a classe dominante brasileira tentou sair dessa crise propondo um novo modelo que nem sequer tem nome ainda, mas que subordinou a economia brasileira ao capital financeiro internacional e que popularmente ficou conhecido como neoliberalismo. Mas a rigor o neoliberalismo não é um modelo econômico, apenas uma expressão ideológica da vontade do capital, porque prega que para continuar crescendo e acumulando é necessária uma nova liberdade, a liberdade total ao capital. Isso é que significa “neoliberalismo”.

Esse modelo, que veio sendo implantado no governo Collor (1990-1992), parou um pouquinho no governo Itamar (1992-1994) e depois voltou com mais força e com mais unidade no governo FHC (1995-2002), trouxe inúmeras conseqüências para a agricultura. Essa liberdade total do capital teve uma base completamente diferente do período anterior, porque agora o centro hegemônico de acumulação do capital não era mais a indústria, mas sim o capital financeiro. Portanto, os capitalistas do mundo passaram a ganhar mais dinheiro e centralizar seu processo de acumulação não apenas na produção de mercadorias, mas na circulação do dinheiro, do capital. Por outro lado, esse capital financeiro, por todas as circunstâncias da história que estamos vivendo, se transformou em internacional. Daí vem a expressão “globalização”. A globalização também é um fetiche, intercâmbio entre os povos, entre os países, é um processo que vem crescendo ao longo da história da humanidade.

Mas o fenômeno novo a que estamos assistindo nos últimos 15 anos é o de um processo de internacionalização do capital, que exigiu liberdade total para fazer o que quisesse, sem fronteiras políticas, administrativas, geográficas e sem barreiras impostas pelo Estado; a isso chamam de globalização. É o direito que o capital internacional se auto-atribuiu de correr o mundo, de ganhar dinheiro onde melhor lhe aprouvesse.

Isso trouxe conseqüências drásticas para a agricultura, no Brasil e no mundo. A base de tudo foi a nova destinação dada ao capital financeiro, ao capital bancário. Os capitalistas foram comprando ações das empresas, aplicando nas empresas que já estavam funcionando. Com o dinheiro que estava sobrando nos bancos, ampliaram as empresas de uma maneira estupenda e foram aglutinando vários setores que antes estavam separados e que, por sua própria acumulação, jamais iriam se aglutinar. Foram comprando as ações de várias empresas, aglutinando força e surgiram, então, grandes corporações multinacionais, que são de propriedade do capital financeiro. Assim, eles passaram a monopolizar o comércio e a produção de mercadorias, e a agricultura também. As estatísticas mostram que hoje, como resultado desses 15 anos de globalização, as 500 maiores empresas do mundo, das quais 366 são estadunidenses, controlam 48% de todo o PIB mundial, mas dão emprego para apenas 1,8%. Além disso, controlam uma riqueza maior do que a produzida pelos 133 países mais pobres do planeta, de maneira que nós, como fruto do neoliberalismo e da globalização, estamos agora nas mãos de 500 empresas que são corporações com origem no capital financeiro e que controlam tudo.

O prejuízo que trouxe essa nova forma de acumular operando sobre a agricultura é muito grande para os interesses do povo brasileiro – e muito mais para os camponeses, de maneira muito sintética. Primeiro, eles tomaram conta do comércio agrícola. No modelo de industrialização quem controlava o comércio agrícola era a CFT (Comissão de Finanças e Tributação), depois Conab (Companhia Nacional de Abastecimento). Segundo, houve uma desnacionalização da agroindústria, só sobrou a Sadia, e ainda mal das pernas porque para poder exportar teve que se associar a uma empresa francesa. Todas as demais foram desnacionalizadas.

A agroindústria também acabou promovendo um processo de seletividade dos agricultores. Na época da industrialização, a indústria fazia questão de aumentar os agricultores integrados; agora é o contrário, ela quer concentrar.

Terceira mudança importante: eles tiraram o Estado da agricultura. O setor público agrícola é decisivo para o funcionamen-

to da agricultura, seja no Japão, nos Estados Unidos, no Canadá. No Brasil também é decisivo, porém para o sucateamento, porque simplesmente nesse modelo de acumulação quem decide é o capital, o “mercado”. Mercado não existe, é um fetiche. O que existe é a vontade do capital. Como eles têm vergonha de dizer no *Jornal Nacional* “a vontade dos capitalistas essa semana é fazer isso”, eles dizem, eufemisticamente, “o mercado essa semana reagiu dessa maneira”.

Quarto, esse modelo baseado no capital financeiro tentou implantar, por intermédio de empresas, um novo pacote tecnológico, o pacote da Revolução Verde. Passaram a controlar o uso da biotecnologia com objetivos específicos de aumentar a produtividade da lavoura, sobretudo para poder se apoderar do lucro gerado na produção agrícola. E com a biotecnologia trouxeram os transgênicos.

Todo agricultor é a favor da biotecnologia, e a vem praticando ao longo de toda a história da humanidade. O problema da etapa atual da biotecnologia é que, com a presença de grandes corporações mexendo com o negócio, os conhecimentos que estavam em laboratório, como a codificação genética das plantas e dos animais, começaram a ser usados para fazer a transgenia – foi aí que a coisa se complicou. A transgenia em seu desenvolvimento principal não foi usada para melhorar ou acelerar a biotecnologia, mas para produzir novas variedades de vegetais ou novas raças de animais que dessem às corporações, pela lei de patentes, o direito de uma taxa maior de lucro. A motivação, ao desenvolver a transgenia, não foi matar a fome, mas aumentar o lucro. Por outro lado, 97% dos produtos transgênicos que estão no mercado estão casados com a necessária utilização de algum tipo de agrotóxico fabricado pela mesma empresa. Os transgênicos só são usados porque existe a lei de patentes que favorece o monopólio e o lucro. E, por último, essas empresas passaram a adotar uma política de padronização dos alimentos, pois é com a padronização e a escala que elas aumentam o lucro. Então, para se ter uma idéia, até o advento do capitalismo a humanidade se alimentava com mais ou menos 1.300 tipos de vegetais diferen-

tes. Durante todo o processo do capitalismo, muitos tipos de vegetais foram desaparecendo e o consumo foi reduzido para 300 variedades. Agora, no neoliberalismo, graças às grandes corporações multinacionais, existem apenas 34 variedades de vegetais próprios para o consumo. E desses 34, pelo que se registra, mais de 60% são provenientes de apenas cinco grãos: trigo, arroz, milho, feijão e soja. Esses cinco grãos são obra do capital. Isso afeta a cultura e a soberania dos povos, pois nossa sobrevivência e nossa saúde dependem deles. Além disso, todos sabemos, os alimentos que ingerimos fazem parte do ecossistema, do clima e do meio ambiente em que nós, como seres vivos, também estamos inseridos. A padronização dos alimentos, nos alertam os cientistas, pode levar, a longo prazo, a um processo de degeneração da raça humana. Mas isso já fica como paranóia pendurada em algum lugar.

Para terminar, então, esse é o marco do capital financeiro e do neoliberalismo. É essa a herança que estamos recebendo agora. Vamos ter que passar por um longo processo de transição até que termine esse modelo. Enquanto continuarmos com esse modelo neoliberal aplicado à agricultura, não haverá espaço nem para a agricultura familiar, nem para o camponês, nem para o médio agricultor. Eles não resistirão e irão todos para a cidade em pouco tempo. Isso é um problema, não para os sem-terra do campo, mas para a sociedade brasileira.

Será que o modelo de agricultura praticado em Ribeirão Preto é o que queremos para a nossa sociedade? Um modelo em que se planta apenas cana e laranja e a população carcerária é maior do que a do meio rural? É esse o modelo que queremos? Se é, a sociedade tem de julgar. O povo tem de deixar de ser detalhe, tem de assumir o lugar do capital.

Nesse contexto é que defendemos que a reforma agrária e as políticas públicas para o meio rural têm que mudar radicalmente. A reforma agrária tem de ser de novo tipo; não pode se resumir a metas de assentamento e distribuição de cesta básica para os pobres. Ela necessariamente tem de ser um conjunto de políticas públicas que, em primeiro lugar, distribua terra, que é a base de tudo, e, em segundo lugar, distribua a agroindústria.

Soberania alimentar

Como os movimentos sociais vão influenciar nas mudanças na área rural? O governo será capaz de implementar a reforma agrária? Como resposta, diria que cada um precisa assumir o seu papel nesse processo, sem cair na tentação de aderir. Cada um tem que assumir a responsabilidade de fazer as mudanças, e isso significa trabalhar cada vez mais na formação política do nosso povo, esclarecer e mobilizar o povo para pressionar pelas mudanças. Só assim o governo terá força política suficiente para fazer as mudanças. Tudo no atual governo está em disputa. Assim, os movimentos precisam entrar nessa disputa e parar de choramingar que o Lula não fez a revolução. Não é hora de cruzar os braços, mas de qualificar a luta.

Nós, na Via Campesina, trabalhamos a idéia de que as mudanças de que o meio rural brasileiro precisa têm que ser de novo tipo. Uma nova reforma agrária e de novo tipo para se contrapor à reforma agrária clássica, que era apenas a distribuição de terra. Isso não resolve mais o problema da pobreza e da desigualdade social do nosso país. Os patamares do desenvolvimento das forças produtivas na agricultura não são mais aqueles elevados de quando foi desenvolvida a reforma agrária clássica no capitalismo industrial. Qual é, então, esse conjunto de mudanças que compõe as políticas públicas de uma reforma agrária de novo tipo? Começaria dizendo que é terra, agroindústria, educação. Na seqüência é também desenvolver novas formas sociais de produção para que o agricultor supere a forma individual de produzir. É ainda desenvolver a idéia de que o agricultor tem de se apropriar das sementes, devolver a ele a propriedade das sementes como tinham seus antepassados. Essa é a grande disputa que estamos travando agora no meio rural. Essas sementes vão pertencer às multinacionais ou ficar com os agricultores? Se ficarem com as multinacionais que estão investindo nos transgênicos, isso colocará em risco a soberania alimentar do país.

Com isso quero introduzir um conceito que desenvolvemos na Via Campesina Internacional e que vai além de segurança ali-

mentar. Não nos conformamos apenas com segurança alimentar como garantia de distribuição de comida para que ninguém passe fome, mas ampliamos o conceito de soberania alimentar incorporando a idéia de que todo o povo tem o direito e a necessidade de produzir os seus próprios alimentos. O poeta e líder cubano José Martí disse no final do século XIX: “O povo que não consegue produzir o seu próprio alimento, nas suas várias esferas, é um povo escravo”.

Precisamos, então, evoluir de segurança alimentar para soberania alimentar. Fazer isso é refletir sobre o controle que as multinacionais querem ter dos alimentos e do comércio agrícola. É por isso que não devemos aceitar nem a lei de patentes, nem que a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) ou a OMC (Organização Mundial do Comércio) estabeleçam o padrão jurídico que irá legislar sobre o comércio agrícola.

Acredito que existe um erro ao medir o nível de pobreza no Brasil. Vários especialistas já mostraram que a renda *per capita*, premissa utilizada para calcular quem é pobre – portanto potenciais beneficiários do Fome Zero –, apresenta distorções, fazendo que grandes massas de pobres famintos das nossas grandes cidades fiquem de fora das estatísticas. Mesmo no esforço de atender às emergências, cometeu-se um erro ao priorizar apenas o semi-árido, os povos indígenas, os quilombos e os acampamentos do MST. As grandes massas de pobres brasileiros estão – na minha modesta opinião e na das estatísticas – nas grandes cidades.

Nos debates que temos feito na Coordenação de Movimentos Sociais – um movimento novo que estamos tentando construir e que articula desde as pastorais sociais até a Central Única dos Trabalhadores (CUT) num grande mutirão plural, com todas as formas de organização de nosso povo – identificamos que o problema fundamental da população brasileira e a causa da pobreza é a falta de emprego, de trabalho. Então, a luta pelo emprego hoje se transforma numa bandeira quase revolucionária. Revolucionária no sentido de recuperarmos o único caminho para a dignidade. Isso não ocorrerá com distribuição de cesta básica,

Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa não sei o quê – escutemos o Gonzagão: “Seu doutor, uma esmola/ a um homem que é são/ ou lhe mata de vergonha/ ou vicia o cidadão”. Só vamos recuperar a dignidade do nosso povo garantindo trabalho.

Há grandes dilemas sobre os quais precisamos debater mais, nos debruçar e construir saídas coletivas. Não há saída milagrosa, nem do governo, nem da cabeça de intelectuais. Todas as soluções ou serão sociais, ou não serão soluções.

Gostaria de aproveitar esta oportunidade para compartilhar algumas informações sobre o nível de relacionamento do MST com o Programa Fome Zero. Como beneficiários, o governo tem assistido nossos acampamentos por intermédio da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento). Nós não aceitamos a implantação do Cartão Alimentação nos acampamentos porque acreditamos no potencial do movimento para gerar um outro processo em que os acampados possam participar, e a Conab tem atendido às necessidades dos acampamentos. Nenhum assentamento recebe cesta básica – não devemos adotar nenhuma política que represente distribuição de cesta básica para a agricultura. Embora o Fome Zero tenha incluído os acampamentos no programa de atendimento emergencial do semi-árido, diante das calamidades provocadas pela seca, os companheiros do Nordeste sabem que há outras alternativas que devemos buscar para resolver definitivamente a convivência do agricultor com a seca.

O outro relacionamento que temos com o Fome Zero é de política estruturante; o MST apresentou um programa de agroindústria para os assentamentos para poder produzir mais alimentos com valor agregado e com isso tirar os companheiros da pobreza, elevar o nível de renda e diminuir o número de gente na fila.

E a terceira interação com o programa diz respeito a um debate sobre a necessidade de desenvolver um trabalho de mobilização social para organizar os pobres da cidade. E nisso o MST está inteiramente à disposição para ajudar a organizar.

3 de maio de 2004

Parte 3
Mobilização social
e combate à fome

Selvino Heck

Membro do Talher Nacional de Mobilização Social e Educação Cidadã

Comitês Gestores

Democratização do Estado, da sociedade e do poder local

O Programa Fome Zero alia três grandes virtudes: enfrenta corajosamente o não-acesso ao alimento e a exclusão social de 50 milhões de brasileiros, transferindo renda e crédito; prioriza os mais pobres entre os pobres pela primeira vez na história do Brasil, promovendo a inclusão destes por meio de programas de geração de trabalho e renda; e confere ao povo organizado na base a condição de participar da construção do programa como política pública, chamando à participação e propondo instrumentos como os Comitês Gestores, que na prática estão construindo o poder local.

1. O Programa Fome Zero e a participação do povo

A implantação do Programa Fome Zero nos municípios é resultado de um processo em que uma série de ações estão sendo executadas em parceria com o poder local e/ou com organizações da

sociedade civil. Para a implantação do Cartão Alimentação, da construção de cisternas no semi-árido, dos cursos de alfabetização de jovens e adultos, da rádio comunitária e dos cursos de formação profissional, são feitos convênios entre o governo federal e a prefeitura, ou daquele com ONGs ou entidades comunitárias. No caso específico do Cartão Alimentação, o processo tem recebido uma importante contribuição da sociedade e se constituído em uma grande novidade deste governo no campo da participação popular e do controle social das políticas públicas. Por força da necessidade de garantir lisura e seriedade no processo de seleção das famílias a ser beneficiadas pelo Cartão Alimentação, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi buscar na comunidade local a parceria, que se materializou em um pequeno grupo formado por representantes da comunidade e da prefeitura para uma tarefa nada fácil: verificar se o Cadastro Único (implantado no país pelo governo anterior) correspondia aos critérios determinados (atender os mais pobres entre os pobres) pela medida provisória que criou o Programa Cartão Alimentação (PCA). A esse grupo se deu o nome de Comitê Gestor Local (CGL) e suas atribuições foram definidas a partir de um acordo de cooperação assinado entre o MESA e a prefeitura. Nesse acordo foram estabelecidas as atribuições de cada uma das partes, governo federal, governo municipal e sociedade.

Assinados os convênios, foi iniciado o processo de constituição do Comitê Gestor. Dois agentes locais de segurança alimentar, um indicado pela sociedade civil e outro pela prefeitura, passaram por um curso de capacitação e assumiram a tarefa de organizar e coordenar todos os passos para a eleição dos nove membros do CGL. Os dois agentes locais capacitados tiveram como primeira tarefa contatar todas as organizações locais existentes – pastorais de todas as designações religiosas, associações comunitárias no meio urbano e no rural, sindicatos, clubes de serviço, ONGs etc. Para isso promoveram reuniões, deram entrevistas nos meios de comunicação local, fizeram visitas e enviaram cartas.

A orientação era convidar toda a população, independentemente de posição política, religiosa etc. Todos foram convocados para uma assembléia na qual se discutiriam os princípios do Programa Fome Zero, as atribuições do Comitê Gestor e a eleição dos nove membros do comitê. Esta eleição deveria obedecer aos critérios de representatividade tanto da sociedade como do poder público local. A eleição seria direta, por votação aberta de todos os presentes depois de apresentados os candidatos. Seis desses candidatos, para atender ao critério de maior proporcionalidade para a sociedade civil, deviam representar as entidades organizadas naquele município, como igrejas, sindicatos, associações empresariais, clubes, associações comunitárias etc., e outros três eram escolhidos ou indicados pelo governo municipal, estadual e/ou federal.

As assembléias foram realizadas em 2.132 municípios com até 75 mil habitantes do semi-árido e do norte do país, reuniram centenas, às vezes milhares de participantes e, à medida que o programa avançar para outras regiões do país, deverão acontecer também nos demais municípios, porque o objetivo é constituir comitês em todos os 5.562 municípios do Brasil. Segundo depoimentos de quem participou ativamente do processo, foi a primeira vez que a população, chamada a participar a partir de suas próprias organizações e entidades, de forma livre e espontânea, pôde eleger seus representantes para exercer uma tarefa de controle social de política pública. O significado dessa mobilização foi além do mero exercício da democracia participativa. Foram milhares, senão centenas de milhares, de pessoas participando diretamente da implantação de uma política pública – o Programa Fome Zero. Essas pessoas passaram a conhecer como funciona o programa, quem são seus representantes eleitos, e passaram a acompanhar sua execução. Esse exercício mexeu com o poder local constituído, criou espaços em que ele foi obrigado a ouvir o que as pessoas pensam sobre os problemas locais e fragilizou as estruturas que sustentam, às vezes por anos a fio, a manutenção dos mesmos à frente dessas administrações. O poder, portanto, se democratizou e foi exercido, mesmo que de forma rudimentar, diretamente pela população.

2. Controle popular e poder local

Como o Programa Fome Zero é uma política pública em construção, com um caráter de universalidade que nenhum outro programa social tem, com acesso ao direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional, sem restrições de nenhuma ordem, abriu-se a possibilidade de construção desta política pública de baixo para cima, a partir dos mais pobres entre os pobres, o que é inédito na história brasileira.

Com esse processo estão sendo incorporados à vida democrática milhares de cidadãos. Os Comitês Gestores, com maioria da sociedade, têm condições de fiscalizar efetivamente o poder público municipal. Mais que isso, estão sendo estimulados a propor políticas públicas de geração de trabalho e renda, de educação, saúde, agricultura e assistência social, sustentados nas potencialidades e características de cada município. À medida que esse trabalho se estrutura, eles são estimulados a começar a debater e a sugerir políticas no plano regional, propostas para um novo modelo de desenvolvimento que integre municípios com afinidades e potencialidades comuns, por meio dos Consads (Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), outro instrumento de participação social.

Os Comitês Gestores foram criados com uma atribuição de grande responsabilidade: conferir a atualidade do Cadastro Único, seus eventuais problemas e desvirtuamentos e, a partir disso, refazê-lo e atualizá-lo. Isso exigiu que fizessem visitas a todas as famílias para conferir suas condições de vida e, posteriormente, indicar quem poderia ou deveria receber os benefícios do Programa Fome Zero, como o Cartão Alimentação e outros. Com isso o poder público municipal deixou de ser o único a decidir ou ter a última palavra.

O Cartão Alimentação é entregue diretamente à família beneficiada, especialmente à mulher da família, que compra os alimentos autonomamente, sem nenhuma interferência de poderes públicos, seja em nível federal, estadual ou municipal. Isto confere autonomia, faz crescer a auto-estima e constrói cidadania e direitos.

3. A construção de espaços públicos e de valores democráticos

O Brasil tem pouca tradição de vida democrática e menos ainda de participação popular. O Programa Fome Zero, na sua formatação e na sua execução, tem se destacado por ser uma novidade nesse sentido. Primeiro, porque chama o conjunto da sociedade para um mutirão solidário e criativo, envolvendo igrejas, pastorais, movimentos sociais, movimento sindical, ONGs, escolas, universidades, empresários, clubes de serviço. Segundo, porque os Comitês Gestores são um novo espaço de caráter público construído a partir da própria sociedade civil.

Os Comitês Gestores, apesar do seu caráter público, não são institucionalizados, portanto têm um grau de autonomia altamente positivo. E têm alto grau de legitimidade, porque seus membros são eleitos diretamente pela população, tal como acontece nas melhores experiências de Orçamento Participativo.

O povo exercita concretamente a democracia, participa da execução da política pública de combate à fome e à exclusão social. É o povo organizado e consciente para, coletivamente, assumir o seu destino e buscar caminhos para construir seus direitos e a cidadania.

O exercício do poder pela população cria novos valores por meio da vivência cotidiana, assimilados e assumidos. Serve de referência para o combate à corrupção e a desvios do poder, como o autoritarismo, e remete a valores como a solidariedade, o fazer coletivo, o compromisso de todos para resolver os problemas, ao verdadeiro sentido do comunitário.

O Programa Fome Zero, por meio da participação popular e dos Comitês Gestores, está sendo, e está dando, uma aula de democracia.

30 de julho de 2004

Educação cidadã, um desafio para a participação popular

Minha intervenção será como membro do Talher Nacional de Mobilização Social e Educação Cidadã do Programa Fome Zero, mas também como filiado e dirigente do PT. O tema da mobilização não é só uma questão pertinente ao programa, no que tange à participação geral da sociedade em parceria com o governo, mas tem muito a ver com o PT, partido que primou, desde seu nascimento, pela formulação de políticas públicas em processos de amplo debate e mobilização social.

Quando falamos de mobilização social e educação cidadã, estamos falando de 50 milhões de brasileiros e brasileiras que estão na insegurança alimentar, de 11 milhões de famílias que historicamente estiveram privadas de direitos, de vez e de voz, que nunca tiveram reconhecida sua condição de cidadãos. Estamos falando, portanto, dos mais pobres entre os pobres. Porque se falarmos apenas dos pobres brasileiros estaremos tratando de muitos mais, quem sabe outros 50 milhões, pois quem tem em-

prego e ganha um, dois, três, quatro salários mínimos é pobre, num país com salário mínimo inferior a 100 dólares.

Estamos falando ainda de outros 50 milhões, dos pobres e trabalhadores assalariados, de parcelas da classe média, e até mesmo de uma minoria do setor mais rico, que têm compromisso ético e político com as mudanças, têm a consciência de que não é mais possível conviver com estes 50 milhões de pobres, que estão marginalizados até da segurança alimentar. Portanto, falamos de como mobilizar pelo menos 100 milhões de brasileiros e brasileiras: 50 milhões que nunca tiveram espaço e oportunidade ao longo da história: mulheres, negros, indígenas, os miseráveis em geral e tantos outros; e outros 50 milhões que têm o coração aberto, a disposição e a vontade política e ética de se comprometer num mutirão para acabar com a exclusão social, que envergonha, entristece e sensibiliza a todos.

A pergunta é: como mobilizar, como envolver, como fazer que este programa não seja apenas assistencialista ou emergencial? Como combinar a questão emergencial com a estrutural? Como fazer um grande movimento, num processo democrático, sem o autoritarismo de alguém que acha que sabe tudo e quer fazer as coisas de cima para baixo, em que a sociedade brasileira se envolva a partir do seu lugar, do seu saber, da sua capacidade, de baixo para cima, como temos aprendido ao longo dessas duas últimas décadas com o grande mestre Paulo Freire e outros tantos? Como podemos fazer que este processo seja um processo de construção coletiva, solidária, participativa e, portanto, fazê-lo aprendendo e ensinando, nós com os mais pobres entre os pobres, eles entre eles etc.

O desafio é fazer que aconteça um grande mutirão social, cívico, político e cultural, de valores, que nos ajude a construir um processo que seja efetivamente de mudança, com participação e identidade, e que diga para todos, brasileiras e brasileiros, e até para o mundo, que aqui estamos fazendo uma história diferente, que o povo está fazendo a sua história de libertação num processo de massas e participativo, como já experimentamos ao construir as organizações populares no Brasil nas últimas décadas.

O processo que estamos vivendo na construção do Talher Nacional tem esse porte, esse nível, essa abrangência, é novo, em muitos momentos cheio de contradições e dificuldades, próprias de uma experiência nova. Afinal, o objetivo é mover todo um povo em marcha por dignidade, respeito, auto-estima, cidadania.

Nesse sentido, os encontros, reuniões, seminários, debates que o Talher Nacional e os Talheres estaduais, regionais e municipais têm feito em todos os cantos e recantos do Brasil têm trazido a energia, a vontade de participação e, o que é mais estimulante, têm nos dado identidade de povo e clareza de que fazer que as coisas aconteçam com esse grau de participação é construir uma nova nação.

Em 2003, podemos dizer que o Talher Nacional iniciou um processo amplo de mobilização. No mês de agosto, já avaliávamos que atingiríamos até o final do ano pelo menos 20 mil lideranças no semi-árido brasileiro e outras 20 mil no restante do Brasil, isto é, 40 mil lideranças ouviriam falar da mobilização do Fome Zero e seriam chamadas a participar.

Os Comitês Gestores do Programa Fome Zero têm se revelado elemento fundamental desse processo, não só de controle social. Além disso, eles tornaram-se efetivamente espaços de democratização do poder local, de participação popular, de encontro do povo, seja o organizado, seja aquele que raramente participa. Fomos convencidos ao longo do tempo de que o Comitê Gestor, especialmente nas regiões do semi-árido e do Norte, onde ainda vigoram práticas políticas tradicionais de manipulação da vontade popular, foi uma experiência estimulante, as assembleias de eleição dos membros do Comitê Gestor se transformaram em verdadeiros espaços de debate e de exercício da cidadania que questionou as velhas formas de manifestação do poder local. Foi uma espécie de Orçamento Participativo aplicado ao Fome Zero. As pessoas relatam que pela primeira vez aconteceu uma assembleia-geral, aberta e pública da população para eleger seus representantes, sem que o prefeito as indicasse ou desse a última palavra, ocasião em que a comunidade teve condições, poder, autoridade, vez e voz para opinar e decidir.

Para 2004 os desafios são ainda maiores e o conjunto de tarefas infinitas. O Talher Nacional está fazendo um planejamento participativo de nossas ações, no qual levamos em conta que 2004 é um ano-chave de ajuste da máquina etc. Dentro do contexto e da conjuntura previsíveis, passado o primeiro ano de governo, as expectativas tendem a se transformar em cobranças, e é no segundo ano que começam a aparecer as realizações e os resultados.

O objetivo do ponto de vista da mobilização social e da educação cidadã é alcançar todos os municípios brasileiros em 2004, e a pergunta para mim e para todos que aqui estão é: como chegar aos quase 4 milhões de famílias que o Bolsa Família já está atendendo? Não basta só fazer reuniões e debates entre nós. Precisamos começar a interagir com as famílias, o que significa ter equipes preparadas em todos os municípios. Como interagir com elas contribuindo para que essas famílias tenham vez e voz, e não apenas recebam o Cartão Alimentação ou o Bolsa Família? Como fazer que ingressem em projetos de geração de trabalho e renda, em cursos de alfabetização, que acessem os serviços de saúde para sair, aos poucos, da situação em que estão?

O objetivo final do Programa Fome Zero é não haver mais Programa Fome Zero ou o Bolsa Família; por isso ele é extraordinário, por ser temporário. Se der certo, vai construir um novo país, com desenvolvimento econômico e social, sem fome, realizando o sonho democrático popular.

Nesse contexto, a participação do PT, a relação estabelecida com o Setor de Mobilização Social, com o Talher Nacional do Programa Fome Zero tem sido fundamental como articulação política. No partido há capilaridade, direção política, capacidade de incidência real na vida em todos os âmbitos. A participação ativa do partido aumenta a abrangência, extrapola, vai além do Programa Fome Zero. Discute saúde, educação, agricultura, políticas públicas, educação alimentar, planejamento familiar. E ao fim e ao cabo discute política no sentido de um novo projeto de desenvolvimento econômico, social, cultural, ambiental, discute novos valores que vão surgindo, não porque um governo quer ou

assim optou, mas porque esses valores vão substituindo os velhos na prática política deste governo, de dentro para fora. Isso traz solidez ao que estamos construindo juntos – um novo Brasil, com uma perspectiva de mudança real que todos sonhamos.

O esforço que o Talher está fazendo tem como objetivo construir uma rede nacional de educadores populares e uma rede nacional de ASLs (agentes de segurança alimentar), algo semelhante aos agentes voluntários da Pastoral da Criança ou aos agentes comunitários de saúde coordenados pelo Ministério da Saúde. É preciso chegar aos milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família, falar com cada uma, incorporar cada pessoa a um movimento coletivo e organizado. Isso exige uma articulação interna ao governo, com diferentes órgãos e setores governamentais, especialmente os da área social e os que implantam políticas públicas. Esse esforço, no entanto, exige uma articulação com os setores organizados da sociedade, como os Conseas (Conselhos Municipais de Segurança Alimentar) nos diferentes níveis, com o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, com os movimentos sociais e o sindical, principalmente com os seus organismos de formação, com o Mutirão da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e das igrejas, e assim por diante. Ou seja, é preciso construir um verdadeiro mutirão cívico e social de massas, envolvendo milhões no resgate da cidadania, da auto-estima do povo e na construção da dignidade humana.

Para todos que estamos há muito tempo na luta, e mesmo para os que estão há menos tempo, este é um momento histórico para não se perder. Não só porque temos a oportunidade de dialogar com os 50 milhões mais pobres entre os pobres, mas porque temos a oportunidade de recuperar, avançar e requalificar a mística da participação.

Quando uma causa apaixonada as pessoas, ela as transforma, e acho que isso é o mais estimulante nessa experiência do Programa Fome Zero. Estamos diante de uma grande oportunidade para desenvolver essa paixão que vem conosco de muitos anos, a mesma dos que fundaram o PT, dos que estão nos movimentos sociais, mas que, muitas vezes, por causa do envolvimento insti-

tucional, da perda de identidade, das dificuldades oriundas da cultura política instalada no país, acaba sendo substituída, diluída e perdida.

Temos de recuperar a mística da mudança, a fé na irmã e no irmão, o sentido político e ético de se envolver, participar, e essa mística mobiliza, educa, cria o novo homem e a nova mulher.

15 de maio de 2004

Comitês Gestores, Comitês Fome Zero

I. Histórico e considerações iniciais¹

1. Com o lançamento do Programa Fome Zero pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a sociedade civil foi chamada a contribuir e participar da formulação de políticas públicas de combate à fome e à insegurança alimentar, assumindo um papel de protagonista do processo de mudanças transformadoras em curso no país.

2. Os Comitês Gestores da política pública do Fome Zero nasceram desse desejo: lutar para que as políticas e ações no campo social tenham um caráter educativo, de resgate da autoestima, de superação de limitações historicamente impostas, e

1. Este texto foi elaborado pelo grupo de trabalho criado dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para construir a metodologia de implementação do controle social do Programa Bolsa Família.

além disso contribuam para a geração de oportunidades de trabalho e renda. Enfim, para que sejam um exercício pleno da prática de cidadania. Foram criados Comitês Gestores em 2.132 municípios, até dezembro de 2003, compostos por membros da sociedade civil eleitos e por representantes dos governos do estado e do município.

3. Por intermédio dos Comitês Gestores, milhares de cidadãos foram incorporados à vida democrática, exercendo a fiscalização efetiva do poder público municipal, propondo políticas públicas de geração de trabalho e renda, segurança alimentar, educação, saúde, agricultura, assistência social, e contribuindo, no plano local e regional, para um novo modelo de desenvolvimento sustentado. Na definição do Talher Nacional, braço mobilizador do Fome Zero,

“o exercício do poder pela população cria novos valores, torna-os vivência cotidiana, assimilados e assumidos. Serve de referência para o combate à corrupção e a desvios do poder, como o autoritarismo, e remete a valores como a solidariedade, o fazer coletivo, o compromisso de todos para resolver os problemas e desafios”.

4. A prática dos Comitês Gestores locais esteve orientada para selecionar, entre as famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal, no respectivo município, aquelas que seriam beneficiadas pelo Programa Cartão Alimentação. A eles também foram atribuídas outras iniciativas, como:

- Acompanhar e orientar as famílias beneficiadas, com auxílio de voluntários maiores de 16 anos, observando a evolução socioeconômica e nutricional de cada família.
- Contribuir para o levantamento e a consolidação das informações, subsidiando o Órgão Gestor Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na operacionalização e na avaliação das ações implementadas.
- Interagir com os diversos programas setoriais dos órgãos ou

entidades executoras locais, que tenham entre suas atividades ações direcionadas à alimentação e à nutrição.

- Juntamente com outras organizações da sociedade civil local, garantir a participação das famílias beneficiadas pelo Cartão Alimentação em outros programas no município (erradicação do analfabetismo, programas de saúde, cooperativismo, economia solidária etc.).

5. As normas de funcionamento dos Comitês Gestores Locais foram explicitadas nos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre o MESA e os governos estaduais e municipais para implementação exclusiva do Programa Cartão Alimentação.

6. Paralelamente ao Cartão Alimentação, o governo federal contava com outros mecanismos de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola e o Auxílio Gás. Tais programas, no entanto, não eram objeto da atuação dos Comitês Gestores, embora os beneficiários de todos eles fizessem parte de uma mesma base de dados – o Cadastro Único.

7. Em 20 de outubro de 2003, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família, instituído e regulado pela Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004. O Bolsa Família unificou os programas de transferência de renda e está absorvendo, gradativamente, o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e também o Cartão Alimentação. Neste processo prevaleceu a decisão de manter o cadastro-base de concessão dos benefícios, bem como de adotar o mesmo critério para seleção por renda familiar, igualmente observado nos programas que o antecederam.

8. A lei que instituiu o Bolsa Família estabelece que a gestão do programa é *pública e governamental*:

“Art. 8º – A execução e gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio de conjugação de esforços entre entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

9. Dessa forma, o Programa Bolsa Família não poderia constituir-se em objeto de ação por parte dos Comitês Gestores, o que provocou intensos debates e reuniões entre outubro e novembro de 2003. A posição final do governo federal foi manter o programa sob gestão pública e governamental, excluída, portanto, do raio de atuação dos Comitês Gestores. Não se trata, no entanto, de uma visão centralizadora no campo das políticas sociais, mas de fazer convergir os esforços do Estado, em todos os seus níveis, no combate à fome e à exclusão social.

10. Cumpre destacar, ao mesmo tempo, que a própria lei que instituiu o Programa Bolsa Família prevê que:

“Art. 9º – O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público Municipal na forma do regulamento.

Parágrafo único – A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o *caput* é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada”.

11. Ocorre que na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada de 17 a 20 de março de 2004 em Olinda, foi aprovada a seguinte moção:

- “confirmar os Comitês Gestores já constituídos e garantir o mesmo modelo nos demais municípios brasileiros, como instrumentos de controle e gestão compartilhada das políticas públicas do governo federal;
- ampliar a sua atuação de controle social para além do programa de transferência de renda, abrangendo também as demais ações de segurança alimentar que forem implantadas no município;
- que todas as suas atribuições, bem como a composição e condicionantes, sejam regulamentadas em lei ordinária;
- que o governo assuma o compromisso de fazer a revisão do Cadastro Único, aproveitando a experiência e a contribuição dos Comitês Gestores”.

12. Tal diretriz, combinada com a necessidade de preservar o patrimônio humano e social acumulado pelos Comitês Gestores e em respeito ao espírito da lei que instituiu o Programa Bolsa Família, abre espaço para a *evolução do papel do Comitê Gestor*, para que se adapte ao novo contorno assumido pelas políticas sociais do governo a partir de outubro de 2003.

II. Comitês Fome Zero – o novo papel dos Comitês Gestores

13. Essa nova estratégia e conformação política, no entanto, parte da mesma filosofia que levou à criação dos Comitês Gestores como instâncias de efetiva participação da sociedade civil na mobilização pela erradicação da fome, no combate à exclusão social, além de contribuir na implementação de programas estruturantes regionais para a conquista de autonomia socioeconômica pela população excluída.

14. A legislação que unificou os programas de transferência de renda, incorporando-os ao Bolsa Família e ao mesmo tempo inserindo-os plenamente no Fome Zero, avança também em conceitos e práticas ao abrir espaço para a transformação dos atuais Comitês Gestores em Comitês Fome Zero, na forma que se segue:

- preservam-se a proporcionalidade e a estrutura atuais do Comitê Gestor, ou seja, *dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do governo*. Os representantes da sociedade serão eleitos diretamente nas plenárias ou assembleias abertas a toda a população, convocadas por uma Comissão Preparatória Municipal, instituída por Decreto Municipal, composta de até no máximo cinco participantes, nominalmente identificados, compostos na mesma proporcionalidade dos comitês: um terço do governo e dois terços da sociedade civil;
- preservam-se os Comitês Gestores já instituídos, transformando-os em Comitês Fome Zero;
- sugere-se que os Comitês Fome Zero incluam, em seu processo de evolução, a participação de representantes das áreas de Assistência Social, Saúde, Educação e Segurança Alimentar, com o

objetivo de garantir a integração, a transversalidade e a intersectorialidade das políticas sociais.

15. São atribuições e competências do Comitê Fome Zero:

- contribuir com o Poder Público Municipal e os governos estadual e federal para que os programas de transferência de renda atinjam efetivamente as famílias mais necessitadas nos municípios e para a melhoria progressiva do Cadastro Único;
- exercer a fiscalização sobre as políticas do Fome Zero, na execução dos programas de transferência de renda em cada município, no controle social sobre as ações de segurança alimentar, como a distribuição de cestas de alimentos, programa do leite, compra local de agricultores familiares etc.;
- integrar-se na participação com os diversos programas setoriais de órgãos ou entidades executoras locais que tenham entre suas atividades ações direcionadas para o desenvolvimento local, a geração de emprego e renda, a atenção à família, a melhoria dos padrões alimentares, educacionais e de saúde das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família;
- contribuir para a formulação, a elaboração e a implementação de programas complementares estruturantes das políticas do Fome Zero que apontem para o desenvolvimento regional sustentado e a emancipação socioeconômica da população excluída;
- mobilizar a sociedade na defesa e no acompanhamento da execução das políticas do Fome Zero;
- difundir junto à população as ações do Fome Zero;
- promover, em parceria com os Conseas municipais, discussões locais para a formulação de um Projeto Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- contribuir para a avaliação das ações do Fome Zero, oferecendo informações sobre o impacto na qualidade de vida dos beneficiários;
- contribuir com o *processo de avaliação das denúncias de irregularidades e comunicação de fraudes* na implementação dos programas vinculados às ações do Fome Zero. As denúncias de-

verão ser analisadas pelos membros do comitê e o respectivo relatório registrado em ata. Os relatórios de avaliação do processo de cadastramento, bem como os de avaliação dos seus impactos na comunidade, deverão ser encaminhados à Prefeitura Municipal. Permanecendo a irregularidade, estes deverão ser encaminhados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

16. Operacionalmente e a partir dessa nova concepção, a relação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os Comitês Fome Zero buscará consolidar o papel e a atuação da sociedade civil no âmbito do Fome Zero, como a seguir explicitado:

- Os Comitês Fome Zero terão acesso a informações sobre a metodologia de cada programa social do governo federal (público-alvo, critérios de acesso, objetivos) e os recursos para eles repassados nos municípios. Com relação à lista de beneficiários dos programas de transferência de renda (Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Benefício de Prestação Continuada – BPC e Agente Jovem), os dados serão completados com os endereços das famílias e um termo de compromisso que obriga a respeitar a privacidade dos beneficiários e o uso autônomo da renda transferida. O objetivo de tal acesso à lista dos beneficiados é única e exclusivamente permitir que os Comitês Fome Zero possam avaliar a seriedade e a eficácia do trabalho das prefeituras quanto ao cadastramento correto da população pobre, de modo que possam influir na avaliação do indicador de qualidade do cadastro, que será amplamente divulgado pelo MDS.
- Promoção de Encontros Regionais com os Comitês Fome Zero locais para o aprofundamento das concepções e dos conteúdos do Fome Zero – lógica da expansão dos programas, aprimoramento constante do Cadastro Único, importância da função de fiscalização e controle social, e novas atribuições dos Comitês Fome Zero.

- Também a promoção do II Módulo de Capacitação, em parceria com os atores da mobilização social, voltado para o desenvolvimento local, visando capacitar os Comitês Fome Zero a interpretar a realidade socioeconômica do município ou região e as potencialidades locais de desenvolvimento sustentado.

17. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está articulando a constituição do Grupo de Trabalho Fome Zero – GT Fome Zero – no âmbito da Câmara de Políticas Sociais, com ampla e estratégica composição, demonstrando a importância conferida à cooperação interministerial e à articulação entre políticas e programas no desafio de vencer a fome e a insegurança alimentar, revertendo a dinâmica reprodutiva da pobreza. A natureza abrangente do desafio da articulação das políticas governamentais remete a um amplo espectro de iniciativas públicas com estímulos ao desenvolvimento local, fomento à produção familiar, incentivo à geração de ocupação e renda, investimentos e parcerias para a implantação de restaurantes populares, construção de cisternas etc.

Esse amplo leque está sustentado no diagnóstico segundo o qual a pobreza, para além dos indicadores de educação, saúde, condições de habitação, saneamento, entre outros, está também fortemente vinculada ao baixo dinamismo da economia dos municípios e do entorno regional e requer ações estruturantes de caráter territorial. Compreendemos que a segurança alimentar deve ser o ponto de convergência de políticas estruturais e de natureza interministerial, ou seja, uma política de governo.

Defendemos que essa integração ocorra por intermédio de um conjunto de ações articuladas que permitam a melhoria permanente – e sustentável – das condições de alimentação, infraestrutura básica (saneamento, água, luz), saúde, educação, ocupação e renda no âmbito dos grupos familiares, das comunidades e dos municípios.

18. Por meio da Secretaria Nacional de Articulação e Parcerias, o MDS se integrará em ações e experiências aos demais ór-

gãos gestores de políticas sociais (ministérios, secretarias, instituições públicas, mobilizadores sociais etc.), para a implementação de *ações estruturantes e portas de saída* dos programas de transferência de renda.

19. Por último, reforçamos a concepção de que o Fome Zero, como política pública, é o ambiente mobilizador e o eixo condutor de programas e ações em cinco grandes áreas: segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, programas complementares estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã.

1º de setembro 2004

Parte 4

O Programa Fome Zero e a participação dos municípios

José Giacomo Baccarin

Secretário do Programa Comunidade Solidária

Segurança alimentar

Um desafio para as administrações municipais

Para falar do Programa Fome Zero e da participação dos municípios, primeiro é preciso pensar nos papéis tanto do poder público local, prefeituras, vereadores, como da sociedade civil em face das políticas de segurança alimentar e de combate à fome. Nossa estratégia, nosso pensamento, nossa concepção de segurança alimentar vêm procurando – e, na minha avaliação, conseguindo – estimular uma grande participação das comunidades locais. A constituição dos Comitês Gestores, do Comitê de Controle Social do Fome Zero indica isso. Com todas as dificuldades operacionais que temos, com todos os problemas acumulados, avalio com muita tranquilidade que a decisão de criar os Comitês Gestores foi acertada e um ponto positivo para a concepção de segurança alimentar e para o Fome Zero que queremos implementar no Brasil.

Temos hoje Comitês Gestores montados em 2.132 municípios, a maioria no Nordeste e no Norte, mais recentemente também nas regiões de Consórcios de Segurança Alimentar e Desen-

volvimento Local (Consads). Estamos montando mais 354 no Nordeste, englobando todos os municípios com até 75 mil habitantes daquela região. O que temos percebido é que esses Comitês Gestores estimulam uma disputa local, que entra no comitê – e tem de ser assim, não se deve evitar isso. E, de fato, tem servido, em grande parte, para o controle social do programa de suplementação de renda.

Um dado geral: em relação ao Cadastro Único que herdamos do governo anterior com muitas imperfeições, os Comitês Gestores têm evitado o pagamento ou excluído do benefício do Cartão Alimentação, agora Bolsa Família, em torno de 25% dos nomes, em média. Lógico que alguns não fizeram isso e outros fazem mais radicalmente. Graças a essa ação, hoje avaliamos que apenas 20% dos dados do Cadastro Único apresentam problemas que necessitam ser corrigidos. Isso é um grande sucesso se considerarmos o tamanho das dificuldade que temos para fazer o controle social, tão fundamental quando se quer direcionar o dinheiro público para quem precisa de fato e não permitir desvios.

Nós apostamos no Comitê de Controle Social, queremos inclusive trabalhar por meio do Comitê Gestor a nossa concepção de segurança alimentar, que é, essencialmente, fazer da política emergencial uma medida de suplementação de renda, pois aumenta o poder aquisitivo da população para a compra de alimentos. Além disso, o atendimento emergencial deve constituir uma oportunidade para, ao mesmo tempo, discutir outras questões, pensar em outras políticas mais duradouras que possam reverter aquela condição de um grande percentual da população que está abaixo da linha de pobreza. Em alguns lugares onde estamos trabalhando, 80% da população do município está abaixo da linha da pobreza. Essa é a realidade das famílias a que estamos atendendo.

Por isso, junto com a suplementação de renda, o Fome Zero reforça a política de alfabetização, em articulação com os ministérios da Educação e da Cultura. É para melhorar a condição de vida, especialmente das mulheres, que têm de se deslocar mais de quatro quilômetros para pegar água, que estamos estimulando a construção de cisternas no semi-árido brasileiro.

Estamos agora dando um passo importante, fazendo o segundo módulo de *capacitação dos Comitês Gestores*. O primeiro foi basicamente sobre a concepção de segurança alimentar, a operação do Cartão Alimentação, a própria montagem do Comitê Gestor mediante processos de assembléias – tivemos casos de assembléias com 2 mil pessoas. Foi um processo muito rico. Agora, nesse segundo momento, vamos capacitar para questões de desenvolvimento. Em todos os 1.200 municípios do semi-árido serão chamados dois representantes dos Comitês Gestores para discutir a questão do desenvolvimento local.

Depois vem o terceiro momento, em que vamos discutir e capacitar para a “Elaboração de projetos para captação de recursos”. Estamos querendo que o Comitê de Controle Social do Cartão Alimentação se transforme num espaço de discussão mais ampla da situação local e pense em políticas de desenvolvimento. Para isso estamos dando alguns passos para fortalecer o trabalho desse comitê. Primeiro serão os comitês mais antigos, os do semi-árido. Vamos selecionar dois bolsistas por comitê para ajudar no trabalho operacional do Comitê Gestor. Estamos implantando uma política de acesso facilitado à internet, em alguns lugares inclusive com instalação de telecentros.

Acho importante que pensemos nessa representação social, no mandato do Comitê Gestor. É preciso elaborar mais essa idéia, pois cometemos uma falha aí: inicialmente não pensamos direito sobre como seriam todos os passos nem sobre as conseqüências dos CGL (Comitês Gestores Locais) porque se trata de um trabalho voluntário; ao mesmo tempo ele causa desgastes àqueles que fazem enfrentamentos na base. Pessoas que fazem trabalho voluntário decidirem se excluem famílias de políticas sociais, mesmo que elas estejam indevidamente cadastradas, isso traz problemas políticos locais, ainda mais no caso de cidades pequenas, onde todos se conhecem e conhecem os interesses de todos.

Outra questão que diz respeito à participação social e que gostaria de ressaltar é a importância dos Conseas (Conselhos Municipais de Segurança Alimentar). Deve ser feito um esforço organizativo para criar esses conselhos. Nossos vereadores devem

apresentar propostas nas câmaras municipais, as prefeituras não podem deixar de propor sua criação, ou mesmo o movimento social deve em cada lugar procurar estimular ou cobrar a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar. Este é o espaço de elaboração dos programas locais de segurança alimentar. A questão da segurança alimentar é muito diversa no país. É justificável haver um conselho nacional, como se justifica haver conselhos estaduais e também conselhos municipais.

Diante da concepção que procura no combate à pobreza uma porta de saída e adota outras políticas além da suplementação de renda, gostaria de destacar uma política que estamos construindo para ser efetivamente aplicada em 2004, os Consads (Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local). Já estão prontos, na fase de licitação, 18 processos, e existem mais 22 em curso. Até o final do ano teremos 40 Consads instalados no Brasil, pelo menos um por estado.

Os Consads se constituem em uma união entre mais ou menos 20 municípios, em média. Reúnem-se aí tanto a sociedade civil como as prefeituras para discutir um plano de desenvolvimento local, especialmente vinculado à segurança alimentar. Estamos apostando nesses Consads, porque, das experiências de consórcios conhecidas no país, temos percebido que o problema não é a mobilização da comunidade, mas a continuidade do processo. Percebemos que muitas vezes se faz uma boa mobilização social, se levanta uma boa agenda dos problemas locais, só que depois se comete um pecado, a crença de que as coisas se resolvem de uma maneira voluntarista com as próprias condições da região.

O que estamos procurando estimular nos Consads é a união entre municípios de uma região ligada por questões econômicas, sociais, culturais, e casar essa mobilização e suas sugestões com as ações efetivas do governo federal. O orçamento do Ministério de Segurança Alimentar de 2004 está extremamente vinculado a essa proposta. Teremos recursos orçamentários suficientes para bancar cursos de capacitação, pequenos investimentos nesses consórcios, quer dizer, estimular a mobilização com recursos públicos imediatos, evitando assim que as pessoas se desmotivem no

momento da realização de seus planos. Pretendemos que os Consads sejam os instrumentos locais para todos os demais programas de segurança alimentar e inclusão social. Esses consórcios estão nas regiões mais pobres dos estados e nas regiões caracterizadamente agrícolas.

Outro trabalho que começamos a fazer agora é um levantamento mais sistematizado das experiências municipais de segurança alimentar. Vamos fazer um chamamento, não com a intenção de premiar, mas vamos garantir a publicação para as melhores experiências municipais. Elas serão classificadas, conforme o tamanho da prefeitura, em três níveis: até 75 mil habitantes, de 75 mil a 500 mil e acima de 500 mil. Devem ser apresentadas por temas, como merenda escolar, agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, educação alimentar. Com isso, além de divulgar as boas ações públicas, queremos fazer um banco de projetos que as prefeituras desenvolverão e estimular sua existência.

Desde que iniciamos o Programa Fome Zero temos o entendimento de que é importante e necessário ir além das ações do governo federal e estimular toda participação da sociedade civil, inclusive do poder público municipal. Temos experiências municipais riquíssimas neste país. Então queremos juntar mais essas experiências e divulgá-las entre as prefeituras.

O compromisso do Ministério com as políticas estruturais de geração de emprego e renda, de desenvolvimento das economias locais, é grande e está destacado em duas linhas do orçamento de 2004. A primeira é a melhoria das condições de vida das populações, em que vamos patrocinar tanto cursos de economia solidária, capacitação de microcrédito, como investimentos, por exemplo, num adensamento produtivo de uma bacia leiteira. Vamos fazer uma prévia divisão desses recursos, que são da ordem de 140 milhões de reais, e distribuir entre os consórcios de desenvolvimento local. A segunda é a continuidade do programa de compra da agricultura familiar, que também tem recursos de aproximadamente 140 milhões de reais. Com isso quero dizer que o orçamento para 2004 está vinculado a essas duas linhas de ação.

A participação de todos que intervieram neste debate é muito importante, porque nos traz as avaliações que a população em geral e os movimentos sociais estão fazendo dos programas que estamos implementando. Acho que vários dos problemas aqui relatados não se resolvem de uma maneira simples nem com intervenção do governo federal. O governo não tem esse poder todo e é bom que não tenha, mesmo quando estamos à frente dele. Muitos dos problemas apontados aqui, como o controle social dos recursos, a inclusão de famílias necessitadas, a exclusão de outras que já estavam nos programas de transferência de renda do governo FHC e que comprovadamente têm renda, a participação da sociedade sem a interferência do prefeito e a isenção do prefeito na escolha dos representantes nos Comitês Gestores, tentamos administrar na relação com os municípios. A questão é que a disputa local não deixou de existir; pelo contrário, ela se intensificou e não pode ser desconsiderada. Além disso, não há como o governo federal, por mais que queira, impor um tipo de relação com a sociedade passando por cima do poder local. Este poder está constituído, o prefeito foi eleito, tem tanta legitimidade quanto o presidente da República e assim deve ser tratado pelo governo federal. As relações são federativas e devem ser respeitadas com este princípio. Não há como o governo federal priorizar relações apenas com seus aliados na luta política local, isso é o mesmo que decretar uma intervenção no município, e o PT sempre criticou a discriminação que outros governos fizeram com representantes locais que não eram do seu campo.

Há maneiras de o governo ajudar no processo de controle social e do uso do dinheiro público e acho que ele o está fazendo por meio da ação do ministro Waldir Pires, da Controladoria-Geral da União, em relação à fiscalização do uso dos recursos públicos. Esta é uma ação importantíssima nesse sentido. Não vai resolver todas as demandas nem coibir toda a corrupção, não devemos ter essa ilusão, mas tem efetivamente coibido alguns abusos.

O PT é um partido institucionalizado; tem de fazer a boa briga, até questionar o conservadorismo da Justiça. Evidentemente isso tem um custo para o governo. Os juízes já começam, nas suas

sentenças, a retaliar o governo Lula. Mas o PT deve continuar disputando o poder, mesmo que essa disputa seja difícil e demorada.

O que nos anima é que temos assistido a várias brigas boas. Em vários lugares o movimento social tem controle do Comitê Gestor e em outros, não. Depende da força e da qualidade da luta social que se trava nos municípios.

O concreto é que já estamos andando nos estados, apurando as denúncias que os Comitês Gestores encaminharam. Isso é mais trabalho, mas quem se propõe a administrar com participação popular não pode se queixar do aumento da demanda de trabalho, e no nosso caso a situação é mais grave porque nossa estrutura é muito pequena, mas temos procurado fazer a verificação mesmo que demore um pouco. Por outro lado, estamos sempre buscando formas para aprimorar esse trabalho, reforçar a equipe, encontrar maneiras de potencializar os esforços etc.

Muitas denúncias são provenientes da implantação do Bolsa Família. Este programa está pagando os benefícios a partir de outro corte na renda. Então ocorre que no município o Comitê Gestor descredenciou uma família para pagamento do Cartão Alimentação, só que agora esta mesma família começa a receber o Bolsa Família; isso realmente causa desmoralização ao trabalho do Comitê Gestor. Esse é um problema que estamos tentando resolver. Por isso estamos programando para o semi-árido nova rodada de capacitação, preparando para o desenvolvimento local, mas pensando em aproveitar para também poder falar coisas novas do Bolsa Família e do Comitê Gestor. Iremos fazer isso em todo o Brasil, é necessário.

Outro problema apontado foram as condições de trabalho dos Comitês Gestores. Esse problema é real e temos consciência dele. Hoje estamos operando com um sistema de computação precário, a conexão cai a toda hora, não tem acesso, as prefeituras às vezes não disponibilizam computadores, mas já estamos melhorando essa situação, estamos dotando os Comitês Gestores de um computador e de acesso facilitado à internet. Esse é um convênio com o Ministério da Educação que começa a ser implantado em todo o semi-árido e nos Consads para evitar esses problemas.

O outro problema que considero sério e para o qual não temos uma solução pronta é a inclusão de novas famílias. O cadastro existente muitas vezes foi feito por um viés político, no sentido ruim do termo. Quando o Comitê Gestor funciona bem – e muitos funcionam bem –, consegue evitar o pagamento indevido, mas nem sempre isso tem sido possível. Contudo, os comitês não conseguem incluir novas famílias. Sobre isso precisamos encontrar uma saída urgente.

Temos dado alguns passos – por exemplo, a documentação. Existem muitas famílias pobres no Brasil que não têm sequer um documento, então não podem ser cadastradas perante a lei. Este é um problema sério e a nossa proposta é que os Comitês Gestores não façam o cadastramento. Quem deve cadastrar essas famílias pobres é o poder público. Mas o Comitê Gestor pode indicar mandando uma lista.

Ainda sobre os Comitês Gestores, acho importante que pensem no estabelecimento de mandatos para eles.

Sobre desenvolvimento local, diferentemente do que alguns têm defendido, entendemos que a ação pública do governo federal é fundamental nesse tema. O Estado deve ter uma ação macroeconômica e também investir em ações de desenvolvimento do território; aliás, a estratégia de implantação do Cartão Alimentação foi uma que levou em conta o território. Fomos para a região do semi-árido com outras propostas, outros programas visando a inclusão social. Em conjunto com empresas públicas e outros ministérios, propusemos programas de alfabetização; com a Embrapa propusemos a criação de um banco de sementes e matrizes de pequenos animais, e assim por diante. Por trás disso há uma estratégia de desenvolvimento territorial na prática.

Não acho que o Comitê Gestor afete o pacto federativo, mas certamente pode ser um aprimoramento da participação da população e da democracia no Brasil. Inclusive, acho que a partir da ação dos Comitês Gestores podemos alterar a composição de algumas câmaras de vereadores e prefeituras municipais. Tenho a impressão, pelo que tenho percebido e pelo interesse que a população tem demonstrado, de que isso pode acontecer. A longo ou a

médio prazo acho que a sociedade vai exigir algumas mudanças, vai querer aprimorar a relação que tem com a prefeitura.

O outro problema é um velho conhecido nosso, o da informação. É algo que temos que trabalhar, esperamos constituir uma rede de comunicação entre os Comitês Gestores e os Consads. Essa rede já foi constituída pelo Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados), queremos colocar isso em funcionamento. É muito importante que de fato se consiga aprimorar o diálogo do agente público federal com o representante da sociedade e até mesmo com o agente público local. Essa questão vai ser objeto de deliberação e encaminhamento em breve.

Há um ponto que considero emblemático: o Programa Fome Zero é bem avaliado pela população. É o compromisso do governo Lula em favor da população brasileira e das transformações sociais. É esse símbolo que não devemos descaracterizar. É um grande símbolo e há uma grande mobilização. Não se resolve tudo no Brasil apenas com o combate à fome e com a segurança alimentar, mas é uma bandeira que o nosso presidente levantou de uma maneira correta e que temos que continuar empunhando porque o povo entende isso como o compromisso com ele. Por mais elaboração teórica que façamos, a política se faz também com simbologia, e esse símbolo é de conteúdo popular e transformador.

Participei recentemente de eventos regionais do PT e me surpreendi muito positivamente com o grande engajamento do partido em relação a esse tema. Como ficamos presos ao dia-a-dia da operacionalização do programa, acabamos não nos dando conta de como o tema está candente. De fato, o presidente Lula foi muito feliz ao indicar esse tema como prioridade. A segurança alimentar continua sendo destacada pela população em relação às realizações do governo federal. E, mesmo com todas as críticas que o Fome Zero vem recebendo da imprensa, aumentou sua avaliação positiva. O povo que queremos atender está manifestando sua satisfação. Isso significa, no mínimo, que estamos no rumo certo.

Entendo que devemos continuar reforçando, dando destaque a esse tema nos nossos embates políticos. Ele está na ordem do dia

e em alta na avaliação do governo federal pela população. O PT faz muito bem em continuar com a mobilização em torno desse tema.

3 de maio de 2004

Sérgio Paganini

Agrônomo, diretor do Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda da Secretaria de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Combate à fome nas grandes cidades

O enfrentamento do problema da fome implica, em primeiro lugar, o reconhecimento do seu caráter multidimensional e inter-setorial, que requer intensa articulação entre as políticas econômicas e sociais. O impacto de medidas de natureza macroeconômica alcança de forma substantiva as situações de fome e pobreza, em especial a distribuição da renda, ainda extremamente desigual em nosso país, a criação e manutenção de empregos e oportunidades de trabalho, o poder de compra dos salários, particularmente os preços dos bens essenciais, entre outros aspectos fundamentais à vida digna pautada nos direitos básicos da cidadania.

As necessárias e desejáveis alterações no quadro social vigente rumo à construção de uma sociedade mais justa demandam que as diversas políticas públicas estejam articuladas e direcionadas para esse fim. As políticas sociais, sejam elas de caráter universal ou voltadas prioritariamente para a população em situação de vulnerabilidade e pobreza, abrangem diferentes campos de interven-

ção do Estado e precisam ser pensadas articuladamente quando da formulação de uma estratégia de intervenção voltada para o enfrentamento das situações de pobreza e fome. É fundamental garantir e fomentar a participação dos diferentes níveis governamentais e da sociedade. Não há um Estado onipotente que seja capaz, sozinho, de responder aos desafios colocados pela enorme dívida social acumulada nas últimas décadas.

O esquema proposto a seguir procura sistematizar a complexidade das diversas dimensões da intervenção que impactam as situações de pobreza e insegurança alimentar. No campo superior do esquema estão listadas as dimensões econômicas e sociais que perpassam a atuação de vários órgãos governamentais setoriais e não-governamentais. No campo inferior é apontada a dimensão social que constitui o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). São identificadas três áreas de atuação: Políticas Emancipatórias, Políticas de Segurança Alimentar e Políticas de Assistência Social.

As ações que conformam as Políticas Emancipatórias abrangem o campo de atuação de diversos órgãos públicos federais. Nesse caso, cabe ao MDS a articulação das várias iniciativas visando o atendimento efetivo e a ação coordenada, de modo a alterar o quadro de pobreza e vulnerabilidade social.

As ações referentes às Políticas de Segurança Alimentar e de Assistência Social são de competência do MDS. Atuar de forma a impulsionar as potencialidades de cada uma no bojo de um trabalho articulado resulta em impactos maiores do que quando realizadas isoladamente. São iniciativas desenhadas sob a forma de programas e ações, em grande parte associadas aos demais níveis de governo e à sociedade, que, voltadas para áreas marcadas pela pobreza, têm força de reversão do quadro atual de exclusão social.

Estudos recentes sobre a distribuição de renda no Brasil mostram que as grandes cidades, em especial as regiões metropolitanas, concentram uma parcela considerável do contingente populacional em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Embora apresentem uma proporção de pobres menor do que outras áreas do país, é justamente nas grandes cidades que a pobreza vem au-

mentando mais rapidamente. No período de 1995 a 1999, por exemplo, houve um crescimento anual de 5,4% na quantidade de famílias pobres nas regiões metropolitanas. Essa proporção contrasta com o crescimento anual de 1,7% nas áreas urbanas não-metropolitanas e de 0,3% ao ano nas áreas rurais, no mesmo período.

Diante dessas evidências, faz-se necessária a adoção de uma política de desenvolvimento social e segurança alimentar e nutricional direcionada às especificidades das grandes cidades, que incorpore as diferentes demandas por atendimento e considere a complexidade advinda do ambiente urbano, formado por segmentos variados, de modo a garantir uma vida digna e uma alimentação adequada e regular a todos os cidadãos.

A proposta aqui apresentada consiste na formulação e na implementação de Políticas Emancipatórias, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Assistência Social, sob a coordenação do MDS, direcionadas para as grandes cidades, de modo a:

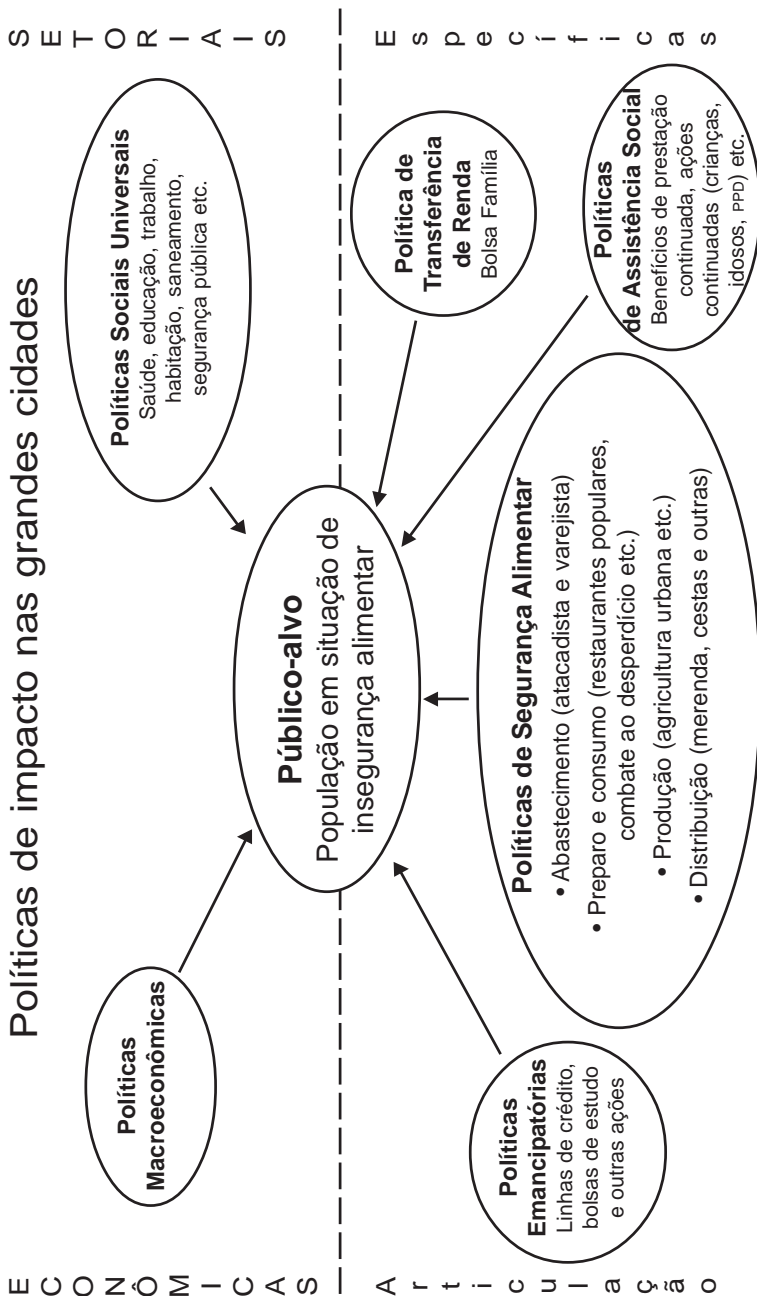
- estabelecer uma ação articulada do governo federal;
- definir prioridades de programas e ações;
- identificar públicos-alvo preferenciais;
- elaborar cronograma de atuação territorializado;
- estabelecer competências e responsabilidades dos três níveis de governo e da sociedade na implementação de políticas, programas e ações;
- definir fontes e mecanismos de financiamentos, inclusive instrumentos adequados de repasse de recursos.

Pretende-se com esta proposta apenas iniciar um processo de discussão que, após o somatório das contribuições e críticas, poderá resultar na formatação de uma política de desenvolvimento social e combate à fome para as grandes cidades.

1. Modalidades de políticas de desenvolvimento social e combate à fome para as grandes cidades

Como forma de facilitar a análise, segmentamos em três as modalidades de políticas que estão sendo desenhadas e propostas para as grandes cidades. Sua implementação deve se dar de forma sin-

Políticas de impacto nas grandes cidades



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

cronizada, respeitando as especificidades, potencializando as vocações e atacando os problemas:

- Políticas Emancipatórias;
- Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Políticas de Assistência Social.

1.1. *Políticas Emancipatórias*

As Políticas Emancipatórias representam as possibilidades de “portas de saída” para as pessoas em situações de exclusão social e pobreza. O reconhecimento da necessidade e da urgência dos serviços e ações assistenciais não dispensa – ao contrário, requer – que sua prestação seja feita concomitantemente com outros serviços e ações estruturantes, que possibilitem que essas pessoas possam vir a não mais precisar deles, preferencialmente na mesma geração. A reprodução intergeracional da pobreza constitui um ciclo perverso que deve ser rompido com a adoção de políticas emancipatórias, de forma premente, responsável e efetiva.

No âmbito das Políticas Emancipatórias, o papel do MDS é a proposição de ações e a articulação com os entes federados e os demais órgãos do governo federal para uma ação concertada.

A geração de ocupação e renda, a melhoria das condições de moradia, saneamento, transporte e outros serviços urbanos, o acesso aos serviços de educação e saúde e a inclusão tecnológica constituem os principais eixos de atuação. A seguir são apresentadas algumas sugestões de ações para esses eixos.

1.1.1. OCUPAÇÃO E RENDA

Algumas medidas com impacto na geração de ocupação e renda podem ser alvo da atuação eficiente do MDS. Entre elas cabe destacar:

1. Criação de linhas de crédito pelos bancos oficiais ou cooperativas destinadas exclusivamente às pessoas de baixa renda, em especial aquelas integrantes das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Tal proposição tem o objetivo de adequar às grandes cidades, em especial as do centro-sul do país, a forma de concessão de microcrédito que requer a formação de grupos solidários e

não encontra aderência fácil nessas cidades, uma vez que a imposição de garantia compartilhada dificulta o acesso ao crédito. Uma idéia é a concessão de uma espécie de “cheque especial” para os beneficiários do Bolsa Família num valor a ser definido, que poderia ser usado uma única vez ao longo de um ano e pago em parcelas iguais.

2. Criação de uma “poupança para estudantes secundaristas”. A idéia consiste basicamente na concessão de um benefício anual para os alunos de baixa renda que concluem cada ano dos três que compõem o ensino médio, ou seja, a cada ano que esse aluno concluir será depositado em uma poupança o valor de um salário mínimo. Ao concluir o ensino médio, o aluno terá formado uma poupança de cerca de três salários mínimos, acrescida dos rendimentos. Essa poupança poderá ser usada para o início de uma vida profissional, sem contudo estabelecer qualquer obrigatoriedade de aplicação em atividade produtiva. Considerando o valor atual do salário mínimo de 260 reais, tem-se ao final de três anos um montante de 780 reais, sem incluir os rendimentos de qualquer aplicação financeira. Vale observar que o valor médio dos empréstimos concedidos pelo Crediamigo do Banco do Nordeste, maior programa de microcrédito do país, está em torno de 850 reais. Espera-se com essa medida desafogar a atual pressão por emprego por parte da população jovem de baixa renda. No entanto há hoje uma escassez de oferta de vagas no ensino médio público no país e o lançamento de iniciativa como esta poderá, no médio prazo, aumentar ainda mais a demanda por vagas. Assim, a operacionalização dessa proposta deverá ser pensada juntamente com a ampliação da oferta de vagas na rede pública de ensino médio. Acredita-se que com essa medida se estará fortalecendo a capacidade de desenvolvimento do país – desenvolvimento econômico, na medida em que a educação se constitui em ativo indispensável, e desenvolvimento social, como direito do adolescente à educação. Os critérios de concessão devem incluir, no mínimo, a localização da escola, da moradia do aluno, a idade do estudante e a renda da família. Filhos de famílias beneficiárias do Bolsa Família devem ter atendimento preferencial. A implemen-

tação poderia ser feita pelo Ministério da Educação, em parceria com o MDS, que partilharão o desenho do programa, os custos e os resultados alcançados.

3. Ampliação e fortalecimento da articulação entre os vários órgãos do governo federal envolvidos com a questão da geração de ocupação e renda. Em dezembro de 2003 foi criado o Grupo de Ocupação, composto pelos ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda, das Cidades, da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, da Casa Civil, pela Secretaria de Comunicação, pela Secretaria Geral da Presidência, pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), pela Caixa Econômica Federal e pela ex-Secretaria Executiva do Bolsa Família, hoje parte integrante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob a coordenação do primeiro. O grupo de trabalho tem por objetivo analisar propostas, elaborar diretrizes e propor medidas para a coordenação dos investimentos da União nas regiões metropolitanas. Embora ainda não tenha sido instalado, a idéia parece coadunar-se com a aqui apresentada.

1.1.2. INFRA-ESTRUTURA URBANA

A articulação com o Ministério das Cidades é a base dessa atuação. Sugere-se que seja estabelecida parceria entre os ministérios priorizando as áreas de assentamentos subnormais das grandes cidades e que seja firmado um conjunto de compromissos de atuação conjunta, podendo a participação do MDS se dar, por exemplo, por meio do apoio à implantação de cozinhas comunitárias.

1.1.3. EDUCAÇÃO E SAÚDE

No âmbito educacional, podemos apontar duas questões relevantes para o enfrentamento da pobreza nas grandes cidades:

- Aperfeiçoamento e ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, mais conhecido como Merenda Escolar. Este programa, entre outros aspectos, traz também a potencialidade de indução ao desenvolvimento das cidades e de seu entorno, por meio de compras direcionadas ao pequeno produtor, especialmen-

te se associado ao Programa de Aquisição de Alimentos, que dispensa as exigências da Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações). Já existe uma agenda de discussão com o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), órgão responsável pela sua execução, no sentido de modernizar e melhorar o programa. Fortalecer a parceria com o FNDE constitui estratégia importante, podendo ser desenvolvidas propostas específicas para as grandes cidades, tal como foi feito para as populações indígenas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena.

- Discussão com os Ministérios da Saúde e da Fazenda a respeito da criação de formas de facilitação do acesso, pelas famílias de baixa renda, a medicamentos essenciais, bem como aos alimentos da cesta básica por preços mais baixos que os do mercado.

1.1.4. INCLUSÃO TECNOLÓGICA

Duas medidas ao alcance do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderão resultar no fortalecimento da cidadania para os segmentos mais excluídos da população das grandes cidades: serviços bancários e tecnologia digital. A falta de acesso às tecnologias dos serviços bancários e do mundo digital baseado na utilização de computadores constitui-se efetivamente em um fator de marginalidade nas áreas urbanas.

- Fortalecimento do processo de inclusão digital. Já existem diversas iniciativas sendo implementadas pelo governo federal. O MDS deve procurar priorizar as áreas metropolitanas nessas ações que vêm sendo desenvolvidas, com destaque para os beneficiários do Bolsa Família.

1.2. *Políticas de Assistência Social*

A Política de Assistência Social, regulamentada pela Lei nº 8.742/93 e por outros dispositivos legais, cumpre papel fundamental no combate à pobreza e na promoção da equidade social. Os atuais programas e ações que compõem essa política têm foco em três segmentos fundamentais: crianças e adolescentes, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais. A forma como o governo federal vem participando da implementação da Política

Nacional de Assistência Social aponta para mudanças e aperfeiçoamentos. Neste contexto apresentamos apenas uma iniciativa que poderá ter impacto significativo em uma política de desenvolvimento social e combate à fome voltada para as grandes cidades brasileiras:

- Valorização da educação infantil, tanto pela importância das creches e pré-escolas nas grandes cidades – em especial devido à importância do trabalho das mulheres na composição da renda das famílias pobres – como pela natureza do direito à educação das crianças menores de 6 anos de idade. Até hoje, a educação infantil encontra-se dividida entre as áreas da assistência social e da educação. Apesar da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) estabelecer que as creches, historicamente incorporadas à área da assistência social, devam ser transferidas para o sistema educacional, gerido pelo Ministério da Educação, inclusive estabelecendo prazo, essa mudança ainda não aconteceu efetivamente. Embora a “Merenda Escolar” tenha sido estendida às crianças matriculadas em creches públicas e filantrópicas a partir de junho de 2003, incentivando a inserção desses estabelecimentos no sistema de ensino, a maioria deles ainda não está identificada pelo Censo Escolar, que é a base da transferência dos recursos da Merenda e demais programas do Ministério da Educação. É necessário enfrentar essa questão, discutindo e apontando soluções, por exemplo: a forma atual de concessão do título de Entidade Beneficente de Assistência Social, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – vinculado ao MDS – e que caracteriza a filantropia; os repasses de recursos para as creches pela área da assistência social, via convênios, entre outras ações, constituem contribuições de suma importância, na medida em que trazem para a esfera da educação o atendimento à criança pequena. Mais importante do que o tempo de trabalho da mãe é o direito à formação da criança na primeira fase da vida.

1.3. *Políticas de Transferência de Renda*

A atual Política de Transferência de Renda do governo federal tem como principais desafios a articulação com os governos esta-

duais e municipais na conformação de um programa nacional de transferência de renda, partilhando responsabilidades, custos e resultados, o aperfeiçoamento do Cadastro Único e a modernização do programa. Apresentamos uma única sugestão no sentido da modernização do Programa Bolsa Família:

a) Ativação da função débito no cartão bancário do Bolsa Família. Atualmente o cartão tem apenas a função saque ativada. A função débito permitirá aos beneficiários do Bolsa Família a realização de compras nos estabelecimentos credenciados, inserindo-os no universo moderno de utilização de cartões em vez de dinheiro. Isso implicará a redução do risco de perda do dinheiro, de se tornarem vítimas de assaltos, infelizmente cada vez mais comuns nas grandes cidades, e a elevação do patamar da cidadania e da dignidade do portador do cartão, que se iguala aos demais correntistas do Sistema Financeiro Nacional. Ademais, abre um leque de oportunidades de criação de outros benefícios ligados ao estabelecimento de descontos e outros benefícios econômicos aos portadores do cartão. Esta tecnologia está disponível, carecendo apenas de negociações com a Caixa Econômica Federal, operadora do Bolsa Família. Não há necessidade de custos adicionais, muito pelo contrário, haja vista que cada compra com a função débito gera receita para a Caixa lastreada em percentual do valor da operação.

1.4. Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional tem por objetivo assegurar o direito humano à alimentação como parte fundamental do direito à vida. Esse direito deve ser assegurado pelo Estado por meio da garantia a todos os cidadãos do acesso a uma alimentação de qualidade, em quantidade e regularidade adequadas em todas as fases da vida, o que requer programas e ações que integrem os seguintes aspectos intrínsecos e articulados da segurança alimentar e nutricional:

1. PRODUÇÃO de alimentos com o objetivo de disponibilizar gêneros alimentícios de qualidade, produzidos de forma econômica e ecologicamente sustentáveis;

2. ABASTECIMENTO e COMERCIALIZAÇÃO que tenham por meta a ampliação da oferta e a redução dos preços relativos dos produtos alimentícios, facilitando o acesso da população ao mercado de alimentos com qualidade e sem o comprometimento dos demais direitos sociais básicos;
3. CONSUMO ou educação alimentar que objetive o acesso democrático a informações que contribuam para a melhoria da dieta alimentar, a exemplo do valor nutritivo e das formas de aproveitamento dos alimentos, do comportamento dos preços, do direito do consumidor, entre outras;
4. DISTRIBUIÇÃO de alimentos que garanta o acesso universal à alimentação adequada, em especial às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, e aos segmentos populacionais vulneráveis e em situações emergenciais ou de calamidade pública.

1.4.1. A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO PROGRAMA FOME ZERO

Sucintamente, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional que compõe o Programa Fome Zero pode ser apresentada por meio de:

- ações estruturantes voltadas para atacar as causas mais profundas da pobreza;
- ações específicas que concedem benefícios de forma imediata às famílias mais pobres; e
- ações locais implementadas pelos governos estaduais e municipais e pela sociedade civil, em sintonia com as necessidades de cada lugar.

2. Estratégia de atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nas grandes cidades

As três modalidades da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome voltadas para as grandes cidades serão implementadas de forma articulada e em constante negociação com os outros órgãos do governo federal envolvidos, governos estaduais, municipais e entidades da sociedade civil. A estratégia de implementa-

ção deverá estar pautada em um Plano Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (PMDS), a ser apresentado ao Ministério pelas grandes cidades que aderirem à proposta, que contemple:

- os atores envolvidos, seus papéis, suas atribuições, responsabilidades e formas de articulação e diálogo;
- as ações prioritárias nas três modalidades de políticas;
- o embasamento legal das ações que compõem o Plano;
- a base territorial das ações;
- o diagnóstico da situação atual que se almeja alterar;
- o público-alvo a ser alcançado;
- a justificativa das ações;
- as metas estipuladas;
- o cronograma de execução anual e para os próximos três anos;
- a forma de operacionalização (instituições responsáveis);
- os custos;
- os mecanismos e fontes de financiamento.

Cada ação constitui-se em um projeto, embora devam ser pensadas não isoladamente, mas como parte de um todo, o PMDS. O plano constitui-se num meio para orientar e dar organicidade e visibilidade à política municipal de desenvolvimento social e combate à fome, com o objetivo de consolidar, organizar e estruturar a forma de intervenção, respeitando as especificidades e as vocações de cada cidade. O PMDS é do município, e não de um órgão apenas, de modo que a prefeitura é, em última instância, a responsável por sua formulação, sua coordenação e sua implementação.

A participação de entidades da sociedade civil e do governo estadual é absolutamente desejável. Portanto, o Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) poderá conter ações diferentes daquelas indicadas pelo MDS, desde que adequadas às características evidenciadas em informações apresentadas sobre as condições de pobreza e fome.

O PMDS deve ser apresentado ao MDS para aprovação das ações a ser apoiadas, no formato indicado pelo Ministério, conforme modelo a ser sugerido. Além das ações apoiadas diretamente pelo MDS, o PMDS poderá conter outras iniciativas de responsabilidade exclu-

siva das prefeituras ou fruto de parcerias com a sociedade civil ou com empresários, ou ainda iniciativas que poderão ser apoiadas financeiramente por outros órgãos do governo federal.

O MDS, por sua vez, deverá acrescentar outras ações, de caráter universal ou não, que venham sendo implementadas sem a colaboração direta das prefeituras, a exemplo do Bolsa Família, das ações continuadas de assistência social e outras iniciativas que vierem a ser implementadas, como as bolsas de estudo para alunos secundaristas e a Merenda Escolar.

A proposta aqui apresentada consiste na formulação e na implementação de sistemas municipais de segurança alimentar e nutricional que promovam uma legítima articulação de iniciativas governamentais e não-governamentais.

2.1. *Principais atores envolvidos e suas atribuições*

1 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/outros órgãos federais

- Definição dos critérios de seleção e hierarquização dos municípios a ser apoiados;
- definição das ações passíveis de ser apoiadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no âmbito dos PMSANS (Programas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional) (“cardápio de programas e ações”);
- definição das diretrizes e orientações operacionais para elaboração dos PMSANS;
- articulação com as prefeituras das grandes cidades;
- articulação dos órgãos federais que possam colaborar com os PMSANS;
- apoiar financeiramente ações constantes dos PMSANS após análise técnica.

2 – Prefeituras

- Criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSA);
- elaboração do PMSAN com base nas orientações do MDS, inclusive no que tange à participação e ao controle social;

- garantia de infra-estrutura operacional para a implementação do PMSAN, tanto institucional como legalmente.

3 – CMSA/sociedade civil/empresariado

- Participação na elaboração do PMSAN, inclusive na implementação de ações;
- controle e acompanhamento do PMSAN.

3. Detalhamento da atuação

3.1. *Crerios de identificação e seleção das grandes cidades*

Em termos técnicos, o MDS deverá apoiar, prioritariamente, em ordem seqüencial e hierárquica, os municípios que melhor se posicionam em relação aos seguintes aspectos:

Localização:

- cidades acima de 500 mil habitantes, listadas no Anexo 1;
- cidades localizadas em regiões metropolitanas, conforme Anexo 2.

Estado de insegurança alimentar:

- percentual de população abaixo da linha da pobreza;
- percentual de mortalidade infantil.

Portanto, em outras palavras, esses aspectos compõem um conjunto de indicadores que permite a classificação com vistas à definição da seqüência pela qual se dará a implantação dos PMSANS nas grandes cidades.

3.2. *Programas e ações apoiados pelo MDS*

A seguir, descrevemos de forma bastante sucinta as ações que poderão ser apoiadas pelo MDS no âmbito dos PMSANS.

PRODUÇÃO

- Hortas, pomares e viveiros – têm por objetivo promover a inclusão social e o auto-abastecimento, contribuindo para a melhoria

da dieta e resgatando a auto-estima das famílias em situação de insegurança alimentar, valorizando o trabalho coletivo e associativo e a geração de renda, por meio da venda da produção excedente, além de ocupar áreas urbanas ociosas.

- Produtos diferenciados – fomentar o cultivo de produtos orgânicos e fitoterápicos visando a geração de ocupação e renda, a produção e o consumo de alimentos saudáveis e o resgate da cultura de utilização de plantas medicinais.
- Cinturão verde – fomentar a produção de hortifrutigranjeiros em áreas próximas às grandes cidades, de modo a garantir a oferta regular, reduzir os custos de transporte, respeitar os hábitos alimentares locais e gerar ocupação e renda.

ABASTECIMENTO

- Rede varejista (supermercados, sacolões, varejões, feiras livres etc.) – negociar com as redes de supermercados alternativas de atendimento privilegiado a segmentos específicos da população e espaços para comercialização de produtos diferenciados e provenientes da agricultura familiar; modernizar os equipamentos já existentes, respeitando a cultura, a arquitetura e as tradições locais, com o objetivo de ampliar a oferta de alimentos e aumentar a concorrência entre os estabelecimentos, visando a melhoria dos serviços prestados à população, inclusive com impacto nos preços praticados.
- Rede atacadista (Centrais de Abastecimento – Ceasas, mercado do produtor e outros) – modernizar as condições e estruturas de comercialização para facilitar as vendas, garantindo espaço de comercialização para os produtores; melhorar a qualidade dos produtos; promover maior qualidade e agilidade nas informações de mercado e desenvolver ações de combate ao desperdício.
- Canais alternativos de comercialização (feiras do produtor, sacolões etc.) – criar espaços alternativos de comercialização de gêneros alimentícios por meio de parcerias com a iniciativa privada ou com a sociedade civil, visando facilitar o acesso da popula-

ção de baixa renda a locais de venda que ofereçam preços baixos e aproximar produtores e consumidores, entre outros.

- Comercialização de produtos diferenciados (orgânicos, fitoterápicos etc.) – fomentar a comercialização de produtos alternativos com o objetivo de incentivar uma dieta mais saudável e resgatar a cultura de uso de plantas medicinais, gerando ocupação e renda.
- Comercialização direta – tem por objetivo aproximar os produtores dos consumidores, visando a redução de preço e a geração de ocupação e renda.
- Monitoramento da qualidade dos produtos comercializados – reforçar a atuação dos serviços de inspeção e fiscalização sanitária e capacitar os produtores, comerciantes e manipuladores de alimentos para o cumprimento da legislação vigente.

PREPARO E CONSUMO

- Combate ao desperdício (Banco de Alimentos/Colheita Urbana) – incentivar o combate ao desperdício de alimentos em condições de consumo, embora impróprios para a comercialização, apoiando instituições que prestam atendimento a pessoas carentes.
- Comercialização de refeições (rede privada de restaurantes, restaurantes públicos e cozinhas comunitárias) – criar um sistema de capacitação e fiscalização dos estabelecimentos da área de alimentação, garantindo a qualidade dos produtos comercializados; ampliar a oferta de refeições nutricionalmente balanceadas – originadas de processos seguros – a baixos preços nas regiões centrais e de grande circulação de pessoas de baixa renda.
- Informações e campanhas diversas – levar à população informações e orientações sobre valor nutricional e qualidade dos alimentos, alimentação e saúde, formas alternativas de consumo e preços dos produtos alimentícios. São ações de educação alimentar e para o consumo, a exemplo de publicações diversas, campanhas publicitárias, capacitação de merendeiras e outras pessoas que trabalhem no preparo de refeições, entre outras.
- Regulamentações – trata-se de iniciativas voltadas para a modernização e a ampliação da legislação relativa à segurança alimentar e nutricional. Parcerias com governos subnacionais podem ser

pensadas, por exemplo, no campo do direito do consumidor e sua relação com os Procons, da concessão de espaços públicos para equipamentos de abastecimento etc.

DISTRIBUIÇÃO

- Alimentação em escolas e entidades assistenciais – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais conhecido como Merenda Escolar, é o maior programa de alimentação do governo federal. É meta ampliar e aperfeiçoar o PNAE favorecendo o processo de descentralização e melhorando a qualidade da alimentação servida aos cerca de 37,8 milhões de alunos que a recebem diariamente. O orçamento de 1 bilhão de reais em 2004 faz do PNAE um instrumento indutor do desenvolvimento local, na medida em que são realizadas compras regionalizadas ao longo de todo o ano. Outra forma de reforço e melhoria da alimentação servida nas escolas e entidades assistenciais acontece por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que compra a produção do pequeno agricultor familiar e a destina para escolas públicas e entidades filantrópicas, dinamizando a economia local e fortalecendo a geração de renda para os pequenos produtores.
- Cestas básicas – garantir o atendimento emergencial de grupos populacionais em situação de extrema insegurança alimentar com a distribuição de cestas de alimentos que contenham produtos básicos da dieta desses segmentos.

6 de maio de 2004

Anexo 1 – Capitais e cidades com população acima de 500 mil

Sigla	Município	População	% População
Capitais			
SP	São Paulo	10.600.060	6,07
RJ	Rio de Janeiro	5.937.253	3,40
BA	Salvador	2.520.504	1,44
MG	Belo Horizonte	2.284.468	1,31
CE	Fortaleza	2.219.837	1,27
DF	Brasília	2.145.839	1,23
PR	Curitiba	1.644.600	0,94
AM	Manaus	1.488.805	0,85
PE	Recife	1.449.135	0,83
RS	Porto Alegre	1.383.454	0,79
PA	Belém	1.322.683	0,76
GO	Goiânia	1.129.274	0,65
MA	São Luís	906.567	0,52
AL	Maceió	833.261	0,48
PI	Teresina	740.016	0,42
RN	Natal	734.505	0,42
PB	João Pessoa	619.049	0,35
MT	Cuiabá	500.288	0,29
MS	Campo Grande	692.549	0,40
SE	Aracaju	473.991	0,27
SC	Florianópolis	360.601	0,21
RO	Porto Velho	347.844	0,20
AP	Macapá	306.583	0,18
ES	Vitória	299.357	0,17
AC	Rio Branco	267.740	0,15
RR	Boa Vista	214.541	0,12
TO	Palmas	161.137	0,09
Subtotal	27	41.583.941	23,81
Outras cidades com população acima de 500 mil			
SP	Guarulhos	1.132.651	0,65
SP	Campinas	995.024	0,57
RJ	São Gonçalo	914.534	0,52
RJ	Duque de Caxias	798.103	0,46
RJ	Nova Iguaçu	780.343	0,45
SP	São Bernardo do Campo	731.852	0,42
SP	Osasco	670.345	0,38
SP	Santo André	656.136	0,38
PE	Jaboatão dos Guararapes	601.426	0,34
SP	São José dos Campos	559.710	0,32
MG	Contagem	556.623	0,32
MG	Uberlândia	529.441	0,30
SP	Ribeirão Preto	520.502	0,30
SP	Sorocaba	517.551	0,30
Subtotal	14	9.964.241	5,71
Total	41	51.548.182	29,52
Brasil	5.560	174.632.960	100

Anexo 2 – Regiões Metropolitanas

Estados	Regiões Metropolitanas (RMs)	Município -sede	População município-sede	Total municípios	População da RM
AL	RM de Maceió	Maceió	797.759	11	989.182
BA	RM de Salvador	Salvador	2.443.107	10	3.021.572
CE	RM de Fortaleza	Fortaleza	2.141.402	13	2.984.689
DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride)	Brasília	2.043.169	21	2.952.276
ES	RM de Vitória	Vitória	292.304	6	1.438.592
GO	RM de Goiânia	Goiânia	1.093.007	11	1.639.516
MA	Grande São Luís	São Luís	870.028	4	1.070.688
MG	RM de Belo Horizonte	Belo Horizonte	2.238.526	34	4.357.942
	RM do Vale do Aço	Ipatinga	212.496	26	399.580
PA	RM de Belém	Belém	1.280.614	5	1.795.536
PR	RM de Curitiba	Curitiba	1.587.315	25	2.726.556
	RM de Londrina	Londrina	447.065	6	647.854
	RM de Maringá	Maringá	288.653	8	474.202
PE	RM de Recife	Recife	1.422.905	14	3.337.565
RJ	RM do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	5.857.904	20	10.894.156
RN	RM de Natal	Natal	712.317	6	1.043.321
RS	RM de Porto Alegre	Porto Alegre	1.360.590	31	3.718.778
SC	RM de Florianópolis	Florianópolis	342.315	22	709.407
	RM do Vale do Itajaí	Blumenau	261.808	16	399.901
	RM do Norte/Nordeste Catarinense	Joinville	429.604	20	453.249
	RM da Foz do Rio Itajaí	Itajaí	147.494	9	319.389
	RM Carbonífera	Criciúma	170.420	10	289.272
SP	RM de Tubarão	Tubarão	88.470	18	206.761
	RM de São Paulo	São Paulo	10.434.252	39	17.878.703
	RM da Baixada Santista	Santos	417.983	9	1.476.820
	RM de Campinas	Campinas	969.396	19	2.338.148
TOTAL	26		38.350.903	413	67.563.655

Luís Carlos Guedes Pinto

Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

O Programa de Compra de Alimentos da Agricultura Familiar

Gostaria de destacar alguns pontos em relação à participação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no Programa Fome Zero e à nossa integração no trabalho, que é coordenado pelo governo federal e conta ainda com uma intensa participação dos estados e dos municípios e, por consequência, também com a participação da comunidade. Essa integração é parte do programa, diria que é uma exigência, e temos procurado conduzir nossas atividades nesse sentido. Eu me arriscaria a dizer que a participação já é uma característica do programa.

O programa tem ações de caráter emergencial e conjuntural e ações de caráter transformador. A Conab participa nesse conjunto de ações desde o primeiro dia, mesmo porque o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome não tem estruturas estaduais, sua estrutura se concentra em Brasília. Teve início uma estruturação por regiões com a contratação de um coordenador em cada região do país; aliás, esses coordenadores estão insta-

lados nas superintendências da Conab, mostrando essa integração que vem se realizando desde o primeiro dia, ainda que a Conab seja uma empresa vinculada ao Ministério da Agricultura.

A Conab participa das ações de caráter mais conjuntural relativas a todo o aspecto de recebimento e distribuição de alimentos, colocando à disposição do programa sua rede armazenadora e sua experiência nessa área. Várias ações são conduzidas dessa forma, mas gostaria de destacar o trabalho da Conab na compra e distribuição de alimentos, porque esse tem sido nosso principal empenho até o momento. Nosso trabalho tem se voltado principalmente para as famílias acampadas, as famílias indígenas e de quilombolas.

Vou me deter um pouco mais nos comentários sobre compra e distribuição porque infelizmente esses programas sempre deram margem a uma série muito grande de desvios e malversação do dinheiro público. Muitas vezes o poder público compra produtos caros, de qualidade, e recebe produtos inferiores. Exatamente para evitar que isso ocorresse, a Conab, nessas grandes compras que tem feito para o Programa Fome Zero, introduziu inovações importantes. Já no momento do edital, fazemos exigências exatamente para que isso não aconteça. Basta pedir o testemunho das famílias atendidas pela Conab para verificar que estão recebendo o que de fato foi licitado. Nada melhor que isso para comprovar. A luta contra a corrupção potencializa as ações do Estado, e temos zelado por isso.

Outra forma de colaboração é ceder áreas da Conab às prefeituras. Não sei se vocês sabem, mas a Conab já foi uma grande empresa pública e tem ainda muitas unidades armazenadoras em vários municípios, que foram desativadas no passado e estavam à venda. Suspendemos a venda de algumas unidades e reabrimos muitas delas. Só para se ter uma idéia, a Conab chegou a ter mais de 600 unidades armazenadoras no país. Quando assumimos, em janeiro de 2003, estávamos com 33 em funcionamento; reabrimos 37 unidades armazenadoras, além de uma rede de café, e com isso chegamos a quase 90 unidades da Conab no país, ou seja, quase o triplo do número de quando assumimos. Mas esse é um processo complicado; não se trata de abrir a porta. Reabrir uma unidade implica a obtenção de uma série de documentos em nível municí-

pal, estadual e federal, na junta comercial etc., mas, já que entramos para mudar, decidimos começar pela recuperação da empresa. Como ainda temos um número razoável de unidades armazenadoras desativadas, estamos fazendo convênios com alguns governos estaduais, mas principalmente com prefeituras municipais, para a utilização dessas unidades, e os resultados são bem interessantes. Temos unidades que se transformaram em banco de alimentos, outras em entreposto de pescado, outras em feira do produtor, e assim por diante. É uma busca pela recuperação do Estado gestor.

Por fim, vou comentar sobre a nossa participação no programa que considero mais relevante do ponto de vista da transformação. É o Programa de Compra de Alimentos da Agricultura Familiar, que essencialmente significa o seguinte: pela primeira vez na história estamos podendo apoiar o agricultor familiar no momento mais crítico da produção, que é o da venda. Aqueles que têm alguma experiência de agricultura sabem que no momento da comercialização é recuperado todo o investimento do trabalho aplicado. Na agricultura isso é mais grave porque o produto é perecível, a safra está pronta num determinado momento do ano. O agricultor não distribui trabalho e lucro ao longo do ano, quer dizer, as características da produção agrícola são diferentes. A produção agrícola tem um ciclo, é biológica, depende da natureza etc.

No caso do pequeno produtor isso é muito mais relevante, porque ele produz em pequena escala, fica na mão do intermediário e do atravessador, que paga o preço e vende a 20, 30, 50 quilômetros de distância no mercado atacadista por um valor 30%, 40%, 50% maior. E quanto mais frágil o pequeno produtor familiar, quanto mais ele precisa do recurso, mais barato ele vende, mais o preço é achatado pelo intermediário. Então, esse programa, apoiado na Lei nº 10.696, sancionada pelo presidente da República no final de julho de 2003, permitiu ao governo federal, por meio da Conab, comprar a preços de mercado a produção dos produtores familiares. A lei permite fazer a compra direta de até 2.500 reais por família que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Com isso, estamos garantindo aos produtores familiares uma renda mínima e condições de fazer frente a outras necessidades básicas. Além disso, a compra garante a retirada do produto da roça, uma grande vantagem, porque esses produtores não têm efetivamente nenhum meio de transporte, a não ser uma carroça ou uma charrete, que não são apropriadas para levar a produção para a feira ou mesmo para o mercado mais próximo. Esse agricultor é parte do público potencial dessas medidas de caráter emergencial, e isso já está acontecendo, estamos operando desde setembro de 2003. O mais importante é que nossa experiência está demonstrando em todos os estados que basta anunciar que o governo federal vai comprar arroz, feijão, castanha, milho a preço de mercado para que este suba, no mesmo dia, até 40%.

Este é um programa extremamente simples, mas muito poderoso. Eu diria que é a iniciativa mais importante tomada para o apoio da agricultura familiar que eu conheço. Está se garantindo a esse produtor a venda de seu produto a preço de mercado, e o mais interessante é que, na prática, o governo está comprando muito pouco. No entanto, o produtor está vendendo a preço de mercado, há municípios em que não precisamos comprar nem um quilo do produto. Isso aconteceu recentemente em Rolim de Moura, no interior de Rondônia. O preço do feijão subiu quase 60% e nós não precisamos comprar nem um quilo de feijão.

Queria complementar dizendo que esse programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, além dessa modalidade de compra direta, tem uma outra linha que chamamos de compra antecipada da agricultura familiar. Nesse caso, o público-alvo é aquele produtor familiar que não tem acesso ao crédito nem ao Pronaf, aquele que realmente está à margem, independentemente de estar endividado ou não. Se ele não teve nenhum crédito de custeio na safra, nós contratamos a produção futura dele. É uma forma indireta de financiamento. Nesse contrato o agricultor se compromete a entregar, por exemplo, 100 sacos de milho, 50 de feijão; o contrato é feito pelo preço do dia entre governo e agricultor, o dinheiro é antecipado e o produtor vai pagar com o produto na época da colheita. Se porventura na época da colheita o preço

estiver acima daquele que foi contratado, ele pode optar por vender no mercado e devolver o dinheiro que recebeu sem juros. Felizmente não houve nenhuma intempérie até agora, tudo que contratamos tem sido entregue ou está com boas previsões de entrega. Nessa modalidade estamos trabalhando com agricultores organizados, cooperativas, associações, assentados.

É isto que estamos chamando de compra antecipada da agricultura familiar e nesse caso estamos constatando que o programa está estimulando a organização dos agricultores. Eles querem e precisam do apoio do governo, mas para isso precisam se juntar em grupos de produtores, então têm ido atrás dessa organização. Ou seja, mesmo aquele agricultor que sempre trabalhou sozinho agora sente que, junto com o vizinho que ele nem conhecia, ele pode produzir e vender para o governo.

Estamos em fase de conclusão de um projeto de apoio aos pequenos varejistas. Vocês sabem que a população que tem menor renda paga mais caro pelos seus alimentos porque não consegue chegar nos supermercados ou nas grandes cadeias atacadistas. Então estamos desenvolvendo um programa de organização desses pequenos varejistas para que eles possam comprar conjuntamente. Esse projeto está praticamente concluído e vamos começar em breve a implementá-lo em caráter experimental.

Outra forma de contribuir com as prefeituras e governos dos estados e qualquer outro órgão público tem sido por meio do sistema de leilão eletrônico da Conab. O sistema está aberto para todos que queiram fazer compras de qualquer produto. Aqueles que já utilizaram estão comprovando que pelo sistema é possível obter preços melhores porque a oferta do produto que o órgão quer comprar é feita no Brasil todo e, como sabemos, a lei da oferta e da procura funciona melhor quando o universo que participa da concorrência é mais amplo.

Finalmente, quero desafiar as prefeituras municipais a implantarem um programa municipal de segurança alimentar articulando todas essas iniciativas expostas neste encontro – e quero dizer desde já que a Conab está à disposição para colaborar na formulação e na implantação desses programas. Certamente po-

derão contar também com o apoio das Centrais de Abastecimento (Ceasas) e do Ministério de Segurança Alimentar, que com certeza também dará, por meio de seus programas, apoio a essa iniciativa. Digo isso porque sei que o sucesso do Fome Zero passa pela construção de uma política de segurança alimentar para o país que articule as ações da sociedade com as políticas públicas nas suas esferas municipais, estaduais e federal.

30 de maio de 2004

Adriana Veiga Aranha

Assistente social, mestre em administração pública e professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Assessora especial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Segurança alimentar, gestão pública e cidadania

A experiência do município de Belo Horizonte

Introdução

A mudança de uma realidade social marcada pela fome pressupõe uma intervenção global que considere as diversas faces desse complexo fenômeno. Dentre os diversos atores que interferem nessa realidade – Estado, mercado, família e organizações da sociedade –, o Estado desempenha importante papel, tanto na condução do modelo de desenvolvimento econômico produtor e reprodutor da fome como em amenizar as consequências desta.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando lança o combate à fome como prioridade de seu governo, recoloca esse tema na agenda nacional e possibilita, com isso, um debate mais profundo sobre as causas reais desse fenômeno, remetendo-o claramente para a importância de se ter no Brasil uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O processo de construção e formulação do conceito de segurança alimentar, ao longo do último século, incorporou, de uma maneira sistêmica e ampliada, os requisitos necessários para uma realidade de bem-estar alimentar e nutricional. Os diferentes enfoques de análise da sociedade – político, econômico, cultural e social – e as diversas concepções de sociedade existentes – sociedade centrada nas leis de mercado, sociedade centrada nos direitos sociais e coletivos – irão influenciar tanto a construção do conceito de segurança alimentar propriamente dito como a construção de uma política de segurança alimentar a ser implantada.

A concepção de segurança alimentar aqui empregada compreende um estado de bem-estar alimentar, assegurado por um conjunto integrado e articulado de ações e políticas que garantam o acesso de todos, permanentemente, a uma alimentação suficientemente adequada, em quantidade e qualidade, para atender às necessidades nutricionais de cada um, em cada fase ou situação de vida. E que esta seja produzida de forma sustentável, não comprometendo, assim, as futuras gerações.

Os requisitos necessários à segurança alimentar são a disponibilidade suficiente de alimentos, que pressupõe um sistema alimentar integrado desde a produção até o consumo, que oferte, com estabilidade e a preços acessíveis, alimentos essenciais para o consumo humano, produzidos de forma sustentável; e a acessibilidade ao alimento, que pressupõe acesso à renda suficiente para adquirir o alimento, aos serviços públicos essenciais, à informação sobre qualidade nutricional e aos direitos sociais.

Com o aumento da desigualdade social e da pobreza no mundo, a discussão acerca da segurança alimentar volta-se para além das políticas de aumento e garantia da produção alimentar e reforça a necessidade de mecanismos capazes de intervir no processo desigual de acesso ao alimento. Incorpora-se ao conceito de segurança alimentar a questão da equidade e da justiça como fatores fundamentais na sua garantia da segurança alimentar. Nesse caso, amplia-se o enfoque da segurança alimentar, que deixa de assumir uma visão meramente focalizada no alimento, passando a compor

o leque de direitos sociais fundamentais à própria vida, em um contexto mais amplo de segurança social¹.

A ampliação do poder local no Brasil, reforçada pela Constituição de 1988, abriu espaço para que os municípios implementem suas próprias políticas públicas de segurança alimentar. A despeito de toda a importância de uma política nacional nessa área, não se pode deixar de destacar a possibilidade apresentada pelas esferas subnacionais de intervenção na garantia da segurança alimentar de seus cidadãos.

A autonomia dos municípios traz várias possibilidades para intervenções locais mais afinadas com os anseios populares, portanto aumentando as chances de eficiência e eficácia de seus resultados. Esse novo arranjo federativo implica o fortalecimento da atuação do nível central e, não sua redução. O sucesso da descentralização brasileira depende da “expansão seletiva” das atividades do governo central, ou seja, do reordenamento das instituições centrais de forma que possam desempenhar um novo papel estratégico colocado para o governo central nesse processo, principalmente de coordenação, articulação, integração e regulamentação.

O Programa Fome Zero como prioridade do governo federal apresenta diversas possibilidades para a implementação de uma política articulada, com diretrizes e definição de atribuições das diversas esferas estatais. A inclusão da questão da segurança alimentar no planejamento social e econômico das cidades e das regiões metropolitanas torna-se fundamental para isso, priorizando mecanismos que disponibilizem e facilitem o acesso da população ao alimento, a regulação pública para que a população não fique vulnerável às variações do mercado e a necessidade de mudança do enfoque das políticas públicas em torno da questão alimentar, estimulando a produção familiar e o consumo saudável de alimentos.

A experiência recente do município de Belo Horizonte na área de segurança alimentar vem sendo apontada como inovadora e bem-sucedida. Pretende-se com este artigo apresentar parte desta

1. As ONGs e o Fórum Global de Segurança Alimentar discutem a inclusão da alimentação na Declaração dos Direitos Humanos (UNICEF, 1999).

experiência, demonstrando como é possível o Estado, no âmbito local, assumir responsabilidades na garantia do direito ao acesso a uma alimentação digna.

A experiência de Belo Horizonte

Ao longo dos anos, vários projetos na área de abastecimento alimentar foram implantados em Belo Horizonte, porém com alto nível de descontinuidade e desarticulação. Sucessivas iniciativas foram empreendidas sem a necessária correspondência do ponto de vista do suporte administrativo. Nos primeiros anos da década de 1990 havia pouca intervenção pública na área alimentar em Belo Horizonte.

A partir de 1993 começou a ser construída uma Política Municipal de Abastecimento, composta por vários programas interligados na área de alimentação. Foi criado por lei um órgão público coordenador, a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), com a estruturação da respectiva equipe.

Uma novidade, entre as experiências locais de abastecimento no Brasil, presente na experiência de Belo Horizonte é a vinculação de seus projetos, desde sua implantação, ao conceito de segurança alimentar. A nova concepção de abastecimento local integrou num mesmo órgão as diversas fases do ciclo alimentar: o processo de produção, comercialização (distribuição/regulação) e consumo. Nessa perspectiva, o município se responsabilizou por intervir, por meio de políticas públicas, tanto na regulação do mercado de alimentos da cidade como na garantia do acesso à alimentação pela população socialmente vulnerável à fome. É claro que os projetos implantados, todos visando facilitar e garantir o acesso da população ao alimento, contemplaram o conceito de segurança alimentar, nos limites de um governo local com características predominantemente urbanas.

No que se refere à produção de alimentos e à abertura de canais de comercialização direta entre produtor e consumidor, foram implantados os seguintes projetos: Campanha de Safra, Direto da Roça, Armazém da Roça, Bolsa Verde e a Central de Abaste-

cimento Municipal. Os três primeiros são destinados ao mercado varejista e os dois últimos ao mercado atacadista. O objetivo desses projetos é assegurar à população o acesso a produtos de qualidade a preços menores que o praticado no mercado, diminuindo o impacto negativo da intermediação feita pelo atravessador. Também foram implantados projetos de incentivo ao auto-abastecimento e às práticas urbanas agroecológicas: Pró-Pomar, Hortas Comunitárias e os Centros de Vivência Agroecológica.

Na área de comercialização de alimentos, visando a regulação e o monitoramento dos preços, foram implantados ou reformulados os seguintes projetos: Comboio do Trabalhador; ABasteCer; Feiras – Livres e Modelo; Mercados – Distritais, Populares e Feira Coberta.

Na área do consumo alimentar foram implantados projetos sociais que garantiram acesso da população vulnerável à alimentação. Estes projetos sociais foram implantados de três formas: a primeira, fornecendo gêneros alimentícios para instituições: creches, escolas, asilos e outras entidades com atendimento às crianças e aos adolescentes, aos idosos e aos portadores de deficiência; a segunda, fornecendo gêneros para serem consumidos nas próprias residências dos beneficiários: Prevenção e Combate à Desnutrição, Cestas Básicas e Marmiteix; e a terceira, vendendo alimentos subsidiados pela prefeitura: Cestão Popular e Restaurante Popular.

Foram criados também pela SMAB diversos canais educativos e de informação para a população, todos visando a melhoria da alimentação, no que diz respeito tanto ao incentivo a hábitos alimentares mais saudáveis como em propiciar informações sobre preços e qualidade dos alimentos. O acesso à informação foi o principal instrumento utilizado nessa área. Dentre os projetos que promoveram o acesso à informação na área alimentar destacam-se o Projeto de Orientação e Educação para o Consumo Alimentar e a Pesquisa de Preço da Cesta Básica da SMAB.

A SMAB contou com o funcionamento de um conselho consultivo, o Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (Comasa), formado por organizações governamentais e não-

governamentais, movimentos sociais e setor produtivo privado. As prioridades do orçamento de abastecimento do município, a partir de 1999, começaram a ser definidas em assembleias populares, convocadas com esse objetivo pelo Orçamento Participativo da cidade.

Resultados alcançados

A experiência de Belo Horizonte na área alimentar, nesse período, fornece subsídios para a afirmação de que o município assumiu sua responsabilidade social² na área alimentar. Como *direito social*, a segurança alimentar foi garantida pelo Estado, dentro dos limites e das possibilidades do poder local, transformando o direito à alimentação, marcado pelo clientelismo e assistencialismo, em um direito de *cidadania*.

O enfoque de uma política local de segurança alimentar em municípios predominantemente urbanos, como é o caso de Belo Horizonte, deve ser voltado para o acesso ao alimento. Entre as formas que o poder local usou no município para intervir no acesso da população ao alimento destacam-se a oferta de alimentos mais baratos e com qualidade, por meio de projetos de comercialização e regulação; a garantia do acesso ao alimento para a população mais vulnerável à fome, mediante projetos sociais que fornecem ou subsidiam alimentos; a oferta de informação, por meio da criação de mecanismos que disponibilizam informações sobre preços e qualidade nutricional e sanitária dos alimentos.

Os projetos da SMAB atendem em média por dia 844.847 pessoas, número que corresponde a cerca de 37,9% da população residente no município de Belo Horizonte³. Em termos abso-

2. O termo “responsabilidade” do Estado está sendo usado para expressar a situação em que o mesmo assume para si o papel de garantir alguns direitos básicos e “responsividade”, para referir-se à capacidade demonstrada pelo Estado de dar respostas às demandas. O que chamamos aqui de responsividade refere-se ao termo *responsiveness*.

3. Segundo IBGE, a população residente em Belo Horizonte, em 2000, era de 2.229.697 (www.sidra.ibge.gov.br – 1º jun. 2001).

lutos⁴, os projetos sociais na área alimentar atendem em média por dia 35,8% do total de crianças e adolescentes de Belo Horizonte⁵. Considerando a população por faixas etárias separadamente, os projetos sociais atendiam 15,5% do total de crianças em Belo Horizonte na faixa etária de 0 a 6 anos e 51,4% do total de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos.

Entre as crianças desnutridas, acompanhadas e avaliadas num período de seis meses, em 1999, pela Secretaria Municipal de Saúde, 51% apresentaram mudanças do grau de desnutrição para melhor, 42% mantiveram-se no mesmo grau de desnutrição, porém com melhora clínica acentuada, ou seja, redução de doenças respiratórias e internações hospitalares, diminuição de problemas de pele, diarreia e episódios de infecção respiratória aguda (IRA), e 7% apresentaram piora do quadro inicial de desnutrição. É importante destacar que o impacto positivo do Projeto de Prevenção e Combate a Desnutrição é mais significativo nos casos de desnutrição grave e moderada: 91% das crianças que apresentavam quadro de desnutrição grave recuperaram peso, apenas 9% se mantiveram no quadro e não houve pioras registradas nesse grupo de crianças avaliadas; das crianças desnutridas de forma moderada, 72% melhoraram o grau de desnutrição, 26% permaneceram e 2% pioraram. E, das crianças que apresentavam quadro leve de desnutrição, 41% melhoraram, 53% permaneceram e 6% pioraram.

O Projeto de Prevenção e Combate à Desnutrição, associado a outros projetos da Secretaria Municipal de Saúde, trouxe um impacto na queda da taxa de mortalidade infantil de Belo Horizonte que passa de 34,4 óbitos por 1.000 nascidos vivos, em 1993,

4. Algumas crianças são atendidas em dois projetos simultaneamente, por exemplo, alimentando-se num horário na merenda escolar e noutro em uma entidade de atendimento infanto-juvenil. Se forem considerados, então, casos como este, o total de beneficiários dos projetos ultrapassa o número exato de crianças atendidas e, ao mesmo tempo, subestima a cobertura nutricional dessas crianças atendidas.

5. Os dados do Censo 2000/IBGE não estão disponibilizados por município e faixa etária. Utilizaram-se as estimativas para 2000 do IBGE, segundo as quais, em 2000, residiam em Belo Horizonte 246.008 crianças na faixa entre 0 e 6 anos e 319.964 de 7 a 14 anos, totalizando 565.972 crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (www.datasus.gov.br – 2 jun. 2001).

para 20,3/1.000, em 1999, representando uma queda de 41%⁶. Esses dados são ainda mais animadores quando focalizada alguma área de risco em Belo Horizonte, como a região do bairro Taquaril, onde a taxa de mortalidade infantil passou de 66,8/1.000 nascidos vivos, em 1993, para 26,3/1.000, em 1997, uma queda de 60,6%.

Num município urbano que não produz alimentos, aumentar sua *disponibilidade* por meio do monitoramento e regulação de equipamentos, pelo poder local, que reduzam preços, facilitem o acesso e diminuam a distância entre produtores e consumidores, pode ser a forma mais eficaz de ampliação da oferta de alimentos, um dos pilares da segurança alimentar. Em Belo Horizonte, os projetos facilitam o acesso ao alimento para toda a população, por intermédio de equipamentos espalhados pelo município, com grande proximidade dos locais de moradia e de trabalho das pessoas, vendendo alimentos básicos a preços baixos. Portanto, a prefeitura assume sua responsabilidade social na área de abastecimento alimentar intervindo positivamente no mercado de alimentos da cidade. Os projetos ABasteCer e Comboio do Trabalhador são ágeis e possuem flexibilidade para possibilitar, com universalidade, o atendimento às regiões nas quais reside ou transita a população de mais baixa renda do município.

Os projetos de comercialização direta, apesar de atenderem a população de melhor poder aquisitivo, são instrumentos importantes para a geração de renda no meio rural. Os projetos de comercialização direta no varejo, Direto da Roça e Armazém da Roça, são eficientes, no que diz respeito tanto ao maior número de pessoas e produtores atendidos como ao volume de alimentos comercializados, sendo o ponto forte a ser destacado, no primeiro, a maior renda *per capita* gerada e, no segundo, a maior articulação com organizações de pequenos produtores.

Os projetos que comercializam basicamente hortaliças e frutas – ABasteCer, Comboio do Trabalhador, Feiras Livres, Direto

6. No Brasil, a queda da taxa de mortalidade infantil em menores de 1 ano no mesmo período foi bem menor, 7,3%, passando de 42,5/1.000, em 1993, para 39,4/1.000, em 1999.

da Roça, CAM e Bolsa Verde – movimentaram 37.076,1 toneladas⁷ em 2000. Considerando o consumo domiciliar desses alimentos estimado para o município de Belo Horizonte, tais equipamentos regulados pela SMAB chegaram no ano analisado a comercializar cerca de 16,4% do total estimado de frutas e hortaliças consumidas no município. Esse percentual se torna bastante significativo se considerado que, nos projetos de comercialização regulada ABasteCer e Comboio, os alimentos são vendidos a um preço 53,3% mais baixo que no mercado privado. Essas diferenças de preço têm um efeito direto na economia popular em se tratando de equipamento com facilidades de acesso da população em locais pouco atendidos pela rede privada, além dos efeitos indiretos como a indução de rebaixamento dos preços praticados no mercado privado, ainda não mensurados⁸.

É claro que a *acessibilidade*, como principal pilar da segurança alimentar, é viabilizada mediante mudanças estruturais no processo de desenvolvimento econômico e social de um país. Mas poder contar com serviços públicos essenciais, entre eles as políticas sociais na área alimentar, é fator fundamental na superação das barreiras de acesso. O município pode garantir o alimento para a população mais vulnerável à fome por intermédio dos projetos sociais de assistência nutricional e da venda de alimentos subsidiados que possibilitam o acesso, com dignidade, de uma grande parcela da população excluída desse direito.

Nesse sentido, é interessante destacar na experiência de Belo Horizonte que os programas sociais na área alimentar não são implementados de forma fragmentada e pontual, como se fossem uma dádiva de um determinado governo, mas sim como políticas sociais capazes de assegurar, permanentemente, ações consolda-

7. Em 2000 foram comercializados nos projetos ABasteCer, Comboio do Trabalhador e Feiras Livres 36.123 toneladas e nos projetos Direto da Roça, CAM e Bolsa Verde 953,1 toneladas.

8. Para se ter uma idéia da economia popular gerada por esses projetos, a diferença entre o preço dos alimentos comercializados pelos projetos ABasteCer e Comboio do Trabalhador e o da rede privada, em 1999, considerando o volume de alimentos comercializados nos equipamentos da SMAB, gerou uma economia de quase 11 milhões de reais (10.939.110 reais).

das, eficientes e eficazes na garantia de uma alimentação adequada, pelo menos enquanto a situação de fragilidade biológica e social persistir. Portanto, o município não só interveio na situação de fome da população, implantando políticas sociais na área, como repensou e inovou a ação estatal de assistência alimentar. Destacam-se o número de beneficiários atendidos e o aporte nutricional fornecido pelos projetos. Impressiona particularmente a melhoria do estado nutricional das crianças atendidas e a redução da mortalidade infantil no município.

Os projetos de comercialização subsidiada podem ser uma boa alternativa para garantir alimentos de qualidade a um preço acessível. Neste sentido, a experiência de Belo Horizonte na área de Restaurantes Populares vem sendo positiva.

A *aceitabilidade* e a *sustentabilidade*, terceiro e quarto pilares da segurança alimentar, podem ser estimuladas pelo poder local com mecanismos que facilitem o acesso à informação sobre qualidade e preços de alimentos. Os projetos devem respeitar a cultura alimentar e garantir o acesso continuado ao alimento seguro, sanitariamente, e saudável, nutricionalmente. A SMAB abriu canais de informações sobre preço e qualidade nutricional dos alimentos, estimulou hábitos alimentares mais saudáveis e a produção urbana para auto-abastecimento e incentivou práticas urbanas agroecológicas. Também os projetos sociais da SMAB deram preferência aos alimentos *in natura*, além de terem valorizado cardápios regionais.

Reconhecendo a iniquidade e a escassez dos recursos públicos, a Política de Segurança Alimentar de Belo Horizonte prioriza os cidadãos excluídos, invertendo as prioridades públicas. Desse modo, os programas são dirigidos à população biologicamente vulnerável à fome (crianças, gestantes e nutrízes) e aos econômica e socialmente excluídos (desempregados e trabalhadores subempregados). Além disso, recebem atenção especial os bairros socialmente mais pobres. Há a focalização dos beneficiários por meio da priorização dos programas dirigidos a crianças e adolescentes, oferecendo-lhes mais de uma refeição ao dia nos equipamentos localizados nas regiões mais carentes e desenvolvendo uma ação

continuada, com o fornecimento de alimentação escolar também durante as férias. Mas não se perde de vista o princípio de universalização, ou seja, todos os cidadãos que se encontram na mesma situação têm acesso ao serviço prestado. Todas as crianças e adolescentes atendidos pelos principais serviços públicos e comunitários de saúde, educação e assistência social do município têm direito a uma refeição diária e/ou ao recebimento de complementação alimentar mensal. Os Restaurantes Populares, assim como o ABasteCer e o Comboio do Trabalhador, são projetos abertos a todo o público.

Existem espalhados no município cerca de mil pontos de atendimentos dos projetos da SMAB. É interessante observar a capilaridade que os projetos da SMAB têm no município de Belo Horizonte. Sobrepondo-os ao Mapa do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), pode-se observar também sua localização preferencial em bairros e regiões com maior vulnerabilidade social⁹.

Observa-se que a gestão integrada de políticas públicas na área alimentar, tanto as estatais quanto as não-governamentais, é importante na consolidação de uma política local de segurança alimentar. A experiência de Belo Horizonte revela-se um bom exemplo dessa integração em âmbito local. A opção adotada pelo município de integrar, num mesmo órgão público, todas as ações na área alimentar, desde o incentivo à produção, passando pelo abastecimento, até a defesa do direito social ao alimento, foi determinante para os resultados obtidos nessa área. Também tem sido um acerto a opção feita pela SMAB de se integrar a outras políticas públicas sociais e urbanas implantadas pelo município. Certamente, se a referida secretaria tivesse criado, por exemplo, espaços próprios de distribuição gratuita de alimentos e não reforçado as outras políticas públicas já existentes no município, como as de

9. O Mapa do IVS foi extraído do Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte, elaborado pela Prefeitura de Belo Horizonte em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Ele dimensiona o quanto a população de uma Unidade de Planejamento (UP) do município está mais ou menos vulnerável ao processo de exclusão social. A escala de medida do IVS varia de zero a um, sendo que o menor valor representa a melhor situação (maior inclusão) e o limite superior a pior situação (maior exclusão ou menor inclusão) (SMPL, 2000).

saúde, educação e assistência social, os resultados obtidos pela área alimentar poderiam até ser eficientes em relação ao custo, mas não alcançariam a mesma eficácia nos resultados.

Um outro aspecto a ser destacado é que, além do estabelecimento de parcerias intergovernamentais, os projetos na área alimentar também contam com a parceria da sociedade civil (entidades sociais e comunitárias), possibilitando integração das políticas sociais também junto ao setor não-governamental, evitando a superposição de projetos e potencializando os recursos públicos. Também a parceria estabelecida entre a SMAB e a iniciativa privada demonstrou ser possível intervir na situação alimentar, ampliando o acesso da população a alimentos baratos e de qualidade, preservando interesses distintos.

Há a convivência de projetos mais estatizantes, dirigidos à população mais empobrecida, com a venda de gêneros alimentícios diretamente pela prefeitura, como no caso dos Restaurantes Populares e do Cestão Popular, e projetos em parceria com a iniciativa privada, com controle de preço e qualidade feito pela prefeitura, como no caso dos projetos Comboio e ABasteCer. Tanto no primeiro caso como no segundo percebe-se que a questão da eficiência não é uma prerrogativa da iniciativa privada e que projetos em parceria com o setor privado podem perfeitamente ser regulados pelo Estado.

Foi estimulada em todos os espaços a participação da população na elaboração, execução, avaliação e fiscalização dos projetos.

A SMAB inovou em seu processo de compras, transformando os limites da burocracia pública em processos criativos e eficientes, que, mesmo garantindo a concorrência e a transparência pública necessárias, foram mais ágeis e eficientes, possibilitando melhores preços e produtos de qualidade comprovada, mediante a mudança do critério de julgamento e da implantação da licitação por registro de preço. Essa mudança de critério possibilita economia dos recursos públicos na compra de alimentos.

O processo de compras e controle de qualidade de alimentos trouxe uma inversão na lógica das compras institucionais de alimentos. Com arranjos institucionais criativos, mesmo obedecen-

do a leis rígidas de licitação, foi possível comprar, por intermédio do Estado, com eficiência. Reforça-se, assim, a visão de que mudanças na gestão das atividades-meio, como compra de alimentos, por exemplo, são fundamentais, tanto para a economia dos recursos públicos como para a desprivatização dos processos administrativos. Foram fundamentais nesse processo *os mecanismos que garantiram a transparência administrativa e a prestação de contas* (accountability).

A regionalização das compras de perecíveis, de acordo com as regiões administrativas do município, abriu a possibilidade de participação de empresas de médio e pequeno portes e de produtores rurais nas concorrências públicas, estimulando, com isso, o comércio local. A compra de produtos perecíveis prevê a entrega direta nas entidades, aumentando assim a agilidade na entrega, além de ter transferido o ônus aos fornecedores.

Por último, destacam-se os resultados positivos percebidos com a descentralização de recursos federais. Foi possível, com a municipalização da alimentação escolar, melhorar a qualidade, a quantidade e a variedade dos alimentos, assim como é mais fácil no âmbito local respeitar a cultura e os hábitos alimentares regionais. Em relação à questão financeira, a descentralização dos recursos possibilita maior eficiência no gasto, conseguindo uma maior economia para o projeto e possibilitando o estímulo à economia local e regional.

A descentralização eficiente dos recursos federais, que implementem políticas locais na área alimentar sob a ótica da segurança alimentar, passa também pela integração institucional e pela reformulação da gestão pública em âmbito federal. Com o Fome Zero o governo federal vem assumindo seu papel de articulador e integrador dos diversos níveis de governo na área do combate à fome. Assim, podem ser estendidos os resultados positivos demonstrados em Belo Horizonte para outras partes do país. Portanto, uma política de segurança alimentar no Brasil depende de um conjunto de decisões voltadas para a construção da cidadania social capazes de aumentar a responsividade do Estado na área alimentar, o que, certamente, vai exigir uma reformulação e um

reordenamento da gestão pública em todas as esferas de governo. O governo federal já está fazendo sua parte e está propondo diversas parcerias com os governos locais e estaduais para enfrentarem juntos este desafio.

De qualquer forma, a experiência analisada demonstra como, com o processo de descentralização da administração pública em curso no país, o município pode passar a intervir em áreas até há pouco submetidas inteiramente aos interesses do mercado, tornando-se um agente importante de desenvolvimento econômico e social. Mesmo que a questão alimentar envolva um sistema amplo, no qual a maioria dos processos da cadeia produtiva ocupam espaços regionais, nacionais e, até mesmo, supranacionais, as políticas locais na área de *segurança alimentar* podem ser um importante instrumento para a *construção da cidadania*.

Considerações finais

O momento político atual no Brasil é bastante favorável à consolidação de ações públicas na área alimentar, abrindo espaço para uma nova forma de gestão pública nessa área. A vinculação entre a construção de uma Política de Segurança Alimentar e a necessidade de se reformular o Estado parece muito direta. Quanto mais garantida a integração das diversas áreas envolvidas neste tema, estimuladas as diversas parcerias – intergovernamental, entre as três esferas de governo, entre a sociedade civil, entre a iniciativa privada – e promovidos os devidos canais de participação popular e controle público sobre as ações estatais, maior possibilidade de consolidação efetiva dessa política.

O Fome Zero, nesse sentido, apresenta uma perspectiva positiva de integração entre as áreas de segurança alimentar, de assistência social e as demais políticas públicas. Os três eixos de intervenção propostos por essa política apontam possibilidades concretas de integração entre essas áreas: o primeiro, mediante a implantação de políticas públicas integradas na área alimentar. O segundo, com a criação de canais de participação popular na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. E o

terceiro, envolvendo a população num grande mutirão cívico contra a fome e mobilizando a sociedade em relação às alternativas de combate a fome no país.

É importante reforçar que as políticas tanto de segurança alimentar como de assistência social, assim como as demais políticas sociais, se tornam estratégicas para um projeto de desenvolvimento nacional que vise a inclusão da sociedade. Neste aspecto, os projetos propostos pelo Programa Fome Zero contribuem para a vinculação entre modelo de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, pois apontam para políticas mais estruturais, como reforma agrária e geração de emprego e renda, assim como para políticas mais específicas na área de alimentação e nutrição que assegurem o direito ao acesso a uma alimentação nutricionalmente adequada pela população, como Restaurante Popular, Alimentação Escolar e projetos de monitoramento e rebaixamento de preços de alimentos.

Outra iniciativa que merece ser destacada neste mesmo sentido é a unificação dos Programas de Transferência de Renda, em curso com o Bolsa Família. Além de apontar para uma maior integração das diversas políticas sociais, podem possibilitar uma ação mais afirmativa e integrada do Estado voltada para as famílias. A integração e o monitoramento em diversas áreas no âmbito familiar – educação, saúde, assistência social, alimentação e nutrição, capacitação profissional, educação nutricional – e o avanço do controle público, com os conselhos propostos, tornam muito promissores os resultados desses programas.

Alguns desafios estão constantemente colocados na construção de uma política de segurança alimentar e da assistência social. Primeiro, por serem essas duas áreas historicamente muito vinculadas ao assistencialismo e pelo pouco conhecimento da população da amplitude que envolve essas políticas, elas sempre correm risco de serem reduzidas a ações pontuais, não caminhando para o enfoque do direito de cidadania. Então, é importante sempre reforçar a vinculação existente entre uma Política de Combate à Fome e uma Política de Segurança Alimentar, que pressupõe mudanças mais estruturais no país, como a reforma agrária. Não há como

garantir a segurança alimentar da população sem democratizar o acesso à terra, sem combater o desemprego e sem garantir os direitos sociais. E neste caso as políticas de assistência social são fundamentais.

Se não for compreendido e garantido que a alimentação é um direito humano essencial, todo o processo de envolvimento e mobilização da sociedade no combate à fome corre o risco de ficar reduzido a ações emergenciais que nem sempre contribuem para a implantação e a consolidação de políticas públicas na área de alimentação com a devida responsabilidade do Estado.

Outro desafio posto é como integrar os Conselhos de Segurança Alimentar propostos aos processos, já em construção em nosso país, de controle público. Esta é uma tarefa colocada para todas as áreas: pensar em formas alternativas e criativas de agrupar e integrar os diversos conselhos existentes nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente etc., que preservem a identidade e a especificidade de cada um, ao mesmo tempo que os integre também rumo a um processo de participação popular mais maduro e unificado na área social.

Por último, é importante destacar que para pensar numa política social que vise o desenvolvimento humano em todos os seus aspectos é necessário garantir o direito de escolha da população. Garantido o acesso às informações necessárias, principalmente em relação aos hábitos alimentares saudáveis, é fundamental que a população tenha liberdade para escolher o seu próprio alimento. Não existirá emancipação da população se ela não for capaz de gerir seus próprios processos.

18 de setembro de 2004

Bibliografia

ARANHA, A. V. (2000) *Segurança alimentar, gestão pública e cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte – 1993/1999*. Dissertação. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte.

- ARRETCHE, Marta T. S. (1996) Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun.
- BRASIL (1994). *Conselho Nacional de Segurança Alimentar – 1 Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final*. Brasília, Consea.
- COELHO, M. P., MAGALHÃES, E. P., POMPERMAYER, M. J. E ROCHA, V. E. (1996) A Política de Abastecimento Alimentar da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (Minas Gerais – Brasil). *Poverty and Governance in Latin American Cities: Three Cases Studies in Urban Social Policy*. Canadá, IDRC (Pesquisa), SUR, Colégio de México e IURPERJ.
- CUNHA, A. R. A. E LEMOS, M. B. (1997) Economia agrícola, recursos naturais e meio ambiente. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, vol. 28, p. 431-446, jul.
- DRAIBE, Sônia Miriam. (1990) As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN, p.1-66.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. (1997) Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 4. São Paulo.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1996) A modernização do estado para o desenvolvimento social: algumas questões chaves. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro.
- MALUF, R. S.; MENEZES, F. e VALENTE, F. (1995) *Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, Ágora/REDCAP/RIAD.
- MENEZES, Francisco. (1999) O conceito de segurança alimentar. In: ACTIONAID. *As faces da pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro.
- ROCHA, Cecília. (2000) *A Success Story in Food Security Policy: The Case of Belo Horizonte, Brazil*. Toronto, Ryerson Polytechnic University, mimeo.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da e SILVA, José Gomes. (1991) *Política Nacional de Segurança Alimentar*. Brasil, Governo Paralelo Documento, out.

- UNICEF. (1999) Segurança alimentar e nutricional e os Direitos Humanos no Brasil. *Cadernos de Políticas Sociais. Série Documentos para Discussão*, n. 8. Brasília, mar.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck. (1996) *A evolução, o conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil*. Brasília, Ágora.

Parte 5
A ação das organizações
sociais na luta contra a fome

Álvaro Salmito

Diretor da Divisão de Programas Sociais
do Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (Sesc)

A mobilização da sociedade no combate à fome

A experiência do Mesa Brasil Sesc

Meu objetivo é apresentar o programa Mesa Brasil Sesc.

Uma das questões que têm gerado polêmica é sobre o caráter do Programa Fome Zero. Quero incluir o Mesa Brasil Sesc nessa discussão. A polêmica é se o programa é ou não assistencial. O Programa Mesa Brasil Sesc é assistencial, e pessoalmente sustento que o Programa Fome Zero também é. E não vejo por que este fato cause qualquer desprestígio ou tire dele sua importância, pelo menos no caso de um país com tamanhas desigualdades como o nosso. Além disso, não vejo por que isso pudesse tirar a dignidade de quem recebe o benefício, já que boa parte dessas políticas compensatórias procura proporcionar a autonomia do cidadão.

Voltando ao Mesa Brasil Sesc, é um programa assistencial sim, mas tem uma proposta educativa e autonomista na qual quem recebe é sujeito, e não objeto de uma ação social compensatória. Essa discussão é bizantina e tenta desqualificar o debate, como,

aliás, com muita frequência se faz com todas as bandeiras populares. São sempre acusadas de demagógicas ou avaliadas como erradas, no entanto o mesmo não ocorre quando os recursos públicos vão para a classe média ou para outras instâncias – aí parece que nunca há demagogia.

O que quero dizer, então, é que não existe demagogia no Mesa Brasil Sesc e nem no Fome Zero. O Mesa Brasil descobriu o óbvio, já mencionado neste debate: uma situação de fato, que é fazer que 53 milhões de pessoas que não têm o que comer possam encontrar nesse programa uma possibilidade. Pois bem, um pensador inglês do século XVI, chamado Thomas Hobbes, autor de *O Leviatã*, já dizia que o bem maior do homem é a defesa da vida. Devíamos saber disso há muito tempo – e para se fazer a defesa da vida é preciso que se esteja vivo, e tanto os homens em sociedade como os animais na natureza precisam de suprimento, alimento seguro e necessário à vida.

Vocês podem me achar um apaixonado, mas sou daqueles que acreditam neste país e quero assumir isso em público: este país está melhorando. Podem até me vaiar, paciência, mas acredito nisso.

No dia 17 de outubro de 2003, o presidente da República esteve novamente na Confederação Nacional do Comércio na ocasião em que o Sesc foi laureado com o diploma de empresa e entidade parceira do Programa Fome Zero, mérito recebido das mãos do ministro Graziano, tão justamente homenageado na abertura deste seminário. Pessoalmente, gostei muito da homenagem porque ele é um ministro que tem sido criticado, não é eloquente, não vibra, mas é honesto, e quando o presidente do Partido dos Trabalhadores faz essa homenagem, trata-se de um reconhecimento muito justo.

Isto posto, volto à diplomação do Sesc. O governo, reconhecendo nossa capilaridade nacional, lançou um desafio para o Sesc: que avançássemos para a interiorização do Programa Mesa Brasil Sesc associado ao Fome Zero. Aceitamos o desafio e já estamos começando essa interiorização. Ainda naquela ocasião, o ministro Graziano nos convidou, e estamos estudando a pro-

posta, para implantar mais 70 bancos de alimentos no interior do Brasil, onde temos os nossos centros de atividades. Consideramos isso uma convocatória, e essa é uma das razões que me fazem acreditar que este país está mudando, pois o Sesc nunca foi valorizado, nunca nenhum governo pensou no Sesc como uma entidade que pudesse ajudar numa jornada tão importante. Pois agora não só foi convidado como quero anunciar que já fizemos convênio com o Ministério da Educação e neste momento está havendo uma concorrência pública para a instalação de uma unidade escolar em Guaribas (PI). Esta unidade significa o maior investimento naquela cidade, e não é um investimento do governo daquele estado, nem do governo federal. Vamos construir esta unidade e ela vai se chamar Sesc Ler e Alfabetizar Jovens e Adultos. O Sesc vai colocar 800 mil reais nesse investimento, mas a nossa satisfação é que, além do investimento material, além da alegria de alfabetizar, estaremos gerando empregos na cidade, na medida em que vamos contratar professores locais, bem como outros trabalhadores, e certamente o Mesa Brasil Sesc vai estar associado em Guaribas, e também em Acauã, porque estas duas cidades são muito promissoras.

Fizemos convênio também com o Ministério do Trabalho, com o Programa Primeiro Emprego, com o Ministério da Defesa no Programa Soldado Cidadão, com o Ministério dos Esportes por meio do Projeto Segundo Tempo e com o Ministério da Assistência Social. Fizemos todos esses convênios porque queremos que o Sesc, com seus 40 anos de experiência de trabalho com os idosos, ajude o governo e a sociedade. Se todos que têm trabalho e experiência se juntarem, acredito que este país poderá mudar na velocidade que desejamos.

Independentemente disso, acredito na mudança agora, e os exemplos não são dos outros, são nossos, e é destes que estou falando. Procuramos atacar todas as frentes possíveis dentro da nossa experiência, estamos fazendo parceria para orientar as pessoas a como tomar crédito para seus empreendimentos. Além disso, estamos dedicando especial atenção agora com a prestação de contas. E, por fim, o melhor exemplo de que tudo está mudan-

do é que pela primeira vez o Sesc se dirige a um partido político e, mais ainda, a um partido que esperamos que continue de esquerda. Nós nos consideramos parte de uma rede nacional de solidariedade contra a fome, e nossa tarefa nessa rede é fazer o melhor aproveitamento dos alimentos excedentes, porque junto com a fome encontramos o desperdício. Temos capilaridade, estamos no Brasil inteiro, temos estrutura física, além do conhecimento, para realizar o treinamento de profissionais como nutricionistas, assistentes sociais, motoristas e ajudantes, e temos a experiência do Mesa Brasil que já vem sendo desenvolvida desde 1994.

Quando começamos, em 1994, o programa tinha uma feição pequena; somente a partir deste ano, e depois da associação com o Fome Zero, é que ele foi turbinado. Hoje é nacional. Devo dizer isso por uma questão de compromisso com a verdade. O Mesa Brasil quer estar em todas as cidades onde exista uma unidade do Sesc. A base de sustentação do programa é a ação educativa. Em todas as unidades temos o compromisso de atender a população carente, esse é o nosso “clientelismo”. O Sesc não tem interesse político partidário, quer ser, sim, uma entidade republicana. O que é ser republicano? Vem do latim, significa coisa pública, e, quanto mais o Sesc for público, mais democrático será e mais o povo brasileiro se apoderará dele. Por outro lado, esperamos o reconhecimento da sociedade, que ela nos reconheça por nossas ações concretas.

Nosso foco, ou nossa missão, é combater o desperdício. Os dados de 1995 do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) já revelavam que 35% dos alimentos são desperdiçados, seja na colheita, no transporte ou na distribuição. Como se trata de uma missão, procuramos fazer que todas as pessoas envolvidas no programa tomem consciência do que é isso no Brasil. É uma vergonha para todos nós, ricos e pobres, que um país que produz 125 milhões de toneladas de alimentos por ano e está entre os cinco maiores exportadores de alimentos do mundo tenha tanta gente passando fome. Por isso entendemos ser inadmissível não combater com vigor, entusiasmo e coragem essa questão do desperdício.

O Programa Mesa Brasil faz várias parcerias com outras entidades, com empresários e agora com o Fome Zero, mas tem uma parceria que tem dado força e dinamismo ao nosso trabalho: a parceria com a sociedade, com o voluntário, um parceiro fundamental. Acreditamos que o Sesc sozinho vai fazer coisa pequena; nossos números, por mais que façamos, serão sempre pequenos. As parcerias nos dão condições de ser grandes e produzir resultados maiores ainda.

Como funciona o programa? Três premissas nos orientam: a primeira é a *autonomia*. Em todas as nossas modalidades há o envolvimento de entidades que atendem pessoas carentes. Cadastramos as entidades que vão receber os alimentos e as empresas doadoras, mas não pretendemos que elas fiquem atreladas ao Sesc. Depois que elas, durante um determinado período, receberem os alimentos, queremos que construam sua autonomia para estabelecer os seus próprios contatos, porque senão ficaremos sempre atendendo os mesmos e a fila a ser atendida crescerá infinitamente. *Integração* é outra premissa: com essa relação que ajudamos a construir entre entidade e empresas doadoras estamos promovendo a integração entre aqueles que estão praticando a solidariedade. E, por fim, *transparência*: o Sesc é uma entidade patronal, não nos balizamos por interesses políticos. Respeitamos a legitimidade da política, mas não temos interesses eleitorais. Nosso compromisso é apenas com a seriedade do programa.

O programa é baseado em dois modelos: o Banco de Alimentos e a Colheita Urbana. O Banco de Alimentos diz respeito à arrecadação de alimentos, cereais não-perecíveis, que por uma questão de padrão mercadológico não estão à venda. Recebemos esses alimentos desde que mantenham ainda a qualidade. Temos permanentemente o acompanhamento de nutricionistas que fazem a triagem e garantem a segurança alimentar. Recebemos e estocamos esse alimento e o distribuímos às entidades cadastradas. A Colheita Urbana é o processo em que vamos aos supermercados e recolhemos aqueles produtos que estão com prazo de validade por vencer ou que não serão vendidos no dia seguinte e se perderiam, e fazemos entregas em tempo real. Para isso desen-

volvemos toda uma logística, já sabemos o que cada entidade utiliza, quais os dias em que cada uma prepara os alimentos etc. As entidades também sabem quando vamos entregar, de tal forma que nesse dia elas não precisam ir atrás de doadores para preparar o alimento e oferecer ao público que atendem.

É com muita satisfação que anunciamos os resultados: em 2002 foram 2.800 toneladas de alimentos recolhidas e doadas; de janeiro a outubro de 2003 já recolhemos 3.700 toneladas. Nosso compromisso em 2003 era de 4.000 toneladas e tudo indica que vamos superar essa meta em 20%, chegando a 4.800 toneladas, um crescimento de 69% em relação ao ano anterior. Já estamos perto de alcançar isso e ainda não contabilizamos os meses de novembro e dezembro.

Como concebemos as entidades beneficiadas? Não as atendemos individualmente. Isso já aprendemos do Programa Fome Zero. Os cientistas sociais e os economistas que estudam indicadores sociais sempre criticaram as políticas sociais que nunca chegam aos verdadeiramente pobres, aqueles da ponta. O Fome Zero é uma tentativa de ir lá na ponta, no extremo, portanto isso já é meritório por si. No Mesa Brasil também estamos tentando fazer isso. Não é o trabalhador que estamos atendendo – para o trabalhador o Sesc tem outras ações –, este programa é para quem não tem renda, não tem nada, é para aquele personagem do ditado que diz: “Nem Deus nem o diabo estão por perto”.

Outra coisa que eu frisava no início eram as ações educativas que fazemos junto com a ação de alimentar. Treinamos todo o pessoal que manipula os alimentos, com isso eles não estão apenas aprendendo a fazer o trabalho no Banco de Alimentos ou no restaurante, mas aprendendo isso como um ofício; dali eles podem ir para o mercado com experiência e capacitação. Ninguém manipula os alimentos sem capacitação, sem treinamento.

Em todas as nossas unidades temos restaurantes que atendem o público trabalhador oferecendo o prato de comida mais barato. Pois bem, estamos implantando também o atendimento para pessoas carentes. Depois do horário em que os trabalhadores normalmente utilizam o restaurante, abrimos para os mora-

dores de rua, eles comem de graça e nós procuramos fazer uma interação com eles, saber de onde vieram, porque estão naquelas condições e se têm uma profissão, se querem se aperfeiçoar, se gostariam de fazer algum curso no Sesc. Mesmo no caso dos idosos, em que somos experientes, temos procurado atendê-los e buscado integrá-los em alguma atividade ocupacional, o que em muitos casos acaba sendo uma atividade rentável, e esse idoso não só encontra uma ocupação como acrescenta à renda familiar algum recurso extra. Esse é um trabalho social do Sesc com o qual o Programa Mesa Brasil interage.

Em 2004 queremos entrar na fase de consolidação do programa. Criamos um grupo gestor, isto é, uma força-tarefa para dinamizar, remover dificuldades em nível local, na relação com governos de estado, com prefeituras, apoiar, capacitar, fazer parceria etc. Esta consolidação prevê a interiorização do programa. Pretendemos chegar às cidades que tenham mais de 100 mil habitantes, um dinâmico comércio local e que nos possibilitem cadastrar os doadores e as entidades receptoras, cidades em que existem o centro de atividades do Sesc, a Conab ou a Ceasa. Com isso iniciamos o cadastro de empresas doadoras, de entidades receptoras e buscamos os voluntários, que podem ser pessoas das próprias entidades, da comunidade, pessoas de boa vontade que serão treinadas pelo Sesc para as atividades tanto no Banco de Alimentos como na Colheita Urbana. É importante afirmar aqui que os produtores rurais também podem ser doadores do Mesa Brasil, e esse é um trabalho a ser feito ainda, o contato com esses produtores que queiram colaborar. Eles podem ser cadastrados como produtores individuais ou mesmo em cooperativas – nesse caso o volume de doações será mais significativo.

Estocamos por pouco tempo os alimentos doados, por isso a logística do trabalho é fundamental, não pode ser uma estocagem por muito tempo, o Banco de Alimentos não é um armazém, é apenas um entreposto entre o doador e o receptor do alimento. Essa é a dinâmica de bancos de alimentos.

Com o surgimento do Programa Fome Zero e os compromissos que assumimos ao nos tornar parceiros, dinamizamos

muito nossa ação. Então, quero esclarecer como se dá o cadastramento: primeiro, só cadastramos entidades sérias, com ações filantrópicas reconhecidas publicamente. Fazemos um estudo para conhecer melhor essas entidades, o que inclui informações para apurar seu conhecimento nutricional. Depois avaliamos o estado nutricional do público que essas entidades atendem. Com essas informações desenvolvemos um programa para essa entidade.

O foco do Mesa Brasil, em primeiro lugar, é colocar o cidadão como sujeito na busca de sua cidadania. Mas, como missão, damos uma grande ênfase à ação de combate ao desperdício.

19 de abril de 2004

Paula Almeida

Articulação do Semi-Árido Paraibano

A rede de bancos de sementes comunitários da Paraíba

Sou da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) e estou representando aqui a Articulação do Semi-Árido Paraibano. Vou falar um pouco da estratégia dos agricultores do semi-árido para garantir a segurança alimentar de sua família. Esses agricultores têm uma grande estratégia para conseguir isso. São policultores – produzem diversos tipos de plantas, criam diferentes espécies de animais, usam as plantas nativas. Têm um sistema complexo de produção em que os roçados são muito diversificados. Lá encontram-se complexos sistemas de consórcio de plantas que conjugam, às vezes, mais de seis espécies, bem como diferentes produtos. Esse conjunto, na verdade, forma um mosaico tanto de diferentes espécies animais e de plantas como também de diversidade dentro das próprias espécies. Um exemplo é o feijão: na Paraíba podemos identificar mais de 150 variedades de sementes plantadas pelos agricultores – e são tipos de feijão que só existem lá.

Por outro lado, os agricultores tradicionalmente vêm mantendo como estratégia de segurança alimentar a estocagem. Eles estocam, em nível familiar, tanto grãos como sementes e água. Essa prática de estocagem é muito antiga e vem sendo perpetuada de pai para filho. Certamente esta estratégia não tem sido suficiente para garantir por completo a segurança alimentar dessas famílias, porque são famílias de agricultores muito pobres. Além disso, há uma crise geral no sistema capitalista que afeta a agricultura e diretamente os mais pobres.

Porém, espelhado nesta estratégia de estocagem e de diversificação, surgiu, na década de 1970, outro sistema que tem sido utilizado – os bancos de sementes comunitários. Aquela forma antiga de estocagem comunitária evoluiu então para os bancos, que hoje têm mais ou menos 28 anos de experiência e estão em todo o estado da Paraíba. Com isso, eles estão mantendo estoques de sementes tanto para reproduzir os roçados nos anos seguintes como para a alimentação das famílias. Porém, o mais rico dessa experiência é a conservação da diversidade das sementes, dos alimentos, bem como dos animais. Outra vantagem da experiência de estocagem é que esses agricultores têm conseguido ultrapassar os períodos de seca, que às vezes duram de seis meses até mais de um ano, com abastecimento para toda a comunidade envolvida.

Em torno dos bancos de sementes estão as organizações dos agricultores, em que, mesmo inconscientemente, eles estão praticando a segurança alimentar quase como um fator natural de sobrevivência; encontraram nos bancos de sementes a fórmula de manter reservas para ultrapassar os períodos normais de estiagem e até secas prolongadas.

Esses agricultores de quem estou falando são pessoas muito pobres, mas que têm muita capacidade criativa e muito conhecimento tradicional. É com esse conhecimento que estão conservando as sementes, que são patrimônio da humanidade, para gerações futuras – e, talvez novamente de forma inconsciente para a grande maioria, estão fazendo um serviço ambiental. Esta experiência já é uma tradição e tem dado a eles a capacidade de

transformar sua própria realidade. A AS-PTA tem adotado um princípio na relação com essa experiência: essas pessoas não devem ser transformadas em objetos de estudo ou pesquisa, são pessoas que precisam de apoio, porque elas mesmas podem e devem mudar suas vidas e suas condições. O que elas precisam é de estímulo para isso.

Os bancos de sementes comunitários são antigos, como eu falei, mas eles têm sido fomentados pelos agricultores. Na verdade o banco de sementes é um estoque estratégico comunitário onde as famílias vão buscar as sementes quando precisam, quando há uma crise. Elas mantêm também os estoques de sementes familiares: as pessoas guardam, em suas casas, sementes de diferentes variedades e assim garantem a diversidade dos bancos de sementes. Cabe, portanto, favorecer essa prática centenária. O funcionamento é comunitário: as pessoas, quando precisam, buscam a semente no banco, produzem na sua própria terra e depois devolvem para a comunidade e também para suas próprias casas as sementes que retiraram. Existem também casos de roçados comunitários.

Esse sistema tem propiciado o rompimento com a dependência, porque é muito comum nessa região do país o agricultor ficar dependente dos políticos locais para adquirir as sementes para o plantio. Com o banco de sementes as comunidades constituem os estoques próprios e não dependem mais da troca de votos pelas sementes. Além disso, o banco garante semente de qualidade e em quantidade suficiente no tempo certo para o plantio, podendo o agricultor programar melhor o ritmo de trabalho na sua terra. Os agricultores familiares envolvidos no sistema não usam, em geral, produtos químicos. Assim, podemos considerar que essas sementes são produzidas de forma ecológica. Na Paraíba, muitas sementes são produzidas dessa forma, inclusive sementes nativas, que são chamadas também de sementes da paixão – uma forma de expressar o amor que esses agricultores têm pelas sementes, ao mesmo tempo que reprovam as sementes que vêm de fora.

Atualmente na Paraíba existem 220 bancos de sementes comunitários, dos quais participam 8 mil famílias de agricultores; eles já resgataram mais de 180 variedades de sementes que

havam se perdido no processo de industrialização do campo. Esse é um exemplo de política estruturante, de processo organizativo, não só de resgate da diversidade do sistema de produção, mas uma experiência que também estrutura e dá capacidade organizativa aos agricultores familiares. Eles estão mudando sua própria condição de pobreza, de falta de alimentos, por meio de suas próprias iniciativas, com o esforço individual de cada um deles e com a capacidade coletiva que juntou esses interesses, essas necessidades e deu um salto de qualidade.

Ainda para contribuir no debate, gostaria de dizer que a soberania alimentar brasileira, assim como a sobrevivência da humanidade, passa necessariamente pela conversão tanto do modelo agrícola como das forças que atuam no campo, o chamado poder agrário. É necessário haver uma conversão da agricultura agroquímica para a agricultura agroecológica, que valoriza a biodiversidade, os recursos locais e também, acima de tudo, o indivíduo com a sua capacidade de transformar e de ter experiências exitosas. Quando falo em conversão, quero associar esse movimento à necessidade de uma revolução no campo, que vai transformar a lógica que orienta os indivíduos na sua relação com a produção, com o ambiente e com sua própria sobrevivência em sociedade. E aí é preciso começar pela mudança da lógica de mercado como orientadora e organizadora de todas as demais relações. Estou falando da conversão do latifúndio em agricultura familiar, em agricultura produtiva que produz alimentos de qualidade para a nação.

Os bancos de sementes da Paraíba são apenas uma experiência que tem dado certo há mais de 20 anos, mas são também o germe dessa conversão. Os agricultores envolvidos no sistema estão adquirindo outros hábitos e construindo outras relações com a produção e com o meio ambiente. Quiçá fosse possível experimentar esse modelo em outras partes do Brasil, iniciando assim a conversão necessária para recuperarmos as condições de convivência harmoniosa entre homens e natureza.

4 de junho de 2004

José Tubino

Representante da FAO (Organização das Nações Unidas
para a Agricultura e a Alimentação) no Brasil

Construindo uma Política Nacional para a Agricultura Urbana e Periurbana em face das agendas internacionais

A tarefa de alimentar as cidades do mundo adequadamente constitui um desafio cada vez mais premente, que exige a interação coordenada dos produtores de alimentos, dos transportadores, dos operadores das feiras e dos milhares de vendedores. Também exige melhoras constantes na qualidade dos sistemas de transporte e distribuição. Além disso, se requer que os funcionários das cidades e dos organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento compreendam em conjunto os problemas comuns e as possíveis soluções que afrontam ao tratar de alimentar as cidades de forma sustentável.

Jacques Diouf

Diretor-geral da FAO

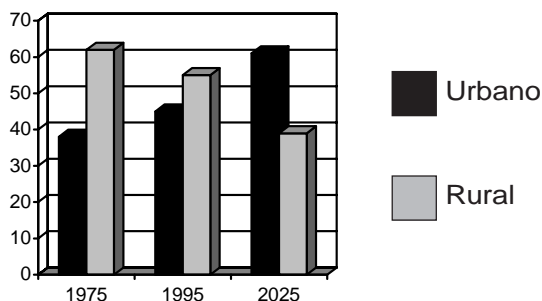
(Por ocasião do Dia Mundial da Alimentação,

16 de outubro de 1998.)

No dia 12 de outubro de 1999, a comunidade internacional observou o dia dos 6 bilhões, isto é, a população mundial alcançou a marca de 6 bilhões de pessoas. A população do nosso planeta chegava somente a 2,5 bilhões em 1950 e estima-se que ultrapasse a 8 bilhões em 2025 e 10 bilhões em 2040.

O ano de 2005 será marcado pela superação da população urbana em relação à rural, ou seja, mais da metade da população mundial viverá nas cidades, como demonstra o Gráfico 1.

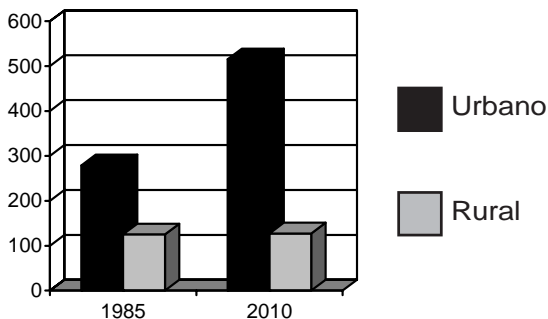
Gráfico 1
População mundial (em %) – 1975, 1995 e 2025



Fonte: PNUD, 1994.

Na América Latina estima-se que em 2010 a população urbana ultrapasse a marca de 500 milhões de pessoas, conforme dados abaixo.

Gráfico 2
População urbana e rural (em milhões) – 1985 e 2010



Fonte: PNUD, 1997.

Isso significa uma preocupação crescente dos governos em alimentar a população urbana. As maiores cidades do planeta, tais como Cidade do México, São Paulo, Nova York, entre outras, consomem em média 6 milhões de toneladas de alimentos frescos por dia, o que significa um alto custo para embalagem, transporte e armazenagem, o que, por sua vez, gera um enorme desperdício.

Para se ter uma idéia, dos 43,8 milhões de toneladas de lixo gerados anualmente no Brasil, mais da metade, o equivalente a 26,3 milhões, é composta por restos de alimentos, segundo dados da Abrelpe (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais).

O desperdício de alimentos no Brasil compreende toda a cadeia produtiva, indo desde a lavoura até o consumidor final. Na área de frutas, legumes e verduras estimam-se perdas de 23%, ou seja, dos 55 milhões de toneladas produzidos por ano, cerca de 13 milhões não chegam à mesa do consumidor.

O desperdício de alimentos no país é estimado em 1,4% do PIB brasileiro, o que equivale a 1 bilhão de dólares por mês. Calcula-se que as toneladas perdidas de alimentos seriam suficientes para alimentar cerca de 35 milhões de pessoas.

Encarando esses dados da urbanização e do desperdício, num país com milhões de famintos como o Brasil (cerca de 16 milhões, segundo estimativas da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO), a grande questão que se coloca hoje é justamente como aproveitar eficientemente os alimentos potencialmente disponíveis nas áreas urbanas e periurbanas utilizando sistemas de produção muito intensivos e sustentáveis, fazendo uso dos resíduos orgânicos (produto da alimentação) em nível familiar e institucional. A resposta que a FAO está encontrando é desenvolver atividades relacionadas com a agricultura urbana e periurbana.

O que é agricultura urbana e periurbana?

As referências à agricultura praticada em cidades remontam a muito tempo atrás na história da humanidade. Na literatura acadêmica e

mesmo na não-acadêmica, porém, as referências à agricultura nas cidades são bem mais recentes.

O conceito de agricultura urbana e periurbana (AUP) vem assumindo crescente reconhecimento na medida em que se cristaliza a visão de que o modelo produtivista que caracterizou o desenvolvimento da agricultura internacional desde a Revolução Verde tem se mostrado incapaz de responder ao problema mundial da fome. A FAO tem apresentado evidências de que o problema da fome mundial não é de insuficiência de produtos, mas de sua má distribuição.

A definição de agricultura urbana e periurbana vem sendo trabalhada no conceito guarda-chuva de segurança alimentar, que evoluiu da *disponibilidade de comida* (no mercado) para a ênfase atual no *acesso à comida*. Hoje, segurança alimentar também pressupõe que a comida seja saudável, completa do ponto de vista nutricional, inclusive com as vitaminas e proteínas necessárias, mais do que simplesmente contemplar o aspecto calórico. Assim, para haver segurança alimentar é necessário que haja disponibilidade, durante todo o ano, em níveis nacional e comunitário, dos alimentos necessários à população; que as famílias tenham acesso físico e econômico a um volume suficiente em quantidade, qualidade e variedade de alimentos.

É essencial compreender a contribuição que a AUP pode trazer a ambos os aspectos da segurança alimentar (acessibilidade e qualidade). Com relação ao acesso existem, no mundo atual, com raras exceções causadas por secas, guerras e outros desequilíbrios similares, alimentos mais que suficientes para matar a fome de toda a população mundial tanto nas áreas rurais como nas urbanas. Entretanto não existem garantias de que todos os segmentos da população tenham acesso suficiente e a tempo a esses alimentos.

Por meio de inúmeros canais de comercialização e mecanismos informais, a maior parte dos alimentos produzidos em áreas urbanas são consumidos lá mesmo, frequentemente pelos produtores ou pelas famílias mais próximas a eles. A AUP fornece alimentos e reduz os seus preços, principalmente nos picos sazo-

nais de produção. Durante os tempos de emergência, ou quando os canais de transporte e distribuição são desorganizados, os produtos da AUP podem ser mais que suplementares, tornando-se a principal fonte de alimentos para os consumidores urbanos.

Em relação à qualidade, uma *dieta saudável* exige uma combinação apropriada de micro e macronutrientes para atender às necessidades de cada pessoa de uma família, considerados seu sexo, sua idade e suas condições de saúde. Alguns fatores são apontados como os principais responsáveis por impedir que os moradores urbanos tenham uma dieta saudável: pobreza, falta de produtos frescos e sedentarismo. Quanto aos dois primeiros, famílias pobres não podem arcar regularmente com os gastos para comprar os alimentos perecíveis que contêm micronutrientes essenciais para a saúde, especialmente importantes para as crianças. Mas mesmo os moradores urbanos menos pobres podem enfrentar dificuldades para encontrar quantidades suficientes de frutas e hortaliças. Se os canais de abastecimento do campo para as cidades forem inadequados, esses produtos serão sempre escassos e caros.

As condições urbanas favorecem mais a produção intensiva de frutas e hortaliças perecíveis e a criação de pequenos animais do que o cultivo extensivo de *commodities*. Os alimentos produzidos pela AUP são, portanto, ricos em nutrientes e necessários para aliviar a subnutrição nos lares pobres e podem, assim, contribuir de modo importante para a segurança alimentar familiar. A produção de tais alimentos perto das populações que precisam deles os torna mais acessíveis a tais consumidores. Entretanto, para aumentar a segurança alimentar, é importante que as necessidades nutricionais dos consumidores estejam disponíveis para os produtores e que os alimentos sejam produzidos de modo seguro e saudável.

Além da questão do acesso e da qualidade, a AUP também oferece potencial para a geração de *emprego e renda*. O principal efeito é o auto-emprego dos produtores e familiares. Dessa forma, uma das principais características identificadas com a AUP é prover a subsistência de grupos sociais marginalizados ou criar a possibilidade de complementar a renda familiar e gerar emprego. Enfatiza-se que a lógica econômica que norteia a agricultura de

escala, identificada como rural, não é válida para a agricultura desenvolvida de forma integrada à cidade.

Portanto, o conceito de AUP envolve:

- produção de alimentos – cultivo de hortaliças, frutas, forragem, plantas ornamentais, medicinais aromáticas, árvores e criação de animais (cabras, coelhos, galinhas, caracóis, rãs, peixes) dentro dos limites do perímetro urbano ou muito próximo aos limites das cidades;
- reciclagem de lixo e reutilização da água;
- mercado, distribuição e consumo em áreas urbanas para benefício da população de baixa renda por meio da melhora da nutrição;
- geração de emprego e renda, incorporando tecnologias sustentáveis de produção e manejo ambiental.

Além disso, a AUP se dá dentro ou ao redor das cidades (terrenos baldios, jardins caseiros, em contêineres, em varandas, nos tetos, em tanques para peixes, em hortas escolares, em espaços abertos, nas margens das ruas, ao longo das rodovias, sob as linhas de transmissão de energia, nas margens dos rios, em terrenos comunitários destinados para este fim etc.) e inclui produtos da agricultura e da criação de pequenos animais, aqüicultura e setor florestal (plantação de árvores para sombreamento ou árvores frutíferas).

Outras características habitualmente associadas à agricultura urbana são: caráter temporário da atividade para as famílias envolvidas, tecnologia intensiva no uso da terra, preferência por atividades de ciclo curto, produtos de alto valor agregado, diversidade de atividades agropecuárias, coexistência de atividades e valores culturais do meio urbano e rural, técnicas de produção integrada, uso de estruturas de “criação de solo”, como prateleiras, caixas, estufas, que tornam a produção em grande parte independente das características do solo. Além disso, ela contribui para melhorar as condições ambientais, na medida em que se utiliza de espaços sujeitos a desastres, como áreas de grande declividade para o plantio de árvores e o de gramíneas de raízes profundas em áreas de inundação.

Contexto político: importância da AUP

Existem programas e iniciativas que indicam a importância que o assunto da AUP vem ganhando internamente na FAO e em outras instâncias internacionais, que representam fóruns intergovernamentais. Entre essas iniciativas vale destacar:

a) o Programa Especial de Segurança Alimentar¹, que inclui a AUP como uma alternativa para reduzir a má nutrição e a pobreza da população urbana, em forte crescimento no mundo;

b) a Cúpula Mundial da Alimentação, ocorrida em Roma em 1996, quando os chefes de Estado e de governos se comprometeram a acabar com a fome crônica e a má nutrição de mais de 800 milhões de seres humanos, indicando a AUP como uma das possíveis ações a se implementar;

c) o Fórum de Discussão de Altas Autoridades de Governos Oficiais Locais, ocorrido em Nova York, em 1997;

d) a 15ª sessão do Comitê de Agricultura da FAO, em janeiro de 1999 (CL 116/8, CL 116/9 e CL 116/10), em que os países membros recomendaram à FAO desenvolver um programa multisetorial em apoio à agricultura urbana e periurbana, incorporando o tema nos programas já existentes da organização:

- testando metodologias para AUP por meio de novos e já existentes programas, incluindo oportunidades de intensificação e diversificação de cultivos;
- provendo orientação especializada sobre segurança alimentar para agricultores urbanos e periurbanos, manipuladores e processadores;
- oferecendo assistência técnica para projetos locais existentes e futuros desenvolvidos sobre o tema da AUP;
- identificando políticas de intervenção para maximizar contribuições de insumos para grupos em situação de risco alimentar e famílias pobres;

1. O Programa Especial de Segurança Alimentar (PESA) é um programa multidisciplinar que combina capacidade e experiência de um largo campo de conhecimentos para promover um integrado e participativo enfoque na questão da segurança alimentar. O programa foi lançado pela FAO em 1994, depois da aprovação unânime pelo Conselho Executivo da FAO na sua 106ª sessão.

e) o *Workshop* Internacional sobre AUP em Havana, em outubro de 1999;

f) a Declaração de Quito, Equador, em abril de 2000, assinada por 27 cidades latino-americanas, em que ressalta a importância da AUP e a necessidade de implementar políticas nessa área²;

g) a Conferência Internacional sobre AUP e Planejamento, ocorrida em Berlim, Alemanha, em junho de 2000;

h) a Conferência Eletrônica Conjunta FAO/ETC em agosto/setembro de 2000.

Em todas essas iniciativas é notável a importância que o tema da AUP vem ganhando tanto entre representantes de governos locais (municipais e estaduais) e nacionais como entre especialistas na área de segurança alimentar, agricultura, gestão urbana e desenvolvimento sustentável.

Nas conferências, *workshops*, seminários e fóruns em que se discute a questão da AUP, direta ou indiretamente, o tema vem sendo desenvolvido e aprofundado. A lista acima não é exaustiva, mas certamente indica a relevância do tema para o mundo.

O papel da FAO na agricultura urbana e periurbana

A FAO adotou uma visão interdisciplinar sobre essa questão, por meio do estabelecimento de um grupo de trabalho interdepartamental sobre AUP denominado “Alimentos para as cidades”. O grupo articula-se e incorpora programas departamentais recentes relacionados com a AUP. Áreas técnicas envolvidas incluem:

- segurança alimentar urbana e nutrição;
- produção alimentar urbana e periurbana;
- *marketing* e distribuição alimentar;
- processamento alimentar;
- segurança alimentar e meio ambiente;
- planejamento e aquisição de terras urbanas e periurbanas;

2. “É necessário executar programas de capacitação para os governos locais e para os próprios agricultores urbanos para elevar a eficiência da agricultura urbana na superação da pobreza urbana.”

- reflorestamento urbano;
- políticas e programas, assim como aspectos institucionais.

Isto é, sem uma visão interdisciplinar sobre a questão da AUP não se consegue implementar um programa com sustentabilidade, com inclusão social e não-prejudicial ao meio ambiente. A FAO parte do princípio de que um programa desse porte seja articulado em suas várias faces.

Além disso, três anos atrás uma variedade de atividades foi adotada pela FAO em colaboração com outras instituições, incluindo Habitat, IDRC (Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Internacional) e Centro de Pesquisa sobre Agricultura Urbana e Floresta (Ruaf), combinando:

a) Troca de informações, aumento de consciência e eventos de capacitação.

b) Programas técnicos e assistência específica.

A FAO formou especialistas e tem capacidade para proporcionar ajuda técnica e assessoria em políticas aos municípios nesse setor. Os temas principais são: as repercussões da agricultura urbana e periurbana na saúde e a sanidade; a dinâmica do uso das terras devido à invasão de zonas urbanas em zonas agrícolas; a mútua dependência entre a agricultura rural e a urbana e periurbana; as limitações em matéria de crédito e para obter outros insumos que faltam aos agricultores pobres urbanos e periurbanos; sistemas agropecuários integrados; participação das mulheres na agricultura urbana e periurbana; e as exigências associadas para a comercialização e a distribuição dos produtos.

c) Preparação de artigos, publicações e documentos virtuais e colaboração com relevantes agências da ONU (Organização das Nações Unidas) e centros de excelência.

Várias publicações foram realizadas pela FAO. Vale destacar os guias *Agricultura urbana e periurbana: um guia de instruções para a implementação bem-sucedida da AUP em países em desenvolvimento e países em transição*; *Guia sobre o Setor Informal dos Sistemas de Marketing Alimentar: políticas municipais para apoiar o setor alimentar informal*, um CD-ROM para aprendizagem a distância sobre Políticas de Provisões Alimentares Urbanas e Plane-

jamento (preparado em conjunto com o Instituto Mediterrâneo de Estudos de Pós-Graduação).

Elementos essenciais para a constituição de um Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana

A maioria dos alimentos produzidos por quem desenvolve a AUP se destina ao consumo próprio, com excedentes ocasionais para o mercado. A produção de alimentos urbana é, na maioria dos casos, uma resposta da população pobre para:

- o inadequado, inconstante e irregular acesso aos alimentos, devido tanto à falta de condições físicas, geográficas etc. como à falta de poder de compra;
- o inadequado acesso a oportunidades de empregos formais, devido a crises das economias nacionais.

Com base nesse diagnóstico, a FAO tem identificado que os assuntos vinculados à AUP que precisam de especial atenção são os seguintes:

- políticas de incentivo à AUP;
- acesso e uso da terra;
- manejo dos recursos hídricos (água de boa qualidade);
- higiene e qualidade dos alimentos;
- tecnologia produtiva apropriada;
- processamento e otimização da utilização dos alimentos (combate ao desperdício);
- prevenção de desastres ambientais;
- capacidade de reciclagem de matéria orgânica;
- organização e capacitação ambiental, nutricional, alimentar e produtiva dos beneficiários.

Como conseqüência, as questões que surgem como mais relevantes referem-se a insegurança ao acesso e uso da terra e a preocupações sanitárias com a poluição urbana: ar, solo e água. A água traz o conflito de usos alternativos e o problema do custo, se a água utilizada for tratada. Um outro aspecto que vem crescentemente associado à preocupação em resgatar e promover experiên-

cias deste tipo de agricultura refere-se à utilização de resíduo orgânico e ao aproveitamento do esgotamento sanitário.

O fortalecimento da agricultura urbana exige, além de regulamentação sobre o acesso e uso de terras e de saúde pública, medidas de promoção e divulgação da proposta que estimulem a criação de rede local de comércio solidário e fortaleçam a união entre consumidores e produtores. São também importantes as regulamentações ambientais e as relacionadas a edificações.

É necessário prover estruturas para fiscalização, fornecimento de insumos, equipamentos, pesquisa e extensão rural, crédito e seguro sobre a produção diferenciados da agricultura rural. Questões como roubo da produção, movimentação de terras, poluição de corpos d'água, uso ineficiente da água, utilização de resíduos orgânicos exigem medidas definidas para regulá-las, evitá-las ou reduzir seu impacto. Em áreas de manancial há necessidade de considerar sistemas de produção com tecnologias pouco impactantes. Nesse sentido, além da agricultura orgânica, os sistemas agroflorestais podem ser considerados em parceria com formas de emprego não-agrícola, como o artesanato e o turismo.

Uma política de agricultura urbana é, em geral, de abrangência nacional ou estadual, mas não existe nenhum impedimento para que seja formulada simplesmente no nível municipal, desde que não existam leis superiores que a inviabilizem. Na verdade caberia a essas instâncias de poder a formulação de diretrizes, o fomento da proposta e a disponibilização de recursos humanos e financeiros, ficando a implementação sob responsabilidade do município. A grande dificuldade está em construir uma estratégia participativa, com uma instância executora multiinstitucional, coordenadora do programa, com funções diversas para atendimento a cada um dos tipos de agricultores existentes, elaboração de um padrão de qualidade dos resíduos a ser reutilizados e um sistema de acompanhamento e fiscalização. Isso restringe a possibilidade de implantação de um programa pioneiro desse tipo aos municípios que já possuem quadros funcionais diversificados e competentes, estruturas locais de ensino e pesquisa, além de condição financeira sólida.

Considerações finais

No Brasil, o governo federal, no âmbito do Programa Fome Zero, está articulando uma série de instituições da sociedade civil e de governos estaduais e municipais para que implementem projetos e programas de AUP, e a FAO está apoiando esse esforço de construir mais uma ferramenta de combate à fome.

7 de junho de 2004

Bibliografia

- ALDINGTON, T. *Urban and Peri-Urban Agriculture: Some Thoughts on the Issue*. Land Reform, Land Settlement and Co-operatives 2: 43-44 COAG/FAO (Comissão para Agricultura, FAO), 1997.
- FAO. *Urban and Peri-Urban Agriculture*. COAG /99/10. Apresentado na 15ª Sessão da COAG, FAO, Roma, 25-29 jan. 1999.
- FAO. "Urban Agriculture: An Oximoron?" In: *The State of Food and Agriculture* (Roma), 1996, p. 43-57.
- IZQUIERDO, J. *Agricultura urbana e peri-urbana: conceitos, potencial e sustentabilidade*. Apresentação Power Point, Oficina Regional da FAO para América Latina e Caribe, 2003.

Caso não encontre este livro nas livrarias,
solicite-o diretamente a:

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224

04117-091 – São Paulo – SP

Fone: (11) 5571-4299

Fax: (11) 5571-0910

Correio Eletrônico: editoravendas@fpabramo.org.br

Na Internet: <http://www.fpabramo.org.br>

Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil foi impresso na cidade de São Paulo em novembro de 2004 pela Gráfica Bartira. A tiragem foi de 2.500 exemplares. O texto foi composto em Times New Roman no corpo 10,5/13,5/110%. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em Offset 75g.