

Direito a renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferências de renda no Brasil.

Introdução

Este texto está dividido em três partes. Na primeira encontra-se um histórico do ingresso do tema fome na agenda pública nacional e dos primeiros programas de transferência de renda no contexto nacional e da América Latina e Caribe. Argumento que na experiência brasileira o combate à fome e os programas de transferência de renda são contemporâneos e dois elementos os distinguem: a ampla mobilização social à época do Programa de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) quando o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi instituído, e a amplitude de seus objetivos: a segurança alimentar e nutricional envolvendo a produção, distribuição e consumo de alimentos de qualidade e a transferência de renda viabilizando o acesso.

Argumento que após o PCFM, o tema da segurança alimentar ingressou de modo mais definitivo nas preocupações públicas não governamentais – no governo FHC (1995-2002) com a criação do Programa Comunidade Solidária e a extinção do CONSEA e do INAN, o combate à fome e a pobreza seguiu por outros rumos -- e desde 2003 nas preocupações e ações governamentais e não governamentais.

Na segunda parte, a proposta Fome Zero e da unificação dos programas de transferências no programa ao primeiro governo do presidente Lula e a unificação propriamente dita. Finalmente, na terceira e última parte, exploro algumas possibilidades de interpretação quanto aos rumos do Fome Zero.

Histórico

Os últimos vinte anos no Brasil foram fortemente marcados pelos temas das transferências de renda e do combate à fome. Em 1991, por meio do chamado “Governo Paralelo”, formado após a derrota na disputa à Presidência do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, foi divulgado o documento *Política Nacional de Segurança Alimentar* (TAGAKI, 2006).

Os anos seguintes foram de intensa movimentação política nos quais se destaca o Movimento pela Ética na Política, afirmando a incompatibilidade entre democracia e miséria, e as pressões da Frente de Prefeitos pelo apoio do governo Federal aos programas de luta contra a pobreza. Com o *impeachment* de Fernando Collor e a ascensão de Itamar Franco (29/12/1992 – 31/12/1993), o tema da fome ganhou centralidade na agenda pública. O Mapa da Fome – *Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*, coordenado por Anna Peliano, um quadro intelectual da área

técnica do IPEA com vasta experiência na área de política de alimentação e nutrição, desaguou no *Plano de Combate à Fome e à Miséria* (PCFM) e na instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar--CONSEA (PELIANO, 1993). O CONSEA e o PCFM são resultados dessa convergência de iniciativas: Movimento pela Ética na Política, o Programa de Segurança Alimentar do Partido dos Trabalhadores (PT), as pressões da Frente de Prefeitos e uma intensa mobilização social.

A campanha contra a fome e pela vida foi de tal envergadura que uma pesquisa nacional realizada pelo IBOPE em dezembro de 1993 trouxe à luz os seguintes números: 68% dos brasileiros maiores de 16 anos conheciam a campanha ou já tinha ouvido falar dela; 93% a consideravam necessária 32% com frequência com ela contribuía e destes, 11% faziam parte de comitês (cerca de cinco milhões de pessoas).

O CONSEA, órgão máximo do PCFM, introduziu uma novidade no campo das políticas públicas ao ser constituído como uma instância nacional de articulação de ações governamentais e não governamentais com a presença de representantes da sociedade civil e de oito ministérios. A solidariedade em relação aos mais pobres, a associação entre o setor público governamental e o não governamental e a descentralização foram princípios reitores naqueles anos. Vale dizer que o PCFM não investiu na criação de novos programas, mas em fortalecer alguns programas já existentes e em incorporar os objetivos específicos no planejamento dos ministérios. Os programas prioritários foram: (a) descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (experiência em curso no Estado de São Paulo desde 1986); (b) Leite e Saúde; Programa de Alimentação do Trabalhador; (c) Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos e (d) Programa de Assentamentos (DRAIBE, 1995).

Em novembro de 1995, com o CONSEA já extinto, a Cúpula Mundial de Alimentação que reuniu mais de uma centena de chefes de estado emitiu um texto que ficou conhecido como a Declaração de Roma e no qual se afirma: *consideramos intolerável que mais de 800 milhões de pessoas de todo o mundo, em particular dos países em desenvolvimento, não disponham de alimentos suficientes para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas. Esta situação é inaceitável* (Declaração de Roma, 1995).

É valioso registrar algumas iniciativas brasileiras no campo do que hoje denominamos segurança alimentar e nutricional. Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, que legalmente coordenava o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

O PRONAN (1976) era conformado por vários subprogramas alocados em distintos ministérios e com distintos graus de abrangência: Programa de Suplementação (PNS/PSA – cesta básica era

composta por arroz, feijão, farinha de mandioca ou fubá, açúcar e leite em pó e o feijão e farinha eram compradas, preferencialmente de cooperativas de agricultores); Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas Urbanas de Baixa Renda (PROAB); Programa de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB – iniciado 1977 na Paraíba e expandido a todos os estados do Nordeste e em 1980 para o Pará e o Amazonas – cuja concepção é a mesma do atual Programa de Aquisição de Alimentos -PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); Programa de Alimentação Popular (PAP, aprovado em 1985 entrou em operação no mês de setembro e foi desativado em 1987), Programa de Complementação Alimentar (PCA); Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento, entre outros. (FONSECA, 1989)

Na década de 1980, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (26 a 28/11/1986), desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde e foi proposta a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e, ainda, a instituição do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. O documento desta 1ª Conferência é extraordinário por sua atualidade e porque organizado em torno do direito à alimentação. Finalmente, em 1989, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (primeira grande iniciativa após o ENDEF) cujas informações deveriam subsidiar o planejamento das ações na área. Em 1985 (maio) foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para a Coordenação das Ações na Área de Nutrição com representantes do Ministério da Saúde, Agricultura, Previdência e Assistência Social, Fazenda, Planejamento e Secretaria Especial de Assuntos Comunitários. O grupo foi reestruturado e sob a coordenação do Planejamento passou a chamar-se Grupo Executivo Interministerial para Assuntos de Alimentação População (GEIAP). Os programas na área de alimentação de nutrição eram pulverizados, superpostos e em 1986 novos programas foram lançados: Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC e Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE (FONSECA, 1987, 1989).

Nos mesmos anos em que no plano nacional e internacional o tema da insegurança alimentar estava na agenda, no Brasil também se desenvolvia a proposta de implantação de um programa nacional de renda mínima. Em dezembro de 1991, o senado federal aprovou um Projeto de Lei de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP) e propostas similares estiveram em discussão desde década de 1970 (FONSECA, 2001).

Programas de transferência de renda

A década de 1990 foi pródiga em iniciativas de implantação de programas de transferência de renda com condicionalidades (com distintas denominações) e em muitos projetos de lei nas câmaras de

vereadores, assembleias legislativas estaduais, câmara de deputados e senado, além de uma Conferência Internacional realizada em Brasília em 1998 e sistematização das experiências e propostas realizada pelo IPEA (LOBATO, 1998).

Os programas de transferência de renda foram criados pelos governos municipais e alguns estaduais em um período marcado pelo crescimento do desemprego e da pobreza, embora esta evidência não tenha força explicativa porque não foram os municípios com maior contingente proporcional de pobres que os implantaram, mas os municípios comparativamente mais ricos. A porcentagem de pobres e indigentes no Brasil cresceu entre 1997-1999: os pobres passaram de 51.5 para 53.1 milhões e os indigentes subiram de 22.5 para 22.6 milhões. (LAHÓZ, 2002).

A primeira iniciativa com a participação do governo federal em programas de transferência de renda deu-se com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996) com forte empenho do UNICEF e da OIT e destinado ao combate ao trabalho infantil nas áreas rurais. Em 1997 foi aprovada Lei 9.533 que autorizava ao Poder Executivo a repassar recursos aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas. Em 1998, a legislação foi regulamentada, mas já em 2001, a Lei nº. 10.219 deu origem ao Programa de Garantia de Renda Mínima Associada à Educação – Bolsa Escola.

Segundo Mattoso, o governo FHC nos anos 2001 e 2002, pressionado pelos movimentos sociais e pela evidente deterioração das condições sociais, o governo federal tentou criar novas políticas sociais, entre as quais o programa Bolsa-Escola. No entanto, em meio a sucessivos ajustes, sem crescimento sustentado e após vinte anos de marasmo econômico, tornou-se impossível enfrentar o grave desafio social por meio de medidas parciais (...) (MATTOSO, 2010, p.43).

É importante registrar que ao final da década de 1990, a iniciativa de criação (1999) do Fundo de Combate à Pobreza foi aprovada pela Câmara e Senado em 2001 e tinha por objetivo viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência. Para tanto, seus recursos seriam aplicados, segundo a legislação, em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Como é sabido, parte dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza foi destinada aos programas de transferência de renda.

A partir da metade do segundo governo do presidente FHC teve início uma etapa de criação de programas em ministérios setoriais: Bolsa Escola (MEC), Bolsa Alimentação (MS), Auxílio Gás (MME) e Bolsa Renda para as situações de emergência nas áreas rurais (MI), Agente Jovem (MPAS). Ao mesmo tempo em que estes programas (além daqueles por iniciativas municipais e

estaduais) estavam sendo implantados no Brasil, um movimento semelhante estava ocorrendo na América Latina e Caribe, e no Instituto de Cidadania estava sendo concebido o *Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*.

Brasil e Região: América Latina e Caribe

Na América Latina e Caribe, a década de 1980 foi marcada por uma crise econômica severa e por uma agenda de reformas estruturais vinculadas ao elevado nível da dívida externa e às exigências dos organismos internacionais de financiamento: medidas de privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, incremento de impostos com a finalidade de reduzir o déficit fiscal, cortes no emprego público etc. e reformas no sistema público de proteção social. Na metade dos anos 90, as agências qualificadores de risco incluíam a reforma nos sistemas de aposentadorias e pensões como um ponto favorável em suas medições de risco dos países (MESA-LAGO e MULLER, 2004).

Os sistemas públicos de proteção social, de base contributiva, foram modificados com a substituição por um sistema privado (Chile, em 1981, Bolívia e México em 1997 e El Salvador em 1998 - modelo substitutivo) ou um componente privado foi adicionado ao sistema público (Peru em 1993 e Colômbia em 1994 - modelo paralelo), ou ainda, um sistema privado que compete com o sistema público dando origem ao modelo mixto como na Argentina em 1994, Uruguai em 1996 e Costa Rica em 2001 (MESA-LAGO e MÜLLER, 2004).

No final da década de 1980, os Fundos de Emergência Social, posteriormente denominados de Fundos de Inversão Social (Bolívia, 1987; Nicarágua, Chile, Honduras, Venezuela, Panamá, 1990; El Salvador, Peru, Uruguai, 1991; Colômbia, 1992; Guatemala e Equador, 1993 etc.) e as chamadas redes mínimas de proteção social começaram a ser implantadas e elas tinham por objetivo enfrentar o empobrecimento resultante do ajuste estrutural e melhorar a eficiência da ação dos ministérios e da assistência social. Com estes objetivos, os recursos deviam ser focalizados nos mais pobres de modo a compensar a perda de renda, criar empregos e melhorar a infra-estrutura por meio de pequenas obras. (MESA-LAGO, 1999).

É neste contexto marcado pela responsabilidade mínima em matéria de proteção social, pela rejeição do princípio da solidariedade no financiamento como estruturante da proteção e por uma reinterpretação da idéia de focalização (SOJO, 2004), que surgem os primeiros programas de transferência de renda na Região. A proteção social consiste na ação coletiva de proteger dos riscos, ou seja, na necessidade de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade por meio da solidariedade no financiamento. (FONSECA e VIANA, 2007).

Conforme a CEPAL, *a solidariedade é o princípio que postula a participação diferenciada das pessoas no financiamento da política social (...) A solidariedade contribui para assegurar a universalidade e a equidade no acesso às prestações sociais, dadas as circunstâncias que determinam as diferenças nas condições econômicas ou nos riscos.* (CEPAL, 2000)

No Brasil, o debate sobre a reforma seguiu um caminho diferente daquele transitado por outros países da América Latina e Caribe. Durante o governo de José Sarney teve início um processo de reformas com a finalidade de democratizar o sistema de proteção e reforçar suas bases de financiamento. O princípio da seguridade social envolvendo saúde, previdência social e assistência social como direitos de cidadania foi estabelecido no período da redemocratização e com um processo constituinte que culminou na chamada Constituição Cidadã (1988). Esta ampliação e extensão dos direitos sociais debilitaram o vínculo contributivo (como condição para acesso a benefícios e serviços no modelo seguro social) como princípio estruturante do sistema de proteção social. Finalmente, na década de 1990 e início dos anos 2000, em plena vigência de leis que garantiam direitos universais, o Brasil foi palco de um apaixonante debate sobre focalização versus universalização. Esta discussão seguiu caminhos particulares no sentido em que a focalização foi concebida como complementar as políticas universais e não como substitutiva. (FONSECA e ROQUETE, 2005; FONSECA, 2007)

No contexto das “reformas estruturais”, os programas se disseminaram (Quadro 1) na América Latina e Caribe e de modo diferente da experiência brasileira eles não foram concebidos como programas de ministérios setoriais (da Educação, da Saúde, Minas e Energia, da Integração Nacional etc.). Além disso, entre os deflagrares encontrava-se também a apreensão quanto à segurança alimentar em virtude da elevação dos preços dos alimentos. As experiências da República Dominicana, Panamá, Paraguai, Equador, apenas para citar alguns casos, são exemplares quanto a esta preocupação.

Na República Dominicana, o programa *Comer es Primero* (componente de Solidariedade) foi implantado para enfrentar a alta nos preços da cesta familiar de alimentos que em 2003 aumentou 77,3%. Entre 2003 e 2004, a pobreza cresceu 16% da população, ou seja, mais de um (1) milhão e meio (em uma população de 9 milhões) elevando para mais de 43% o percentual de pobres e com 29% da população subnutrida.

No México, o programa *Vivir Mejor* visou a para proteger a população em relação a elevação dos preços dos alimentos e no Equador, as reformulações no programa de transferência de renda (BDH) visaram a fazer frente à crise de 2007-2009: o incremento nos valores das transferências (de US\$ 15 para 30 e de US\$ 11,5 também para US\$ 30 em fevereiro de 2007) e mais um aumento em agosto de

2009 elevou para U\$ 35 o valor do benefício e permitiu que a crise nos preços dos alimentos fosse enfrentada, pois este valor cobre 98,3% cesta de alimentos.

Já no Paraguai, o principal argumento no debate nacional a favor de um programa de transferência de renda era o seguinte: a extrema pobreza estava crescendo, chegando (2003) a 1.139.736 pessoas, sendo a maior parte residente nas áreas rurais (712.720) e de cada cem (100) crianças menores de cinco (5) anos, dez (10) estavam desnutridas e vinte quatro (24) encontravam-se em risco de desnutrição. Além disso, as crianças das áreas rurais apresentavam quase o dobro de desnutrição crônica quando comparadas às das áreas urbanas. (FONSECA, 2005).

Quadro 1

Programa de transferência de renda: América Latina e Caribe

ANO	PAIS	NOME
1997	México	PROGRESA/OPORTUNIDADES
1998	Brasil	PGRM (1998). BES, BAL (2001), AG (2002), CA (2003)= PBF (2004)
1998	Honduras	PRAF
2001/07	Nicarágua	Mi Família (RPS)
2001	Colômbia	Famílias em Ação
2001	Equador	B. Solidariedade/BDS
2001	Jamaica	PATH
2002	Argentina	Jefes y Jefas Chefas; Famílias (2005) Asignación Familiar (2008)
2002	Chile	Puente (Sistema Chile Solidario)
2005	El Salvador	Red Solidaria
2005/08	Uruguai	Ingreso Ciudadano
2005	Paraguai	Tekoporã;Ñptyvo;Abrazo;Propais
2005	R. Dominicana	Solidaridad
2005	Peru	Juntos
2006	Panamá	Red Oportunidades/B. Familiar para Alimentos
2006	Costa Rica	Avancemos
2006	Bolívia	Juancito Pinto
2008	Guatemala	Mi familia Progresas

No Panamá, os argumentos em defesa de um programa de transferência de renda levaram em consideração a existência de 508.737 pessoas em situação de extrema pobreza distribuídas em 72.498 domicílios e do total de domicílios nesta condição 47,9% estavam na área rural não indígena, 36,15% em áreas indígenas e 16% das áreas urbanas. Além disso, 29,2% das crianças entre 0 e 5 anos de idade viviam em extrema pobreza e destes, 39,5% sofriam de desnutrição crônica.

Vale lembrar que no Brasil, na origem do programa de renda mínima de Campinas (SP) estava o registro de óbito de uma criança por causa associada à desnutrição. Foi por este motivo que neste município a identificação de crianças com algum grau de desnutrição é legalmente motivo de notificação compulsória. As famílias com crianças subnutridas foram às primeiras atendidas pelo Programa de Renda Mínima já no mês de março de 1995. (NEPP, 1996)

Por último, alguns exemplos da composição do valor monetário dos benefícios nos programas de transferência de renda revelam a preocupação com tema da segurança alimentar: (a) na **Colômbia**, com o objetivo de incentivar a frequência escolar, o benefício é equivalente a US\$ 6 por cada criança no curso primário e US\$ 12 por cada adolescente no secundário (10 meses ao ano) e com o objetivo de **melhorar a alimentação** (famílias com crianças até 7 anos), o valor do benefício é de US\$ 20 (durante os 12 meses do ano); (b) **México**, um dos componentes do benefício é destinado à **alimentação**: US\$ 17 por família para melhorar a renda e alimentação, além de um complemento nutricional para as crianças (6 meses a 23 e 2 a 5 anos com baixo peso) e às mulheres grávidas e às lactantes; (c) no **Paraguai**, uma parte fixa do valor do benefício é destinada à alimentação (US\$ 16,5) e d) no **Panamá** por razões logísticas e também por problemas de insegurança alimentar, o Bono Familiar no valor de US\$ 50 é destinado quase que exclusivamente à **compra de alimentos**

A intenção com este histórico foi frisar e demonstrar empiricamente a inexistência de uma oposição entre programas de transferência de renda e combate à insegurança alimentar. O que teremos de particular na experiência brasileira diz respeito às estratégias de combate à insegurança alimentar no âmbito do Fome Zero. Este é o diferencial em relação ao que ocorre na América Latina e Caribe. A primeira e mais importante diferença refere-se à compreensão da impossibilidade da transferência de renda realizada por meio dos programas e que têm como objetivos ampliar a escolaridade, estimular o acesso à rede de saúde, entre outros, derrotarem a insegurança alimentar. A segunda é a afirmação da necessidade de atuar contra causas estruturais da insegurança alimentar, conferindo prioridade ao direito humano à alimentação.

Fome zero e a unificação dos programas de transferência de renda

A primeira experiência relativamente bem sucedida de unificação de programas de transferência de renda no Brasil teve lugar na cidade de São Paulo (gestão Marta Suplicy) e tratou de unificar os programas de Renda Mínima do município com os programas Renda Cidadã (do governo do Estado) e Bolsa Escola (governo do Federal). Esta experiência deixou sua marca no programa ao governo do candidato Luiz Inácio LULA da Silva e nas propostas apresentadas no Relatório do Governo de Transição em 2002.

No programa ao Governo afirma-se a necessidade de *romper com as ações fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que caracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União*, e que o Brasil precisa de políticas sociais integradas. Afirma-se, ainda, que *nosso governo terá a tarefa histórica de implementar uma política nacional de inclusão social, abandonando a oposição entre política econômica e política social (...) [e que] a estratégia de inclusão supera a lógica de uma pobreza assistida e focalizada de modo estrito, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Evita a sobreposição de programas, que pulveriza os recursos públicos, causa disputa entre as instituições e fragmenta as ações, tornando-as pouco efetivas.* (PROGRAMA DE GOVERNO 2002. COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, pp. 39-40).

Em relação aos programas de transferência de renda, a proposta apresentada é a de revisão de todos os programas de complementação de renda voltados ao mesmo público alvo para evitar superposição, disputa entre gestores, pulverização de recursos públicos. No campo das iniciativas municipais com programas de transferência, defende-se a complementação por parte do governo federal no valor pago pelos municípios. Esta proposição foi incorporada à época do lançamento do Programa Bolsa-Família e antecedida por reuniões com secretários e prefeitos municipais, secretário e governadores dos estados e culminou com uma reunião (30 de setembro de 2003) entre o Presidente Lula, um grupo de Ministros e os Governadores.

Nos pontos esgrimidos na argumentação a favor da unificação (não é por acaso que Bolsa – Família é apresentado como uma “*evolução*” dos programas de transferência de renda) destacavam-se a setorialização da intervenção pública frente à manifestação mais ampla da pobreza, a concorrência interburocrática tanto na gestão dos distintos programas no âmbito federal como na interface com programas similares nas esferas estaduais e municipais, o elevado custo meio para a sua operacionalização, bem como o precário preparo dos gestores públicos para a atuação nessa nova geração de políticas públicas seja resultado das

ordens e contra-ordens no afã dos cadastramentos, aí incluída a “corrida às bolsas” de 2002, e as escassas orientações, seja por recursos humanos e materiais ou, o mais certo, uma perversa combinação desses ingredientes (TCU, 2003)¹.

Sobre o programa de combate à fome afirma-se que é possível erradicar a fome por meio de ações integradas que aliviem as condições de miséria: *“articuladas com uma política econômica que garanta a expansão do produto Interno Bruto de, pelo menos, 4% ao ano, esse objetivo pode ser conseguido em até uma geração. Os instrumentos que colocaremos em ação permitirão promover o desenvolvimento, gerar emprego e distribuir renda. O combate à fome se integra, assim, à concepção de um novo tipo de desenvolvimento econômico”*.

Na avaliação apresentada no programa ao governo, o Brasil reúne as duas condições necessárias para reduzir a fome no curto prazo: (a) a agricultura é capaz de produzir todos os alimentos necessários e ainda exportar; (b) o país dispõe de recursos para garantir uma alimentação adequada aos milhões que não têm renda.

De acordo com programa ao governo, o Projeto Fome Zero inclui, *além de medidas estruturais, uma política de apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à Previdência Social para todos os trabalhadores familiares, da economia rural ou da economia informal urbana, garantindo a universalidade prevista na Constituição; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres possam ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar (...) e finalmente, o apoio aos inúmeros programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao auto-consumo alimentar e à agricultura familiar (PROGRAMA DE GOVERNO 2002. COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, pp. 41-42)*. Como ação imediata, seria fornecido o cartão alimentação para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitavam.

Os argumentos que sustentam as diferentes políticas propugnadas pelo Fome Zero são: (a) insuficiência de demanda decorrente do baixo poder aquisitivo da população, associados a concentração de renda e a situação no mercado de trabalho (desemprego e subemprego); (b) o abismo entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; (c) a precariedade da rede de proteção social, incapaz de incorporar à proteção o contingente de

¹ TCU/Secretaria Geral de Controle Interno/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: 2003.

desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência. Este diagnóstico forneceu as bases para os três grandes eixos do Fome Zero: políticas estruturais (reforma agrária, por exemplo), específicas (ações dirigidas ao aumento da oferta de alimentos de qualidade, incluindo apoio imediato aos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e atividades de educação alimentar e nutricional) e, finalmente, as políticas locais que diferenciavam ações áreas urbanas (metropolitanas e não metropolitanas) tais como restaurantes populares, bancos de alimentos. (TAKAGI, DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA, 2005).

FOME ZERO: proposta para os primeiros cem dias de governo

Coerente com o diagnóstico, as principais propostas foram: Cartão Alimentação, conjugado com outras ações (educação alimentar e educação de adultos, por exemplo); Programa Emergencial de Assentamentos Rurais (70 mil famílias acampadas); Recuperação dos Assentamentos Rurais existentes; Programa de Convivência com a seca (abastecimento d'água com ênfase nas cisternas, cujas construções não estavam previstas no desenho "original" do Fome Zero); Expansão da Merenda Escolar (aumento no valor do repasse); Compras da produção local de alimentos; Fomento aos programas locais do tipo Restaurantes e Banco de Alimentos etc.

No que concerne ao Cartão-Alimentação, ele seria dirigido os grupos atingidos pela seca e beneficiários do Bolsa-Renda, nas regiões, e novas famílias a serem beneficiárias pelo Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde. Naquele momento (novembro de 2002), o programa Bolsa-Renda (Ministério da Integração Nacional), tinha reduzido o valor do benefício (de R\$ 60,00 para R\$ 30,00). Em novembro de 2002 foram distribuídas 1,2 milhão de bolsas, alcançando 639 municípios, em 8 estados (BA, CE, MG, PB, PE, PI, RN, SE).

A proposta era começar a distribuição do Cartão Alimentação em escala piloto e em parceria com estados e municípios. As famílias cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal receberiam o Cartão Alimentação com o qual fariam suas compras de alimentos. Supunha-se que o valor final do benefício seria de R\$ 80,00 (Bolsa Renda + Cartão Alimentação) e que as prefeituras assumiriam a parte relativa ao custeio dos monitores e à instalação dos comitês gestores.

Conforme a proposta, o cartão alimentação estaria vinculado à compra de alimentos (foi um ponto polêmico) e seria instituído um Comitê Gestor do programa Cartão Alimentação formado por membros de Conselhos Municipais já existentes e em cada Estado seria designado no mínimo um técnico do programa para o acompanhamento das atividades dos

comitês e as prefeituras designariam os técnicos monitores (1 para cada 50 famílias) para o acompanhamento e encaminhamento de membros das famílias para a realização de cursos de alfabetização, trabalho comunitário associado à capacitação etc.

A vinculação dos gastos com a alimentação ocupava um lugar estratégico no sentido de induzir a demanda por alimentos e se inseria em um projeto de desenvolvimento. A entrevista concedida ao repórter Regis Alimandro pelo então ministro José Graziano em 21/01/2003 é esclarecedora

“(...) o projeto tem também políticas específicas, entre elas um sistema de gastos vinculados à compra de alimentos, que pode ser por cartão eletrônico, cupons ou dinheiro com comprovação dos gastos. Esse mecanismo é importante no contexto do projeto, pois é um instrumento de dinamização da economia. O segredo do programa é vincular o gasto à compra de alimentos. (...) Se não houver esse vínculo, o impacto dinamizador da agricultura familiar que queremos não vai acontecer. Por outro lado, para combater a subnutrição, é preciso aumentar o consumo de alimentos. Não existe outro jeito. Tem que se vincular o gasto. (...) Nós estamos preocupados em promover o combate à fome aliado a um novo modelo de desenvolvimento. (...) Um dos pilares do projeto é a vinculação da demanda. A vinculação dos gastos à compra de alimentos é um requisito estrutural do projeto. (...) Os incentivos à agricultura familiar não colidem com o fortalecimento da agricultura empresarial. A grande escala gera empregos e exportações. O pequeno agricultor familiar também desempenha um leque de funções relevantes (...) e pode se tornar um importante abastecedor de mercados locais. (...). A empresa agrícola certamente irá atender à parte da demanda adicional que esse programa deverá gerar nos grandes centros urbanos. (...) É justamente esse demand pull, de corte keynesiano e kaleckiano, que afasta esse programa do elenco de ações meramente assistencialistas. A partir dele, pretendemos implantar uma outra lógica de política social”².

Em relação ao Comitê Gestor, o Decreto n. 4.675, de 16 de abril de 2003 – regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Cartão Alimentação --, é bem próximo ao indicado na proposta para os primeiros cem dias estabelecer que “ *o controle social do "Cartão Alimentação" será exercido por um Comitê Gestor Local - CGL, que deverá ser instalado pelo Município participante e contar com representantes das esferas governamentais e da sociedade civil local, ou por outro conselho da área social já constituído no âmbito do Município, desde que autorizado pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome* (Art. 9) O inciso I do art. 10, porém, joga para o Gabinete do Ministro a definição sobre a composição e o funcionamento: “ *a instalação de CGL, por Município, cuja composição e funcionamento*

² Na mesma linha, ver a entrevista aos jornalistas Vânia Rodrigues e Nilo Bairros publicada em La Insignia em 30/01/2003.

cumprirão parâmetros definidos pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

O Comitê Gestor do Programa Cartão Alimentação foi outro ponto polêmico. O comitê, constituído com 2/3 da sociedade (representando igrejas, sindicatos, associações) e 1/3 do poder público governamental, era bem distinto dos demais conselhos das políticas públicas (paritários), revelando ou grande desconfiança no Estado ou enorme crença na sociedade ou ainda um caminho para ampliar a participação social nas políticas públicas. Os membros dos comitês, instalados em municípios de pequeno porte, muitas vezes foram eleitos em assembleias com grande comparecimento, eram formados, em geral, por nove membros, sendo um representante do governo do estado, um da prefeitura. Os comitês exerciam papéis de caráter deliberativo: recebiam a relação das famílias beneficiárias, informavam ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar quem podia, ou não, receber o adicional de R\$ 50,00 e, em muitos casos, controlavam os gastos realizados pelos titulares do benefício.

Os comitês imaginavam que estavam “limpando o cadastro”, excluindo quem não precisava e/ou não devia estar recebendo, e reivindicavam a substituição das famílias “excluídas” por outras mais necessitadas. Eles, entretanto, esbarravam no teto máximo para a inclusão no Programa Cartão Alimentação em seus municípios. A relação com a qual os Comitês trabalhavam eram de famílias beneficiárias de outros programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação) e que estavam inseridas em outra institucionalidade e em outros compromissos. (FONSECA e ROQUETE, 2005). Neste caso parece ter faltado uma melhor articulação entre o MESA, o MS e o MEC. Esta situação torna-se mais grave quando do surgimento do programa Bolsa-Família por dois motivos: (a) as famílias continuavam no cadastro (o quê provoca justa revolta aos comitês) e ingressaram no programa; (b) a ênfase na Federação por meio da pactuação.

Fome Zero e Bolsa Família

O projeto Fome Zero foi apresentado exaustivamente debatido em diversos fóruns nacionais e internacionais e o programa bolsa-família (PBF) já construído em um ambiente de governo foi submetido a um debate de menor amplitude e pouca polêmica, inclusive por que a política de transferência de renda já estava incorporada às práticas governamentais. No entanto, o PBF também tem uma história. O desenho do programa e de sua estratégia de implementação envolveu a Casa Civil, os ministérios gestores de programas -- Ministério da Educação, da Saúde, de Minas e Energia, da Assistência Social, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar -- e instituições do Estado com responsabilidade sobre os programas (a Caixa Econômica Federal) e com conhecimentos relevantes (como o IPEA).

Os caminhos percorridos foram variados: Câmara de Política Social; Formação de um GT Interministerial (MS, MEC, MAS, MESA, MME, MPOG e CEF), coordenado Assessoria da Casa Civil da Presidência da República; Subgrupos temáticos (desenho, incluindo avaliação e monitoramento, e estratégia de implementação; cadastro; e financiamento); Resultados dos Trabalhos apresentados aos Secretários Executivos com vistas ao debate e reformulações acordadas; Resultados Apresentados ao Presidente e a Ministros; Apresentação e Debate na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados; Apresentação e Debate em Conselhos Setoriais; Reuniões com Prefeitos/as e/ou Secretários/as Municipais; Reuniões com Governadores/as e/ou Secretários Estaduais.

O tempo gasto neste caminho foi imprescindível uma vez que a unificação não ocorreu nos primeiros meses de 2003 e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar não foi constituído como uma Secretaria de Articulação para a Segurança Alimentar e Nutricional, tendo sob sua responsabilidade os programas de transferência de renda.

Em setembro de 2003, com o programa já bem desenhado, e com um bem construído processo de transformação dos programas em um programa não setorial, o Presidente Lula, ao examinar os resultados das reuniões com os governos estaduais e municipais avaliou que os mesmos estavam aquém do desejável compromisso das instâncias subnacionais com o Programa, insistindo na pactuação – e isso incluía o reconhecimento por meio do símbolo dos governos estaduais e municipais no cartão Bolsa Família – e determinando a suspensão do lançamento do programa para melhor selar o compromisso com o combate à pobreza. Foi uma decisão que permitiu muita especulação e versões fantasiosas³, mas as novas rodadas, muito produtivas, culminaram na reunião de 30 de setembro de 2003, com os governadores, na Granja do Torto que sacramentou a pactuação.

O Presidente Lula no lançamento do programa Bolsa-Família (20/10/2003), menciona explicitamente a pactuação no âmbito da federação: *primeiro, fizemos uma reunião com todos os governadores de Estado. Nós sabemos que muitos estados ainda não têm política de renda, mas os estados que têm, todos se prontificaram a trabalhar no sentido de contribuir para a unificação. (...)*

O dado concreto é que houve uma disposição extraordinária dos governadores que têm esse tipo de política, de participar dessa unificação e, agora, a Secretaria Executiva vai trabalhar para consolidar isso. Também os prefeitos. Eu não tive a oportunidade de participar de uma reunião

³ Correio Brasilense de 19/09/2003: *Confusão Social: desencontro leva governo a adiar lançamento do Programa Bolsa Família*; Folha de São Paulo: *Lula adia a unificação dos programas sociais*; Estado de São Paulo: *Lula adia novo programa Social para não repetir erros do Fome Zero*. O assunto também foi tratado pelo jornal O Globo e fez parte do Jornal da Record, do Bom Dia Brasil e do Jornal Nacional.

com todos os prefeitos, mas a Casa Civil participou de uma reunião com quase todos e houve uma disposição imensa também dos prefeitos em participarem desse processo. Eu acho que aos poucos nós vamos descobrindo que da nossa ação, do nosso desprendimento, da nossa vontade política, é que faremos as coisas impossíveis irem acontecendo no nosso país, em um tempo menor do que precisamos. (..)O Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas.

Os rumos do Fome Zero

Algumas afirmações de tanto circularem acabam se convertendo em verdade. Este é o efeito mais notável das narrativas. Uma delas, neste caso, é aquela que o Fome Zero acabou ou que o Bolsa-Família acabou com o Fome Zero. Esta afirmação, por maldade ou ignorância, reduziu o Fome Zero ao Cartão Alimentação. O Cartão Alimentação introduziu duas importantes novidades: estímulo a demanda por alimentos, dinamizando economias locais (pela criação de mercado) e afirmando o direito humano à alimentação. No entanto, o Programa Cartão Alimentação (PCA), embora importante, era tão somente um dos componentes do Fome Zero e aquilo que ele levava aos grupos familiares e indivíduos pobres (renda), capacidade de acesso aos alimentos, é o que o Programa Bolsa-Família (entre outras ações e atividades) realiza. Possivelmente, a ênfase no programa Cartão Alimentação (PCA), a grande exposição na mídia, o alarde em torno das doações e as tensões com os Comitês Gestores tenham obscurecido as dimensões do Fome Zero.

Finalmente, quando comparado ao Bolsa-Alimentação, o PCA representou um passo bem a frente. Sabemos, mas algumas vezes se constrói a memória mais conveniente á disputa política, que o Bolsa Alimentação destinava-se exclusivamente às gestantes, mães amamentando e seus filhos entre 6 (seis) meses e 6 (seis) anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias com renda familiar per capita mensal de até R\$ 90,00. O objetivo (meritório) do programa era melhorar a alimentação e fomentar a realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo, expresso na Agenda de Compromissos por parte das famílias: pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.

O Cartão Alimentação ao integrar o que hoje conhecemos como Programa Bolsa-Família (PBF) marcou no programa o direito humano à alimentação. Aliás, esta perspectiva também parece de maneira clara no encerramento do pronunciamento do presidente Lula no lançamento do PBF:

Eu quero terminar dizendo aos meus amigos que estão participando deste evento, quero repetir o que venho martelando nesses últimos 10 meses: a responsabilidade de vencer a miséria neste país, de garantir que as pessoas tomem café, almozem e

jantem, de garantir que as pessoas possam fazer o ensino fundamental e depois prosseguir nos seus estudos, de garantir que todas as pessoas tenham acesso a um bom sistema de saúde não é apenas responsabilidade do governo.

A presença do Fome Zero na cena política nacional aliada à atuação do CONSEA e de muitas organizações da sociedade explicam aprovação da lei de segurança alimentar e nutricional no Brasil. No plano internacional, o exemplo do Brasil favoreceu a criação de legislações assemelhadas em outras países da América Latina e Caribe e ainda a constituição de programas denominados *hambre cero* (Bolívia, Nicarágua, por exemplo). Sem dúvida, a presença do presidente Lula nos fóruns internacionais e seu empenho em zerar a insegurança alimentar é parte da explicação deste resultado.

Os desafios do Fome Zero no passado e ainda atuais são: fazer as políticas convergirem, lograr a cooperação horizontal (no governo federal) e vertical (com as instâncias subnacionais) e a participação das associações da sociedade de modo a superar a insegurança alimentar e nutricional. O Programa Bolsa-Família é parte constitutiva da aspiração de fazer do Brasil um país de todos.

TCU/Secretaria Geral de Controle Interno/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: 2003.