

O COMBATE À FOME NO BRASIL: uma análise da implantação do Programa Fome Zero em 2003 e 2004¹

Licemar Vieira Melo

Centro Universitário Cândido Rondon (UNIRONDON)

Cláudia Regina Paese

Centro Universitário Cândido Rondon (UNIRONDON)

O COMBATE À FOME NO BRASIL: uma análise da implantação do Programa Fome Zero em 2003 e 2004

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as diretrizes, as prioridades e a estrutura operacional do Programa Fome Zero, bem como identificar como nele ocorreu a articulação do Estado e da Sociedade Civil. O referido programa governamental, implementado no Brasil em janeiro de 2003, tinha como propósito combater a fome no país – garantindo o acesso à alimentação, direito humano reconhecido internacionalmente. Este artigo, além de fontes documentais e pesquisa bibliográfica, utiliza dados coletados no período compreendido entre 2003 e 2004. Conclui que o programa garantiu espaços de interlocução entre diversos atores sociais, que não mais atuam de maneira distinta e dissociada. Verifica, ainda, que foi assumido o discurso de cogestão das políticas sociais para o enfrentamento de questões como a fome no Brasil.

Palavras-chave: Fome, segurança alimentar, Programa Fome Zero, Estado, sociedade.

The hunger's combat in Brazil: an analysis of the implementation of the zero hunger program in 2003 and 2004

Abstract: The objective of this paper is to analyze the guidelines, priorities and operational structure of the Fome Zero (Zero Hunger) program, as well to identify how the articulation of the State and Civil Society occurred. The referred governmental program implemented in Brazil in January 2003, had as purpose combating hunger in the country - ensuring access to food, internationally recognized human right. This article, besides documentary sources and bibliographic research uses the collected data cover from the period between 2003 and 2004. Concludes that the program secured spaces for dialogue among various social actors, who no longer act differently and decoupled. It still checks that the assumed speech of co-management of social policies addressing issues such as hunger in Brazil.

Key words: Hunger, Food Security, Zero Hunger Program, State, Society.

Recebido em: 20/09/2012. Aprovado em: 14/05/2013.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo perpassa o ponto de vista dos programas sociais brasileiros na atuação conjunta do Estado - enquanto coordenador de políticas sociais e da sociedade brasileira, num espectro de parceria. O que está em análise neste artigo é o Programa Fome Zero, um programa governamental implementado no Brasil em janeiro de 2003. Seu propósito era combater a fome no país – garantindo o acesso à alimentação, direito humano reconhecido internacionalmente.

A partir dos anos oitenta, principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sobrevém uma nova aceleração de um processo de aquisição por parte da população denominado “direitos sociais” e que corresponde em parte pela a assunção da “responsabilidade social” pelo Estado brasileiro (designada, de modo amplo, pela noção de “programas sociais”) (BRASIL, 2004). Mas observa-se que o tema de nosso artigo o “Fome Zero”,

[...] não é, propriamente, um programa social, mas uma política pública, ou seja, ele representa uma direção política e funciona como um articulador dos programas de proteção social do governo. A renda, propriamente, vem a ser transferida através de programas específicos, articulados institucional e midiaticamente pelo “Fome Zero”. (BRASIL, 2004, p. 4).

A política pública em torno do Fome Zero enquanto estratégia impulsionada pelo governo federal, teve como pontos positivos

[...] priorizar o tema da fome na agenda política do Brasil, com repercussões no cenário mundial, além de reforçar a participação e a mobilização da sociedade. O segundo ponto positivo do Fome Zero foi possibilitar a vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar a ação do Estado. (BRASIL, [200-?]).

Essa foi a principal bandeira social assumida pelo Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, logo no início do primeiro mandato (2003-2006), com o lançamento do Programa Fome Zero, embora, num segundo mandato (2007-2010), esta bandeira tenha perdido visibilidade e aparentemente deixado de ser prioridade frente a outras demandas assumidas pelo Governo Federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento, que privilegiava obras de infraestrutura no país.

Destaque-se que essa iniciativa governamental aconteceu num período em que a redemocratização, no Brasil, estava consolidada,

decorrente da reorganização de movimentos sociais e do processo de consolidação da ordem democrática do país, cujo pico conjuntural e analítico se deu na década de 90 (ÁLVARES et al., 2000; GOHN, 2000; SILVA, 2002; PETRY, 2001); e se apresenta como proposta de política de cogestão de questões sociais emergentes, pressupondo a articulação de distintos atores sociais para, por exemplo, buscar a erradicação da fome no país, um dos reflexos das desigualdades sociais.

Iniciativas como o Fome Zero convergem para o pensamento de Valente (2002), que defende o acesso à alimentação como um direito do cidadão e a segurança alimentar como um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

A partir desses apontamentos defende-se ser pertinente discutir este tema pois ele, enquanto um recorte histórico, representa um marco na luta pelo combate à fome e à miséria no país², o que denota o esforço do Estado, idealizador e coordenador do programa, em parceria com a sociedade, que foi convidada a se mobilizar em torno desta bandeira social, em busca de garantir a promoção da segurança alimentar da população brasileira.

Para abordar este tema houve a necessidade de revisitar alguns conceitos, entre esses: Exclusão, Desigualdade Social, Políticas Sociais, os modelos de regulação do Estado e Políticas e Direitos Sociais no Brasil.

2 POLÍTICAS SOCIAIS

Numa visão paradoxal de exclusão e desigualdade social, cotejamos a discussão das políticas sociais que se apresentam, nesse panorama, como formas de enfrentamento desses processos.

Demo (1996), por exemplo, enfatiza que por trás da política social existe a questão social, definida desde sempre como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que a sustente.

Abranches e outros (1987, p. 11) também compartilham desse pressuposto, quando afirmam que a política social

[...] intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição, em favor da acumulação em detrimento da satisfação de necessidades básicas, assim como na promoção da igualdade.

Sob o olhar epistemológico que propõe a redução da desigualdade social, através de políticas sociais, Demo (1996, p. 21-23, grifo nosso) apresenta quatro pressupostos:

Primeiro, que política social carece ser **preventiva**, no sentido de ir às raízes

do problema, evitando que se processe. [...] Em segundo lugar, política social precisa ser **redistributiva de renda e poder**, não apenas distributiva. Se distributiva, não toca a desigualdade social. [...] Em terceiro lugar, política social necessita ser **equalizadora** de oportunidades, partindo-se de que as oportunidades foram apropriadas pelo grupo dominante. [...] Em quarto lugar, política social deve ser, sempre que possível, **emancipatória**, unindo autonomia econômica com autonomia política. O processo de emancipação funda-se, simplificada, em duas pilastras mutuamente condicionadas: uma econômica, voltada para a auto-sustentação, outra política, plantada na cidadania.

Em outra via, Sousa e outros (1998, p. 425) defendem a política social como uma forma de

[...] assegurar a todos condições para uma existência em nível que lhes proporcione pelo menos o mínimo de bem-estar condizente com as necessidades e as aspirações da pessoa humana.

Ao se remeter ao pensamento de Tobenäs (1966 apud SOUSA, 1998, p. 426) identifica a finalidade da política social:

[...] embora como finalidade próxima e mais prática e freqüente, tenha em vista a proteção dos setores economicamente fracos da sociedade, como fim último aspira a assegurar, com meios adequados muito variáveis mas sempre em termos de justiça, o que com fórmulas diversas se chama a paz social, o interesse geral ou o bem comum.

A tentativa de identificar um ponto de convergência entre essas duas perspectivas – proteção dos setores economicamente fracos da sociedade e a garantia da paz social - nos remete à ideia de que o combate às desigualdades sociais, como fim último da política social, pode proporcionar, como consequência, a promoção da justiça social e do bem comum.

3 OS MODELOS DE REGULAÇÃO DO ESTADO

Frente aos conceitos de políticas sociais abordados até o momento, nos defrontamos com o desafio de identificar os atores sociais a quem compete promovê-las. Para Villalobos (2000, p. 49), as políticas sociais de um país são, “em boa parte, a expressão da concepção do papel do Estado que esse país tem, na promoção e conquista do bem-estar na sociedade.”

Também numa referência ao Estado, como ator social a quem compete promover as políticas sociais, Pereira afirma que

[...] as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros.” (PEREIRA, 2000, p. 16).

Na mesma linha de pensamento, Abranches et. al. vão se referir à ação social do Estado que, segundo eles, se relaciona tanto “[...] à promoção da justiça social, quanto ao combate à miséria.” (ABRANCHES et al., 1987, p. 11).

Kliksberg (2002, p. 38) considera que, por algumas décadas, prevaleceu a ideia de que, na área social, o Estado era o responsável por planejar o desenvolvimento em todos os seus aspectos, que

[...] através da sua máquina, implementasse os planejamentos, que trabalhasse centralizadamente para levar a cabo esta operação, e que assumisse todo tipo de funções executivas.

Essa abordagem encontra suporte na experiência histórica de alguns países, principalmente europeus de, a partir do desenvolvimento industrial e econômico, terem vivenciado o *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social – fato que influenciou, e influencia, diretamente, nas políticas sociais desses países que têm o Estado como protagonista, promotor e executor dessas políticas.

Streck e Morais (2001) enfatizam que o *Welfare State* surge, definitivamente, como consequência das políticas definidas a partir das grandes guerras, denotando uma postura interventiva do Estado, na área social. O Estado de bem-estar é definido como o Estado que garante, como direito político, tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão (WILENSKI, 1975). Nesse modelo, verificam-se elevados níveis de proteção social “[...] garantidos como direitos de cidadania pelo Estado [...]” (SANTOS, 2002, p. 24).

Centrado num acordo entre o Estado, o capital e o trabalho, esse paradigma de regulação social do Estado ligava os ganhos de produtividade a direitos sociais e, portanto, tentava criar direitos sociais com base no desenvolvimento da economia (SANTOS, 2002). Kliksberg (2002, p. 38-39) considera que, a partir do contexto em que a capacidade do Estado em responder às demandas sociais foi reduzida – final da década de 80 início dos anos 90 – passou-se a postular a necessidade de um Estado mínimo:

Afirmava-se que suas funções deveriam ser totalmente mínimas e que se deveria

deixar o desenvolvimento entregue ao mercado e a mão invisível.

É o modelo que Santos (2002, p. 25) denomina de hegemônico neoliberal. Esse é o modelo, segundo o qual o Estado, em termos de promoção de políticas sociais, passa a exercer funções residuais:

A saúde, educação e a seguridade social devem ser asseguradas por estruturas do mercado e o Estado deve apenas ter políticas compensatórias.

Novelo U. (1997, p. 53) corrobora esse pensamento ao enfatizar que a partir do chamado neoliberalismo,

[...] certas apologias em voga consideram possível a onipresença do mercado e a redução da ação do Estado à função única de regulamentador e administrador.

Com base nesse modelo, o Estado só deveria adotar políticas sociais para

[...] eliminar as formas extremas de pobreza, as formas de exclusão social mais extremas originadas pelo mau funcionamento do mercado, e só estas é que devem estar a cargo do Estado. (LAURELL, 1997, p. 25-26).

Então, em vez do Estado promotor de políticas sociais, passou-se a exigir do mercado essa finalidade:

O Estado foi sentido como um estorvo para a dinâmica a ser impulsionada. Enfatizou-se a existência de uma antinomia entre Estado e mercado. Finalizou-se um ativo processo de “demolição” do Estado nos países em desenvolvimento. [...] Foram suprimidas muitas de suas funções. Tratou-se, em muitas ocasiões, de privatizar e eliminar funções, no mais curto prazo [...] (KLIKSBURG, 2002, p. 39).

Essa postura em relação à adoção, a partir de políticas neoliberais, de um Estado mínimo não foi unânime. Conforme Cohn (1997, p. 263), na segunda metade dos anos 80 e nos anos 90, houve um embate entre duas correntes sobre o Estado: de um lado a concepção neoliberal

[...] que advoga o Estado mínimo e o mercado como principal agente regulador da ordem econômica – e em decorrência também da ordem social.

E de outro, a concepção que defende

[...] a necessidade da presença de um Estado democrático forte, demandada pelo próprio ajuste estrutural e pelas enormes desigualdades sociais das realidades latino-americanas. (COHEN, 1997, p. 263).

Passou-se, portanto, a postular a necessidade de implantação de um modelo no qual o Estado retomasse o papel de promotor das políticas sociais, mas, nesse contexto, não mais sozinho, e, sim, em parceria com outros atores sociais originários da sociedade civil, iniciando um processo, denominado por Giddens (2001, p. 79) de *Terceira Via* — contraponto tanto ao *Welfare State* quanto ao Estado Mínimo ou Neoliberal — definido como

[...] um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade.

Kliksberg (2002), em outra via, pondera que centralizar no Estado ou no mercado a promoção das políticas sociais significa marginalizar e subestimar a sociedade civil, em suas múltiplas expressões. Este autor defende que as sociedades que mais avançaram, nas últimas décadas, foram as que superaram a antinomia Estado *versus* mercado:

Em seu lugar, procuraram desenvolver um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, e integraram ativamente neste esquema as importantes forças latentes na sociedade civil, quem ambos os pólos tendiam a marginalizar. Nestes esquemas identifica-se que, entre Estado e mercado, existe uma ampla gama de organizações, que inclui, entre outras, os “espaços de interesse público”, entidades que cumprem fins de utilidade coletiva, mas que não fazem parte do Estado nem do mercado, a nova geração de cooperativas empresariais com extensa difusão em numerosos países desenvolvidos, as organizações não-governamentais, as organizações sociais voluntárias de base religiosa, que cresceram significativamente, as organizações de vizinhos, os grupos ecologistas, o voluntariado e outras que o Estado pode desempenhar, as potencialidades do mercado e as múltiplas contribuições que podem provir da sociedade civil. (KLIKSBURG, 2002, p. 45).

É neste novo contexto, de um Estado promotor das políticas sociais que age em parceria com distintos atores, que surge a iniciativa governamental objeto de análise neste artigo.

4 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos deste estudo optou-se por realizar uma pesquisa com enfoque qualitativo, do tipo estudo de caso. Para a coleta de dados optou-se, como procedimento técnico, por fazer uso de análise documental e pesquisa bibliográfica.

O acervo de publicações do *Diário Oficial da União* e as informações disponibilizadas na internet pelos sites oficiais do governo eram, a princípio, as fontes documentais as quais pretendíamos fazer uso para analisar as políticas sociais do Fome Zero.

Como o programa era recente, na época do estudo que originou este artigo, e, a princípio, havia pouco material disponível para análise de dados, optou-se por fazer uso, como pesquisa bibliográfica, de fonte jornalística, utilizando, para isso, doze reportagens sobre o programa, publicadas no jornal *Folha de São Paulo*, que consideramos relevantes, no primeiro ano de sua implantação, compreendido entre 31/01/2003 a 31/01/2004.

A escolha de reportagens de um veículo de comunicação específico, o jornal *Folha de São Paulo*, para a análise, foi devido ao fato desse ser um jornal de circulação nacional, de credibilidade, cujas informações eram acessíveis.

Quando se iniciou a coleta de dados do Fome Zero, no entanto, foram encontrados dois livros lançados no primeiro ano de implantação do programa, dois artigos publicados numa revista da USP, em 2003 – um deles do ex-ministro da Segurança Alimentar e Combate à Fome, José Graziano da Silva, e outro do coordenador da mobilização social do Fome Zero, Frei Betto.

Também se teve acesso a três cartilhas lançadas no primeiro ano de programa, cujo objetivo era motivar a participação de vários setores da sociedade. Uma por iniciativa da Subcomissão Mista sobre Segurança Alimentar e Nutricional da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em parceria com uma organização não-governamental; outra por iniciativa conjunta dos ministérios da Segurança Alimentar e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário e, por fim, uma cartilha lançada por duas entidades vinculadas à igreja católica.

Todo este material foi objeto de consulta, para coleta de dados. O tratamento dado às fontes foi de análise de conteúdo.

5 ESTRUTURA OPERACIONAL

A operacionalização do Programa Fome Zero acontece em duas frentes distintas: uma governamental, envolvendo uma articulação interministerial e entre os diferentes níveis de governo e outra envolvendo setores distintos da sociedade civil.

5.1 Frente governamental

Desde o início foi reforçada a ideia de que a iniciativa do Fome Zero, enquanto medida governamental, não era de um só Ministério, no caso do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), criado logo no início do governo Lula, com o objetivo de coordenar as ações do programa:

Para atingir seus objetivos, foram firmadas várias parcerias: ministérios, empresas públicas e sociedade civil participam ativamente para garantir a dignidade da população brasileira” (BRASIL, GOVERNO FEDERAL, 2004, p. 4).

Mas que era um programa interministerial.

Nesse sentido, entre os outros ministérios, além do MESA, que se envolveram com o Fome Zero, no primeiro ano de implantação desse, encontramos referências aos seguintes: Esportes; Desenvolvimento Agrário; Meio Ambiente; Saúde; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Justiça; Minas e Energia; Trabalho e Turismo (BRASIL, 2004).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, investiu R\$ 17 milhões em assistência técnica e iniciativas de capacitação de agricultores familiares; o Ministério da Saúde destinou R\$ 4,3 milhões para o desenvolvimento e implantação do Sistema de Vigilância alimentar e Nutricional (SISVAN); o Ministério das Cidades investiu R\$ 193 mil no desenvolvimento de ações para contribuir na gestão integrada e sustentável dos lixões e o Ministério do Trabalho lançou o Programa Primeiro Emprego (BRASIL, 2004).

Em outra via, a abordagem das políticas locais do programa Fome Zero, já mencionada anteriormente, nos permite perceber uma articulação entre diferentes níveis de governo - governos federal e municipal. Como exemplo dessas políticas, são referidos os investimentos para a construção e ampliação de restaurantes populares, o incentivo à agricultura urbana, a criação de cozinhas comunitárias e a formação de bancos de alimentos, ocorridos até janeiro de 2004 (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, foram firmados convênios com as prefeituras de Belo Horizonte – MG, no valor de R\$ 1,4 milhão para a ampliação e modernização do Restaurante Popular mais antigo do país, em funcionamento desde 1993, e a instalação de uma segunda unidade; e de Goiânia (GO), no valor de R\$ 691 mil, para a instalação de um Restaurante Popular (BRASIL, 2004).

Para a realização do projeto de implantação de hortas urbanas foram firmados convênios com seis prefeituras – Porto Alegre, Alvorada, Santa Maria

e Esteio, todas no Rio Grande do Sul; e Governador Valadares e Três Marias, em Minas Gerais – e com dois governos estaduais – Pernambuco e Goiás –, com investimento total de R\$ 2,5 milhões (BRASIL, 2004).

Para a instalação de cozinhas comunitárias houve convênios firmados com as prefeituras de: Porto Alegre (RS), correspondente ao investimento de R\$ 458 mil para a instalação de 24 unidades; Três Marias – MG, no valor de R\$ 14 mil, para a instalação de uma unidade; e Recife (PE), para o investimento de R\$ 577 mil destinados à instalação de 35 unidades (BRASIL, 2004).

Para a instalação de Bancos de Alimentos, houve uma iniciativa para a redução de desperdício dos alimentos, que funciona como intermediário entre empresas de comercialização, armazenagem e processamento de alimentos e as entidades assistenciais. (BRASIL, 2004, p. 3). Também foram firmados convênios com as prefeituras de Juazeiro (BA), Goiânia (GO), Ribeirão Preto (SP) e São Carlos (SP). Já com os municípios de Santo André (SP), Diadema (SP), Embu (SP) e Belo Horizonte (MG) os convênios foram para a ampliação e modernização dos Bancos já existentes (BRASIL, 2004).

Além de convênios com as prefeituras, para a efetivação de políticas locais, há ênfase, entre as fontes de pesquisa utilizadas nesse estudo, as iniciativas de parcerias entre o governo federal e os governos estaduais com o mesmo fim.

Nesse sentido, encontramos referências aos convênios com os governos de Minas Gerais (IDENE) - para a realização de ações sociais comunitárias para a população do Norte do estado e dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, num investimento de R\$ 7,95 milhões; Mato Grosso do Sul, no valor de R\$ 5 milhões, para implantação de políticas estruturais para as comunidades indígenas; Acre, num investimento de R\$ 11,25 milhões, para ações de apoio ao extrativismo, inclusão digital e capacitação; e Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 1,8 milhão, para a distribuição de alimentos às comunidades indígenas carentes (BRASIL, 2004).

A Emater/MG e a Emater/RN também firmaram convênio com o Governo Federal. Essa, no valor de R\$ 669 mil, para ações de capacitação de agricultores familiares para a produção de alimentos e aquela, num investimento de R\$ 23,5 milhões, para a implantação do Minas sem Fome (BRASIL, 2004).

A articulação entre os diferentes níveis de governo, no entanto, denotam uma peculiaridade. Pelas informações encontradas, referentes à articulação do governo federal com outros níveis de governo – estadual e municipal - para a efetivação de políticas previstas no programa, e que foram divulgadas com base em dados do governo, percebemos que: entre as 11 prefeituras com as quais o governo federal firmou convênio, nove estavam sob administração petista – exceção para Três Marias (MG) e Juazeiro (BA); dos 5 estados

que fizeram convênio com o governo federal, dois eram administrados por governadores petistas, dois por governadores de partidos da base aliada do governo – Rio Grande do Norte (PSB) e Rio Grande do Sul (PMDB) - e apenas um, o governador de Minas Gerais, pertence a um partido de oposição, o PSDB. Esses indicativos apontam para a tendência de prática corporativista, que, ao nosso entender, também fere o preceito de universalização dos direitos sociais. Para operacionalizar a mobilização social, o Programa Fome Zero previu uma estrutura organizacional distinta, apresentada por Betto (2003), na qual encontramos:

- 1 O **Copo/CRD** - Conselho Operativo do Programa Fome Zero/Centro de Recepção e doação de alimentos – com a função de cuidar da arrecadação de recursos, administrando as doações que chegam e responsabilizando-se pela armazenagem e pelo transporte dos alimentos.
- 2 O **Prato** - Programa de Ação todos pela Fome Zero - que deviam organizar coletas e doações e, coordenados pelo Copo/CRD, as encaminham para as entidades que trabalham com as famílias beneficiárias.
- 3 O **SAL** – Agentes de Segurança Alimentar – que acompanhariam as famílias e os núcleos populacionais beneficiados pelo Fome Zero, para saber como o beneficiário caminhava da exclusão para a inclusão social: se mês a mês têm melhorado a dieta, a higiene corporal, bucal e doméstica; se os analfabetos têm participado do curso de alfabetização; se os desempregados frequentam o curso de profissionalização; se a família cultiva horta doméstica ou participa da horta comunitária; se desenvolve agricultura familiar; se empenha-se na construção de cisterna; se participa da formação de cooperativas etc.
- 4 O **Talher** para promover uma educação cidadã dos beneficiados.

Percebemos, a partir dessa estrutura operacional, que havia definição do local onde as doações devem acontecer – Conselho Operativo do Programa Fome Zero – quem deve organizá-las e distribuí-las - Programa Ação para Todos - e de uma instância de controle sobre os beneficiários do Fome Zero – Agentes de Segurança Alimentar – que deveriam, em contrapartida ao benefício, apresentar melhora na dieta alimentar, ter cuidados com a saúde e higiene, além de participar de cursos, como de alfabetização e profissionalizantes, que, como ações estruturais previstas, poderiam ser promovidas pelo governo federal em articulação com os estaduais e locais, a partir do princípio da interministerialidade ou numa parceria com a sociedade civil.

5.2 Mobilização social pelo Mutirão contra a fome

O Fome Zero, apesar de se configurar como um programa de governo, pressupõe a adesão da sociedade civil, por meio do discurso da parceria. Entre os setores da sociedade brasileira, que logo no início do programa expressaram o apoio à iniciativa, por meio do incentivo à mobilização social, está a igreja.

Exemplo disso foi a iniciativa conjunta da Agência de Informação Frei Tito para a América Latina (ADITAL), iniciativa de pessoas e grupos que têm como eixo de ação a prática libertadora de movimentos populares, de igrejas e de direitos humanos; e da Agência de Notícias Esperança (ANOTE), organização criada pelas pastorais sociais, CEB's e organismos da Igreja Católica do Ceará, que resultou na publicação da cartilha Fome Zero: os primeiros passos. Entre os apelos pela mobilização social, expressos na cartilha, encontramos o seguinte:

A decisão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de reduzir a “zero” a fome no Brasil exige de todos nós – não apenas do Governo – um grande esforço. É um imenso desafio, mas vale a pena! Empresários, trabalhadores, donas-de-casa, jovens, idosos, Igrejas, a sociedade civil, enfim, precisam se mobilizar e se engajar neste grande projeto para transformar o Brasil num país de todos os brasileiros e brasileiras. Numa nação mais justa, mais humana, sem as grandes desigualdades que hoje encontramos de Norte a Sul. (PEREIRA, 2003, p. 1).

A sociedade civil, preconizada pelo Fome Zero, entretanto, contempla também o mercado. Nesse sentido, o balanço das ações implementadas pelo Fome Zero, em 2003, destaca que

[...] 99 empresas e entidades se tornaram parceiras do Fome Zero, com projetos de inclusão social que serão desenvolvidos nos próximos três anos. (BRASIL, GOVERNO FEDERAL, 2004, p. 4).

Para estimular contribuições ao Fome Zero, o governo federal adotou uma tática, qual seja:

[...] prometer visibilidade e “publicidade” às empresas, com divulgação dos nomes dos parceiros nos veículos oficiais de comunicação – e, principalmente, nos discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que costumam ter ampla difusão na imprensa. (ATHIAS, 2003, p. A7).

As empresas que participam do Fome Zero passaram a receber um certificado de “Empresa

Parceira do Fome Zero”, sendo-lhes permitido o uso do nome do programa, “[...] a principal grife do governo na área social, para divulgar suas ações no setor.” (ATHIAS, 2003, p. A7).

Associada a essas iniciativas foi criada, em julho de 2003, a ONG Apoio Fome Zero, juridicamente, uma organização da sociedade civil de interesse público, cuja presidente de honra era a primeira-dama Maria Letícia Lula da Silva. A ONG pedia contribuições, das empresas, para serem destinadas ao Programa Fome Zero (FOLHA DE SÃO PAULO, 07/12/2003, p. A 14).

Há registro que entre empresas como a “Votorantin, Ford, Companhia Siderúrgica Nacional, Nestlé e ABN Amro Real” (idem) aderiram à ONG. Entre os benefícios previstos para os apoiadores da ONG são citados: a visibilidade de sua marca nas divulgações institucionais da Apoio Fome Zero e no *site* da entidade; a possibilidade de utilização da logomarca da Apoio Fome Zero em material institucional da empresa; a participação gratuita nos eventos promovidos pela Apoio Fome Zero e o recebimento das cartilhas e livros publicados pela Apoio Fome Zero. (FOLHA DE SÃO PAULO, 07/12/2003, p. A 14).

Era notória, todavia, a expectativa de que, além do mercado, outros setores da sociedade civil participassem do chamado *Mutirão contra a Fome* que associava a realização de campanha de doação de alimentos; campanha de doações em dinheiro; e a organização de voluntários ou iniciativas próprias que fortaleçam o êxito do programa (FOLHA DE SÃO PAULO, 07/12/2003, p. A 14).

Nesse sentido, Betto (2003, p. 58) já enfatizava que o Fome Zero era um mutirão idealizado pelo governo Lula e protagonizado pela sociedade civil:

É significativa a parceria de entidades, instituições e empresas privadas, além das empresas públicas, todas elas envolvidas no êxito do programa, cada uma com a sua atuação específica.

Para incentivar a mobilização social, havia uma cartilha destinada às empresas privadas, disponível no *site* www.ethos.org.br, que trazia orientações sobre como participar do Fome Zero. A proposta era de uma parceria, por quatro anos, em que cada empresa credenciada ao programa, através do Núcleo de Atendimento Especial (NAE), recebia um certificado numerado e assinado pelo ministro da Segurança Alimentar.

A campanha de doação de alimentos, prevista no mutirão contra a fome, deveria arrecadar e distribuir alimentos prioritariamente para populações que viviam em lixões, moradores de rua, famílias acampadas, comunidades indígenas

e remanescentes de quilombos (quilombolas). (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ONG MORADIA E CIDADANIA, 2003). Já as doações em dinheiro tinham como destino o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza,

[...] que financia ações em benefício de famílias em situação de pobreza.

- Podem ser feitas diretamente para entidades assistenciais que já atuam nos municípios, a critério do doador.
- Ou podem ser feitas através de contas no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ONG MORADIA E CIDADANIA, 2003, p. 7).

E a organização dos voluntários deveria ser feita “[...] pela Prefeitura e pelos Conselhos Municipais e visa a contribuir para a implantação de ações do Programa Fome Zero nos municípios.” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ONG MORADIA E CIDADANIA, 2003)

A pressuposição da participação da sociedade civil no Programa Fome Zero é corroborada na medida em que se defendia que a

[...] organização da sociedade é condição essencial para as conquistas sociais e para a superação definitiva da pobreza. O Programa Fome Zero estimula a organização da sociedade para que ela faça a sua parte na formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ONG MORADIA E CIDADANIA, 2003, p. 8).

6 O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)

Uma das primeiras medidas do governo, dentro do Programa Fome Zero, foi a de garantir um espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil a partir da criação, mediante decreto presidencial, publicado no Diário Oficial da União, em 31 de janeiro de 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Formado por 62 conselheiros, sendo: 13 ministros de Estado, 11 observadores e 38 representantes da sociedade civil, o CONSEA tinha caráter consultivo,

[...] deve assessorar o Presidente da República e funcionar em diálogo permanente com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. (BRASIL, [200-?]).

E servir como “um instrumento de articulação entre governo e sociedade na discussão e

estabelecimento de diretrizes na área de alimentação e nutrição.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 31/01/2003, p. A 6).

[...] o Consea é presidido por um representante da sociedade civil e secretariado pelo titular do Mesa. Cabe-lhe, entre outras atribuições, propor e pronunciar-se sobre diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar de responsabilidade do Mesa e demais órgãos executores desta política, bem como mobilizar a sociedade civil e estimular a sua participação em conselhos estaduais e municipais. (SILVA, 2003, p. 50).

Percebemos, entre os integrantes do Consea, no primeiro ano do Fome Zero, representantes da sociedade civil, pessoas ligadas a movimentos sociais, entidades representativas de classe e a diferentes tradições religiosas, além de personalidades do meio artístico e esportivo. As entidades sociais representadas no CONSEA, no primeiro ano do Fome Zero, eram: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Comissão Pastoral da Terra/MST; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar; Força Sindical; Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida; Igreja Evangélica; Warã Instituto Indígena Brasileiro; Hospital Alberto Einstein; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Movimento Ação da Cidadania; SESC São Paulo; Associação Brasileira da Indústria Alimentícia (Abia); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto Ethos; Articulação Nacional de Agroecologia; Fundação Djalma Guimarães; Instituto Materno Infantil de Pernambuco; Organização das Cooperativas do Brasil (OCB); Centro de Estudos das Relações do Trabalho; Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA); Instituto de Defesa do Consumidor; Articulação do Semiárido; Associação Brasileira de Supermercados – Abras; Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Secretaria Nacional Agrária do PT; Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Associação Brasileira de Nutrição; Associação Brasileira de ONGs; Igreja Universal do Reino de Deus; Unicamp e Pastoral da Criança; além de um ator e um ex-jogador de futebol (FOLHA DE SÃO PAULO, 31/01/2003, p. A 6)

Os Ministérios que passaram a integrar o Consea foram os seguintes: Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), Agricultura; Desenvolvimento Agrário; Educação; Fazenda; Meio Ambiente; Planejamento; Saúde; Ação Social; Trabalho; Integração Nacional; Direito das Mulheres; além da Secretaria Geral da Presidência da República. (idem)

Entre os conselheiros observadores encontramos representantes: da assessoria especial da Presidência da República, do Conselho Nacional de Saúde; do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; do Unicef; do Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); da Unesco; do Banco Mundial; do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). (idem).

Apontando para uma tendência de descentralização, o Fome Zero previa a formação de Conselhos de Segurança Alimentar nos estados e municípios.

Aos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar são atribuídas as funções de: elaboração de diretrizes para implantar a política local de segurança alimentar e nutricional em conformidade com as diretrizes traçadas pelo conselho de nível estadual e nacional; e orientação na implantação de programas sociais ligados à segurança alimentar e nutricional, estabelecendo diretrizes e prioridades; e articula a participação da sociedade civil (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ ONG MORADIA E CIDADANIA, 2003).

Esse apelo pela formação de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional corrobora a opção pelas instâncias locais para atuação no combate à fome, respeitando

[...] as peculiaridades sociais, espaciais e administrativas locais, buscando aperfeiçoar os mecanismos de participação popular e a atuação dos órgãos já existentes. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ ONG MORADIA E CIDADANIA, 2003, p. 10).

Nesse panorama, consegue-se perceber a tendência a um caráter descentralizador do programa Fome Zero a partir da previsão de formação de conselhos de segurança alimentar para atuarem em nível estadual e local, além daquele que atua em nível nacional; e pela pressuposição da interministerialidade, na qual vários ministérios contemplam ações independentes com o objetivo de contribuir para o combate à fome e a expectativa de participação da sociedade civil.

Isso aponta para a questão da corresponsabilidade que acontece em duas vias: uma entre as instâncias estatais – ações interministeriais – e outra a partir da articulação do Estado com a sociedade civil – CONSEA e o Mutirão contra a fome.

7 CONCLUSÃO

Ao finalizar este trabalho, percebe-se que os objetivos aqui propostos, e que se referiam à identificação das diretrizes, das prioridades e da

estrutura operacional do Programa Fome Zero, foram atingidos. Quanto às diretrizes do programa, destacam-se a descentralização e a parceria.

Essas duas diretrizes são percebidas nos níveis: governamental, a partir da articulação interministerial e entre os diferentes níveis de governo (federal, estaduais e municipais); e social, quando se pressupôs a formação de Conselhos de Segurança Alimentar, em níveis nacional, estadual e municipal, em que representantes de diversos setores da sociedade civil, em conjunto com representantes dos poderes públicos, passaram a propor políticas públicas e sociais para o combate à fome no país; além do mutirão contra a fome - neste caso a sociedade foi convidada a participar, para atuar, especificamente, na doação de alimentos e dinheiro.

As prioridades do programa estão referidas nas políticas emergenciais, embora a iniciativa também contemplasse políticas estruturais e locais. As ações prioritárias do programa, para garantir o acesso à alimentação, foram referenciadas através de iniciativas como: campanhas pela mobilização social – mutirão contra a fome - distribuição de cestas básicas pelo governo, criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, criação do cartão alimentação, que estabelecia a transferência de renda para famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, para a utilização na compra de gêneros alimentícios, demonstram ter sido essa a ação prioritária nos primeiros meses de implantação do Fome Zero.

Numa referência às ações acima descritas, verifica-se que essas não contemplaram a questão da universalização dos direitos sociais, prevista na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), já que reconhecemos que questões focalizadas determinaram a população beneficiária do Fome Zero, quais sejam: a localização geográfica – preferência por atender, prioritariamente, os municípios do Vale do Jequitinhonha e do semiárido nordestino, aos grupos de excluídos históricos – negros, índios, assentados rurais e população que vive nos e dos lixões; e a renda *per capita* familiar, como determinante de quem receberia o cartão-alimentação (BRASIL, 1993).

Quanto à estrutura operacional prevista no Fome Zero, verificou-se que essa passava pela transversalidade. De um lado, as instituições do Estado se articulavam entre si para o combate à fome – ações interministeriais e as articulações do governo nos seus diferentes níveis – e de outro há a pressuposição da participação social que deveria se dar através do mutirão contra a fome.

A estrutura apresentada por Betto (2003) contemplava: o Conselho Operativo do Programa Fome Zero/Centro de Recepção e doação de alimentos, com a função de cuidar de arrecadação de recursos, administrando as doações e responsabilizando-se pela armazenagem e transporte

dos alimentos; o Programa de Ação todos pela Fome Zero, com a incumbência de organizar coletas e doações; os Agentes de Segurança Alimentar, que acompanhavam as famílias e os núcleos populacionais beneficiados pelo Fome Zero; e os encarregados de promover uma educação cidadã dos beneficiados.

Destaque-se, novamente, que no Fome Zero contempla-se o CONSEA como um espaço de interlocução entre o Estado e a Sociedade Civil, que extrapolaria o caráter consultivo, para servir como

[...] um instrumento de articulação entre governo e sociedade na discussão e estabelecimento de diretrizes na área de alimentação e nutrição. (FOLHA DE SÃO PAULO, 31/01/2003, p. A 6).

O CONSEA também assumiu como atribuição

[...] propor e pronunciar-se sobre diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar de responsabilidade do Mesa e demais órgãos executores desta política, bem como mobilizar a sociedade civil e estimular a sua participação em conselhos estaduais e municipais. (SILVA, 2003, p. 50).

Ressalte-se que ações previstas no Fome Zero, como o Mutirão contra a Fome e a criação do CONSEA, entram na lógica de cooperação entre o Estado e a Sociedade Civil. É o que Cunill-Grau (1997, p. 81) vai chamar de “autogestão social” que, segundo a autora, vai se transformar num novo paradigma na América Latina, a partir dos anos 90, convertendo-se num novo arranjo institucional, que provê os serviços públicos baseados na cooperação social.

Esses apontamentos corroboram o que Draibe (1998) apresentou como os eixos de transformação recente das políticas sociais dirigidas à população pobre, entre eles: a seletividade e ampliação dos critérios de focalização, a introdução da participação do setor privado empresarial, reforço das parcerias com o terceiro setor e a ampliação e institucionalização da participação social.

REFERÊNCIAS

FOLHA DE PAULO. **Governo transfere poder de decisão a comitês locais.** Para minimizar críticas ao Fome Zero, comitês é que definirão uso de cartão-alimentação. São Paulo-SP, 31/01/2003. Ano 82, nº 26.966. Primeiro Caderno, p. A5.

_____. **ONG presidida por Marisa cobra de empresas.** Organização pede doações para o Fome Zero a pelo menos cem grandes empresários e estipula valores. São Paulo-SP, 07/12/2003. Ano 83, nº 27.276. Primeiro Caderno, p. A14.

_____. **O Conselho de Segurança Alimentar.** São Paulo-SP, 31/01/2003. Ano 82, nº 26.966. Primeiro Caderno, p. A6.

ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. **Política social e combate à pobreza.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

ALVARES, S. E., DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL/ONG MORADIAE CIDADANIA. **Os municípios no programa Fome Zero.** Porto Alegre: Midiagraf, 2003.

ATHIAS, Gabriela. Governo oferece vitrine aos colaboradores do Fome Zero. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2003.

BETTO, F. A “fome como questão política”. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 53-61, 2003.

BRASIL. Governo Federal. **Principais ações implementadas pelo programa Fome Zero.** São Paulo: Expo Fome Zero, 2004.

_____. Presidência da República. **Fome Zero.** Brasília, DF, [200-?]. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

_____. _____. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei n. 8.742, de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.fundatec.com.br/home/concursos/faders/legislação/LEI_ORGANICA.htm>. Acesso em: 10 abr. 2004.

_____. Secretaria de Comissões. Subsecretaria de Apoio às Comissões Permanentes. Cpmissão de Assuntos Sociais. **Estudo referente aos programas sociais governamentais em funcionamento atualmente.** Brasília, DF, 2004. Texto do Consultor Legislativo Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos.

COHN, A. Mudanças econômicas e de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania.** 2. ed. Campinas: Papirus, 1996. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgramasSociais1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

DRAIBE, S. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Caderno de pesquisa**, Campinas, n. 34, 1998.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAURELL, A.C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A.C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

NOVELO U., F. Estado keynesiano e Estado neoliberal. In: LAURELL, A. C. (Org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 53-70.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PETRY, A. Os movimentos sociais e a Sociologia: os estudos sobre os movimentos sociais nos anos 90 e perspectivas para o século XXI. **Ciências Sociais**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, v. 37, n. 158, 2001.

SANTOS, B. S. Em defesa das políticas sociais. In: MAIA, M. (org.) **Caderno Ideação**: políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. Santa Maria: Pallotti, 2002.

SELLA, A. **Globalização neoliberal e exclusão social**. São Paulo: Paulus, 2002.

SILVA, J. G. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 45-51, 2003.

_____, J. O. Voluntariado: uma ação política de novo tipo? **Ciências Sociais**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, v. 38, n. 160, 2002.

SOUSA, J. P. G. de; GARCIA, C. L.; CARVALHO, J. F. T. de. **Dicionário de política**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

VALENTE, F. (org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VILLALOBOS, V. S. **O Estado de bem-estar social na América Latina**: necessidade de redefinição. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

WILENSKY, H. L. **The welfare state and equality**. University of California: Press Berkeley, 1975.

Notas

¹ Este artigo é resultado de algumas discussões constantes na Dissertação de Mestrado "Ação da Cidadania e Programa Fome Zero: o combate a fome no Brasil a partir da articulação Estado / Sociedade Civil – estudo de casos", de Melo (2004), defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS).

² Em Valente (2002, p. 12) há a informação de que, de acordo com o governo, havia no Brasil, naquela época, 22 milhões de pessoas – correspondente a 13% da população brasileira que segundo Censo do IBGE em 2000 era de 169.799.170 habitantes – abaixo da linha de indigência, "[...] sem comida suficiente para comer a cada dia."

Licemar Vieira Melo

Jornalista
Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos/RS)
Professora do curso de Administração do Centro Universitário Cândido Rondon (UNIRONDON)
E-mail: licemarmv@yahoo.com.br

Cláudia Regina Paese

Pedagoga
Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)
Professora do curso de Administração do Centro Universitário Cândido Rondon (UNIRONDON)
E-mail: crpaese@yahoo.com.br

Centro Universitário Cândido Rondon (UNIRONDON)

Av. Beira Rio, n. 3001, Jd Europa, Cuiabá, MT