

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito

## **Os sentidos da fome no debate político brasileiro de 1986 a 2010**

Rio de Janeiro

2020

Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito

**Os sentidos da fome no debate político brasileiro de 1986 a 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Tatiana Vargas de Faria Baptista

Rio de Janeiro

2020

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

The meanings of hunger in the Brazilian political debate from 1986 to 2010

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca de Saúde Pública

B862s Brito, Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá.  
Os sentidos da fome no debate político brasileiro de 1986 a 2010 /  
Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito. — 2020.  
279 f.: il. color.

Orientadora: Tatiana Vargas de Faria Baptista.  
Tese (doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de  
Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2020.

1. Fome. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3. Política Pública.  
4. Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. 5. Pobreza.  
6. Iniquidade Social. 7. Brasil. I. Título.

CDD – 23.ed. – 363.8820981

Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito

**Os sentidos da fome no debate político brasileiro de 1986 a 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública.

Aprovada em: 27-02-2020

Banca Examinadora

Prof<sup>a</sup> Dra. Thais Salema Nogueira de Souza

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/ Escola de Nutrição

Prof<sup>a</sup> Dra. Mônica de Castro Maia Senna

Universidade Federal Fluminense/ Escola de Serviço Social

Prof<sup>a</sup> Dra. Cristiani Vieira Machado

Fundação Oswaldo Cruz /Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Prof<sup>a</sup> Dra. Roberta Gondim de Oliveira

Fundação Oswaldo Cruz /Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Prof<sup>a</sup> Dra. Tatiana Wargas de Faria Baptista (Orientadora)

Fundação Oswaldo Cruz /Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Rio de Janeiro

2020

Ao Nando, meu grande amor e parceiro da vida e à Estela, razão de nossas vidas

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus e à espiritualidade, pela oportunidade da vida, por me auxiliarem a trilhar este caminho.

Agradeço aos meus pais, Henrique e Vilma por todo o suporte de educação, carinho, amor, incentivo, principalmente por acreditarem em mim e no meu potencial. Aos meus irmãos, Vinícius e Letícia, por serem meus grandes amigos, por me incentivarem, por todo apoio e amor.

Ao meu marido por seu amor incondicional, por acreditar em mim e por ser meu principal incentivador. O Nando sempre disse que eu deveria seguir por esse caminho, e só nós dois sabemos o quanto foi difícil chegar até aqui, o quanto precisamos abdicar e fazer escolhas para que eu pudesse realizar esse sonho, nosso sonho, que em breve será completo.

À nossa filha, Estela, pela oportunidade de ser sua mãe e por trazer tanta leveza e amor ao meu último ano de doutorado, com você foi mais intenso e desafiador cumprir essa etapa, mas com você foi lindo minha pequena! E aqui, não posso deixar de agradecer a todos que me ajudaram a cuidar dela para que eu pudesse escrever, papai, vovô, vovó e, principalmente, dinda Lele, que abdicou tanto do seu tempo para ficar com nosso pacotinho, você não faz ideia do quanto me ajudou minha flor.

Eu não tenho nem palavras para agradecer minha orientadora incrível. Com a Tati eu aprendi tanta coisa, que vai muito além dessa tese. Agradeço por sua doçura, por sua leveza, por sua competência, por acreditar mais em mim do que eu mesma, por ser tão generosa, por saber interferir na medida exata, por me deixar livre e ir me amparando quando necessário. A Tati me apresentou leituras, pessoas, disciplinas, mudou minha forma de ver o mundo.

Agradeço também aos professores maravilhosos que contribuíram muito para minha formação, que sorte eu tive. Em especial agradeço à Maria de Fátima Lobato Tavares (Fafá), que sempre acreditou no meu potencial, que me abriu tantas portas e que foi essencial para que eu chegasse até aqui; à Cristiani Vieira Machado, por ser minha inspiração desde o mestrado, e por suas valiosas contribuições em todo o meu processo; ao Ruben Mattos, com quem muito aprendi nas conversas, grupos, disciplinas, marcando de forma muito expressiva minha trajetória no doutorado; à Roberta Gondim, que despertou em mim uma outra chave de leitura, um outro modo de ser e estar no mundo, o conhecimento adquirido sobre racismo e estudos descoloniais não coube como eu gostaria nessa tese, mas foi essencial para possibilidades de

estudos futuros; à Luciene Burlandy por todas as contribuições, por sua generosidade, por ser também inspiração. Ao grupo Caminhos para análise de políticas, por despertar em mim outros caminhos possíveis, outras chaves de leitura, uma visão mais crítica sobre políticas, e menos dura também.

Agradeço também à professora Thais Salema, que teve grande influência nos meus caminhos profissionais como minha supervisora de estágio em saúde pública na faculdade, por ser um exemplo e inspiração, como profissional e ser humano, por ter aceitado participar da minha banca no finalzinho da sua gestação.

Agradeço também aos meus amigos, que me apoiaram e compreenderam tantas e tantas ausências. Especialmente minhas três grandes amigas que dividem as experiências da academia e da maternidade comigo. Clara, minha amiga de infância e inspiração como profissional, mulher e mãe maravilhosa que se tornou; Tais, com quem muito troquei em tantos momentos compartilhados, acabamos trilhando caminhos muito parecidos desde a graduação, e saber que tenho você ao meu lado tornou tudo muito mais leve. Foi graduação, Maternidade Escola, Perinatal, Mestrado, Doutorado, e agora também trocamos sobre a maternidade; e Verena, a amiga que a academia me deu, fizemos o mestrado juntas, fomos professoras substitutas juntas, onde dividimos a mesma disciplina, fizemos o doutorado juntas e fomos mães juntas, com diferença de menos de 2 meses entre nossos bebês, amiga, graças a você desconheço a tão falada solidão do doutorado, da academia e também da maternidade.

*Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência.  
Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário,  
não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome.*

*Mahatma Gandhi*



## RESUMO

O estudo teve como objetivo compreender os diferentes sentidos associados à fome no debate político brasileiro de 1986 a 2010. Buscamos entender os sentidos e argumentos utilizados na retórica política, sendo que as percepções sobre os sentidos e sua temporalidade foram baseadas em Spink e Medrado. Para a delimitação temporal, reafirmamos a redemocratização como marco para retomada do debate sobre a fome, com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, e o término do governo Lula em 2010 como delimitação final da análise. Foram analisados 20 documentos produzidos dentro desse recorte, divididos a partir do contexto político de cada época. Entre 1986 e 1994, tivemos um cenário que suscitou mobilização popular e maior visibilidade sobre a fome, vista como um problema atrelado à pobreza, à concentração de renda e que exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. A principal estratégia para acabar com a fome foi a construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. No período seguinte (1994-2002), o que estava em jogo era a estabilidade econômica e em que momento ocorreria investimento nas questões sociais. A disputa retórica da fome esteve polarizada entre os partidos que disputavam as eleições. Os governos de Fernando Henrique Cardoso tiveram êxito em estabilizar a moeda e iniciaram políticas compensatórias de combate às desigualdades, contudo, as estratégias não modificaram a raiz do problema. Entre 2002 e 2010, com Lula assumindo a presidência, a fome volta a ganhar centralidade. O governo inicia com o Projeto Fome Zero como uma estratégia com potencial para alavancar mudanças mais estruturais, mas perde espaço para o Programa Bolsa Família, que conquista grandes resultados em termos de redução da pobreza, fortalecendo a retórica de que a fome acabou. De forma mais transversal no estudo, observou-se que a participação social também ocupa um lugar importante no combate a fome, sobretudo em âmbito mais local. Foi importante perceber a rede de atores que se mobilizaram no debate sobre a fome. A fome foi utilizada nos documentos com diversos sentidos: resultado da falta de acesso ao alimento; como sinônimo de desnutrição; como sinônimo de insegurança alimentar; e como expressão da pobreza e da desigualdade social. Estudar os sentidos da fome tem um grande potencial para ajudar a compreender e esclarecer as diferenças e disputas em torno dos projetos políticos. Esses sentidos se apresentam em cenários diversos e em momentos de disputas importantes, produzindo argumentos retóricos potentes utilizados para sustentar discursos políticos, mas quando não é mais interessante acioná-los, eles se apagam do discurso político.

Palavras-chave: Fome. Segurança Alimentar e Nutricional. Política pública.

## **ABSTRACT**

The study aimed to understand the different meanings associated to hunger in the political scenario in Brazil from 1986 to 2010. We seek to understand the meanings and arguments used in political rhetoric. The perceptions about the meanings and their temporality were based on Spink and Medrado. For temporal delimitation, we reaffirm that redemocratization resumed the debate on hunger, through the I National Conference on Food and Nutrition in 1986, and the end of Lula's government in 2010 as the final milestone of this analysis. Were analyzed twenty documents used in a time cut which were divided based on the political context of each era. Between 1986 and 1994, we had a scenario that caused popular mobilization and greater visibility about hunger, seen as a problem linked to poverty, concentration of income and the demand for a new model economic and social development. The main strategy to end hunger was the construction of a Food and Nutrition Security Policy. In the following period (1994-2002), what was at stake was economic stability and when investment in social issues would occur. The rhetorical dispute of hunger was polarized among the parties that disputed the elections. Fernando Henrique Cardoso's governments were successful in stabilizing the currency and started compensatory policies to combat inequalities, however, the strategies did not change the root of the problem. Between 2002 and 2010, when Lula assumed the presidency, hunger once again became central subject. The government starts with the Fome Zero Project as a strategy with the potential to leverage more structural changes, but loses space to Bolsa Familia Program, which achieves great results in terms of poverty reduction, strengthening the rhetoric that hunger is over. In a more transversal way in the study, was observed that social participation also occupies an important place in the fight against hunger, especially at a more local level. It was important to understand the network of actors that were mobilized in the debate about hunger. Hunger was used in documents with different meanings: the result of the lack of access to food; as a synonym for malnutrition; as a synonym for food insecurity; and as an expression of poverty and social inequality. Studying the meanings of hunger has great potential helping to understand and clarify the differences and disputes surrounding political projects. These meanings present themselves in different scenarios and in moments of important disputes, producing powerful rhetorical arguments used to support political arguments, but when they are no longer interesting to activate, they are erased from the political discourse.

**Keywords:** Hunger. Food and Nutrition Security. Public Policy.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Documentos analisados na Tese.....	24
Quadro 2- Eixos centrais e variáveis .....	29
Quadro 3– Principais acontecimentos relacionados à fome no período 1985-1994 .....	79
Quadro 4: Arenas e atores no debate da fome no Brasil a partir dos documentos analisados no período 1986-1994.....	81
Quadro 5 – Principais acontecimentos relacionados à fome no período 1955-2002.....	137
Quadro 6: Arenas e atores no debate da fome no Brasil a partir dos documentos analisados no período 1995-2002.....	138
Quadro 7– Principais acontecimentos relacionados à fome no período 2003-2010 .....	203
Quadro 8: Arenas e atores presentes no debate da fome no Brasil a partir dos documentos analisados no período 2003-2010 .....	204

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Carta da Ação da Cidadania assinada pelo Movimento pela Ética na política.....	70
Figura 2– O Círculo vicioso da fome .....	170
Figura 3- Políticas a serem implementadas pelo Projeto Fome Zero .....	171
Figura 4: Esquema das propostas do Projeto Fome Zero .....	173

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATAN – Área Técnica de Alimentação e Nutrição

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CADÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CG - Comitês Gestores

CGPAN - Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição

CMA - Cúpula Mundial da Alimentação

CME - Campanha de Merenda Escolar

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CNSA - Conferência Nacional de Segurança Alimentar

CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

COEP - Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida

COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e nutricional

COPAG - Comissão para o Plano do Governo

COPO - Conselho Operativo do Programa Fome Zero

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPS - Coordenação de Política Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

ENDEF- Estudo Nacional da Despesa Familiar

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI - Fundo Monetário Internacional

GEMAB - Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento

IA - Insegurança Alimentar

IAPI - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IBASE - Instituto da Cidadania, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IMIP - Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INUB - Instituto de Nutrição da Universidade de Brasília

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPF - Imposto de Renda de Pessoas Físicas

ITA - Instituto de Tecnologia Alimentar

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MEP - Movimento Pela Ética na Política

MESA - Ministério Extraordinário de Combate à Fome

MME – Ministério de Minas e Energia

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MS – Ministério da Saúde

MT – Ministério do Trabalho

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS - Organização Pan-Americana de saúde

PAA - o Programa de Aquisição de Alimentos

PAISM - Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PBF – Programa Bolsa Família

PCA - Programa Comunidade Ativa

PCCN - Programa de Combate às Carências Nutricionais

PCS - Programa Comunidade Solidária

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFZ – Projeto Fome Zero

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE.

PNAE - Programa Nacional da Alimentação Escolar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNLCC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

PNS - Programa de Nutrição em Saúde

PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNSAN- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

PPA- Plano Plurianual

PPC - Paridade de Poder de Compra

PRATO – Programa de Ação Todos pela Fome Zero;

PROAB - Programa de abastecimento de Alimentos Básicos em áreas de baixa renda

PRODEA - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PSA - Programa de Suplementação Alimentar

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAL – Agentes de Segurança Alimentar

SEAS - Secretaria de Estado da Assistência Social

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SESAN - Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN - Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional

SSAN - Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

STAN - Serviço Técnico da Alimentação Nacional

SUS -Sistema Único de Saúde

TALHER – Equipe de capacitação para a educação cidadã

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UnB - universidade de Brasília

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2. A FOME COMO FRUTO DA DESIGUALDADE ESTRUTURAL .....</b>	<b>32</b>
<b>3. UMA BREVE HISTÓRIA DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL .....</b>	<b>44</b>
<b>4. O USO RETÓRICO DA FOME NO DEBATE POLÍTICO BRASILEIRO A PARTIR DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1986-1994) .....</b>	<b>57</b>
4.1 CONJUNTURA DO PAÍS, GRUPOS E ATORES QUE SE ARTICULAM E COMO A FOME APARECE NO DEBATE POLÍTICO .....	58
4.2 AS ESTRATÉGIAS E RESPOSTAS AO PROBLEMA DA FOME PRESENTES NOS DOCUMENTOS .....	82
<b>4.2.1 Relatório final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN) (1986) .....</b>	<b>82</b>
<b>4.2.2 Sem medo de trabalhar na terra - Uma visão popular da agricultura brasileira- (1991) .....</b>	<b>86</b>
<b>4.2.3 Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a examinar as causas da fome e a iminente ameaça à segurança alimentar - CPI da Fome (1991) .....</b>	<b>93</b>
<b>4.2.4 O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar (1993) .....</b>	<b>98</b>
<b>4.2.5 Relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) (1994) .....</b>	<b>103</b>
<b>5. A RETÓRICA DA FOME NA DISPUTA DE PROJETOS POLÍTICOS: PT X PSDB .....</b>	<b>112</b>
5.1 CONJUNTURA DO PAÍS, GRUPOS E ATORES QUE SE ARTICULAM E COMO A FOME APARECE NO DEBATE POLÍTICO .....	113
5.2 AS ESTRATÉGIAS E RESPOSTAS AO PROBLEMA DA FOME PRESENTES NOS DOCUMENTOS .....	139
<b>5.2.1 Mãos à obra, Brasil: proposta de governo - Fernando Henrique Cardoso (1994) .....</b>	<b>139</b>

<b>5.2.2 Lula Presidente - Uma revolução democrática no Brasil - Bases do programa de governo Partido dos Trabalhadores (1994).....</b>	<b>143</b>
<b>5.2.3 Uma estratégia de desenvolvimento social - Governo FHC (1996).....</b>	<b>148</b>
<b>5.2.4 Comunidade Solidária - Todos por todos - Governo FHC (1996).....</b>	<b>152</b>
<b>5.2.5 Avança Brasil - Proposta de governo FHC (1998) .....</b>	<b>155</b>
<b>5.2.6 União do povo -Muda Brasil- Diretrizes do programa de governo -Lula (1998)..</b>	<b>159</b>
<b>5.2.7 Política Nacional de Alimentação e Nutrição -PNAN (1999) .....</b>	<b>163</b>
<b>5.2.8 Projeto Fome Zero- Uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil - Instituto da Cidadania (2001) .....</b>	<b>167</b>
<b>6. OS SENTIDOS E USO DA RETÓRICA DA FOME NO GOVERNO QUE A COLOCOU COMO PRIORIDADE (2002-2010).....</b>	<b>178</b>
<b>6.1 CONJUNTURA DO PAÍS, GRUPOS E ATORES QUE SE ARTICULAM E COMO A FOME APARECE NO DEBATE POLÍTICO .....</b>	<b>179</b>
<b>6.2 AS ESTRATÉGIAS E RESPOSTAS AO PROBLEMA DA FOME PRESENTES NOS DOCUMENTOS .....</b>	<b>206</b>
<b>6.2.1 Programa de governo Lula (2002) .....</b>	<b>206</b>
<b>6.2.2 Cartilha Fome Zero (2003) .....</b>	<b>214</b>
<b>6.2.3 Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IICNSAN) (2004).....</b>	<b>217</b>
<b>6.2.4 Programa de governo Lula (2006) .....</b>	<b>222</b>
<b>6.2.5 Relatório final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2007) .....</b>	<b>225</b>
<b>6.2.6 Política Nacional de Alimentação e Nutrição (2007) .....</b>	<b>232</b>
<b>6.2.7 Bolsa Família - Cidadania e dignidade para milhões de brasileiros (2010) .....</b>	<b>233</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>237</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>248</b>
<b>APÊNDICE 1. QUADRO DE ATORES QUE PARTICIPARAM DO DEBATE SOBRE A FOME NO BRASIL ENTRE 1986-2010 .....</b>	<b>260</b>

<b>APÊNDICE 2. LINHA DO TEMPO: MARCOS HISTÓRICOS NA TRAJETÓRIA DA ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>274</b>
--	------------

## 1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho fala de fome, de algo que sempre me causou indignação, por ser uma necessidade vital do ser humano. Essa inquietação aumentou durante minha formação em nutrição, onde passei a questionar ainda mais os motivos de ainda haver gente passando fome e, em contrapartida, existir tanto desperdício de alimento no mundo, além da obesidade que já vinha se configurando como um problema de saúde pública, presente em todas as classes sociais.

Nesse percurso, assisti ao documentário “Garapa”, dirigido por José Padilha<sup>1</sup>, o qual me proporcionou a sensação de estar ali, bem próxima daquelas famílias que não conseguiam garantir o mínimo necessário de alimentos e de nutrientes para seus filhos, seja lá o que significava esse mínimo necessário.

No ano de 2014 comemoramos a notícia de que o Brasil havia saído do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU), o que significava dizer que o país havia conseguido cumprir com o objetivo estabelecido na Cúpula Mundial da Alimentação (CMA)<sup>2</sup> de ter menos que 5% da população brasileira em situação de subnutrição. Os dados utilizados para tal avaliação partiam da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD-2013 (IBGE, 2014), a qual mostrava que 22,6% (14,7 milhões) de domicílios particulares, cerca de 52 milhões de pessoas, se encontravam em algum grau de Insegurança Alimentar (IA). Em outros termos, 52 milhões de pessoas possuíam alguma preocupação com a falta de recursos para adquirir alimentos. Além disso, 3,2% (2,1 milhões) de domicílios particulares, cerca de 7,2 milhões de pessoas, se encontravam em IA grave, que segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>3</sup> configura o estado de fome.

---

<sup>1</sup> O documentário brasileiro foi lançado em 2009 tendo como tema central a fome no mundo. O filme mostra cenas do cotidiano de três famílias no estado do Ceará que conviviam com a insegurança alimentar grave. José Padilha resume o documentário da seguinte forma: "Lendo os dados da ONU, do IBASE ou do IBGE você pode aprender que milhões de pessoas no mundo e no Brasil sofrem de deficiência alimentar grave. Mas isto não significa que você tenha entendido o que é a fome crônica para quem luta contra ela no dia a dia. Garapa documenta a fome do ponto de vista de quem passa fome. O filme foi feito para que o público em geral possa ter uma ideia do impacto que a insegurança alimentar grave tem na vida das pessoas que estão nesta situação." ([http://www.academiabrasileiradecinema.com.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1132&Itemid=523&limit=1&limitstart=2](http://www.academiabrasileiradecinema.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=1132&Itemid=523&limit=1&limitstart=2))

<sup>2</sup> A Cúpula Mundial da Alimentação (1996) foi convocada em resposta ao não cumprimento dos objetivos (erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição dentro de uma década) estabelecidos na Conferência Mundial da Alimentação em 1974. No encontro foi feita a adoção por líderes de diversos países da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, que consiste em renovar o compromisso global para eliminar a fome e a desnutrição, e alcançar a segurança alimentar sustentável para todas as pessoas, tendo como meta reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até 2015 (FAO, 1996).

<sup>3</sup> Metodologia desenvolvida pela Universidade de Cornell para avaliação da Segurança alimentar em nível familiar, adaptada e validada no Brasil por diversas Universidades e Instituições brasileiras com o apoio do Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Organização Pan-Americana de saúde (OPAS) (BURLANDY; COSTA, 2007).

Ter saído do mapa da fome pela primeira vez foi uma conquista enorme do Brasil. Contudo, não significava que a fome acabara no país. 7,2 milhões de pessoas é um número exorbitante, é quase um Portugal inteiro em situação de fome, é o tamanho populacional do Paraguai em 2019. As dimensões continentais do Brasil contribuem por camuflar esse quantitativo, dificultando muito o enfrentamento da questão. Mas considero importante ressaltar o quão expressivo é esse quantitativo, sobretudo ao se ter em mente que a alimentação é um direito social de todo cidadão brasileiro, garantido em nossa Constituição Federal, um dever do Estado (BRASIL, 2010a).

Entendo que o compromisso dos governos deve ser de erradicar a fome ou de torná-la cada vez mais residual, com soluções mais definitivas que impeçam a condição de fome, que mudem a estrutura, pois não é admissível que pessoas passem fome. Nesse cenário, cabe ainda considerar que o perfil dos famintos em nosso país é muito específico. A PNAD de 2013 apresenta claramente que os famintos são pessoas miseráveis, em geral negras, mulheres, e crianças (IBGE, 2014). Outro estudo, realizado por Sardinha et al. (2014), com 169 comunidades quilombolas, apontou que 55,6% dos adultos e 41,1% das crianças vivenciavam situações cotidianas de fome. As distinções regionais são ainda mais graves. No Baixo Amazonas a frequência foi de 86,3% entre os adultos e 79,1% entre crianças. Já no Centro Sul os valores são de 24,2% e 18% respectivamente. No Baixo Amazonas, a cada cinco residências, quatro possuíam crianças passando fome no momento da pesquisa. A partir desses dados podemos concluir que uma distinção opera socialmente e se reproduz historicamente em nosso país, numa estrutura de poder marcada pela trajetória colonialista, patriarcal e racista (AGUIAR, 2000; ALMEIDA, 2019; GONZALES, 1984).

A mobilização em torno do combate à fome no Brasil apresenta sazonalidades, é um tema que entra e sai do debate público com muita frequência. Na década de 1940, a questão ganhou evidência como um problema social a partir dos estudos de Josué de Castro<sup>4</sup>, principalmente com a divulgação de seu livro “A geografia da fome”, de 1946. Na década de 1990 o tema voltou a ganhar espaço com a campanha da “Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida”, liderada por Betinho. Nos anos 2000 também era um tema presente no debate político, se destacando com a proposta do programa “Fome Zero” lançada por Lula para concorrer à Presidência em 2002. De 2016 para cá, após o impeachment de Dilma Rousseff, a fome retorna ao debate político e social expressando-se na grande mídia.

---

<sup>4</sup> Josué de Castro foi um dos grandes estudiosos sobre a fome que será mencionado com mais detalhes no interior da tese

Em 2016, Michel Temer assumiu a presidência e efetuou diversas medidas que foram retrocessos na luta contra à fome e à pobreza<sup>5</sup>. No ano seguinte, como consequência, estudiosos e especialistas começaram a alertar que a insegurança alimentar poderia aumentar recolocando o Brasil no Mapa da Fome (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2017; MAGALHÃES, 2017).

Ao final de 2017, foi lançado o documentário “Histórias da fome no Brasil”<sup>6</sup>, idealizado por **Daniel de Souza**<sup>7</sup>, apresentando “uma cronologia da fome no país – do Brasil Colônia até as políticas públicas recentes que culminaram na saída do Brasil do Mapa da Fome”. Em consequência dos retrocessos políticos, o documentário teve seu final alterado, ao invés de uma comemoração pelos avanços anteriores, foi feito um alerta para o risco do Brasil retornar ao Mapa. O lançamento do documentário marcou o início da campanha “Natal sem Fome” que, após dez anos desativada, voltou a ser realizada naquele ano. No ano seguinte (2018), o alerta sobre o retorno da fome no Brasil se manteve no debate político e acadêmico<sup>8</sup>.

O fato de o tema entrar e sair do debate público e político indica que as soluções encontradas durante todos esses anos não têm sido suficientes para resolver o que seriam os fatores produtores desse cenário ou a estrutura que mantém a reprodução da fome. Bastou uma mudança no rumo político para colocar em evidência novamente o tema. Tal mudança nos fez questionar sobre quais são as bases dos avanços obtidos. Além disso, o fato de a fome voltar ao debate político, voltar a ser matéria de jornal, revistas, documentários, nos fez questionar sobre seu uso retórico de forma estratégica no debate político. Quando que se fala em fome, e quando que falar dela não é interessante? Quem fala de fome e como se fala? O que o fato de voltarmos a falar de fome nos diz sobre as mudanças estruturais que deveríamos ter feito?

---

<sup>5</sup> A pasta do Desenvolvimento Agrário foi extinta, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome perdeu a segunda parte do nome e constituiu-se uma só pasta de Desenvolvimento Social e Agrário, com esvaziamento dos objetivos traçados para cada uma dessas áreas. Além disso, foi aprovada a Emenda Constitucional 95 que congela os gastos públicos por 20 anos e houve cortes em programas sociais que foram fundamentais para a redução da fome no Brasil, como o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA), o Programa um milhão de Cisternas e o Programa Bolsa Família.

<sup>6</sup> O documentário está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k-dnlpn1erQ>

<sup>7</sup> Presidente da Ação da Cidadania e filho de Herbert José de Souza, o Betinho

<sup>8</sup> Como exemplo, tivemos a Revista Radis (Radis nº 186, de março de 2018) intitulada “O ronco da fome” e a matéria de capa da primeira edição de 2018 da Revista Poli, editada pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), que aborda a volta da fome no Brasil. Além disso, a aula inaugural de 2018 da Ensp/Fiocruz, escola onde curso o doutorado, teve como tema a insegurança alimentar decorrente da política de austeridade do governo Temer e a volta do Brasil ao "mapa da fome" mundial.

Nesta linha, nossa tese central é que o debate sobre a fome teve muita mobilização no período de redemocratização, em especial a partir da década de 1990 e ganhou mais evidência com a entrada de Lula no governo, quando uma série de ações e políticas governamentais foram implementadas com o objetivo de enfrentá-la. No decorrer dos anos, ainda dentro dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a retórica da fome foi se esvaziando, muito em razão dos resultados satisfatórios das políticas sociais implementadas que contribuíram para lograr o êxito do país de sair do Mapa da Fome.

O governo Lula é reconhecido por ter reduzido a desigualdade brasileira e por ter dado algum espaço para grupos, até então, deixados à margem, como quilombolas, ribeirinhos, indígenas, deficientes etc. Contudo, Souza (2016, p. 215), utilizando dados do Imposto de Renda, analisou a desigualdade de renda a partir dos mais ricos, e afirmou que, em relação a estes, não houve modificações significativas no período mais recente da nossa história, ou seja, a fração mais rica da nossa sociedade sempre se manteve neste lugar, tendo, “na melhor das hipóteses” queda da concentração no topo entre o final da década de 1980 e, “com alguma generosidade”, em meados dos anos 2000, o período democrático. Mas, curiosamente, a partir de 2006 houve estabilidade ou até leve aumento da concentração entre os mais ricos. Ou seja, as características da perversa desigualdade de renda não mudaram de forma substantiva no nosso país. Assim, o estudo possibilita compreender que o esforço realizado de combate às desigualdades nos diferentes momentos da história brasileira não logrou romper com a estrutura de poder do estrato mais rico da população. Quando ocorre alguma redistribuição, essa se dá entre os próprios estratos inferiores, não alcançando os mais ricos.

Não temos dados mais recentes<sup>9</sup> sobre os famintos no Brasil, contudo, é perceptível observar nas ruas que a fome ainda é uma amarga realidade. Compreendo que o contexto permeado pela fome hoje seja diferente do que se apresentava na época de Josué de Castro, que trouxe à tona a fome clássica e a escassez de alimento como questões centrais. Na atualidade o que reconheço é uma fome de incertezas, de falta de acesso, de insegurança. A fome persistiu para além de estarmos ou não no Mapa da Fome, para além de números, e hoje parece estar novamente em ascensão. Tratar o tema da fome pela expressão dos números, pode servir ao debate político, mas não deveríamos perder a dimensão humana de que milhões de pessoas ainda passam fome e manter o compromisso político no combate à fome até que ninguém mais ficasse nessa condição. Sabemos também que os famintos não são pessoas quaisquer, são pessoas invisibilizadas e negligenciadas pelos Estados, são vidas consideradas descartáveis e

---

<sup>9</sup> O Suplemento da PNAD sobre segurança alimentar foi publicado em 2004, 2009 e o último em 2013.

corpos facilmente matáveis, corpos em geral pretos ou “quase pretos de tão pobres”<sup>10</sup>, que o “Estado deixa morrer”<sup>11</sup>. Talvez quando alcançarmos esse entendimento possamos ser capazes de pensar as políticas de combate à fome em outro patamar que não apenas a redução dos números e metas estabelecidas nos acordos internacionais.

Nesse caminhar e na busca de um entendimento sobre como analisar o debate da fome no Brasil, cheguei às leituras sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)<sup>12</sup>. O contato com a literatura e debate sobre SAN no Brasil abriu um mundo de possibilidades e consegui reconhecer um movimento político muito importante e diferente no tratamento da questão da fome, apontando de forma contundente para as questões estruturais e para a importância de ações intersetoriais que buscassem enfrentar a situação brasileira.

A SAN se fortaleceu enquanto um campo de atuação governamental intersetorial, em especial a partir de 2003, ao colocar na centralidade do debate o direito humano à alimentação adequada, considerando, pois, a necessidade de políticas universais que garantissem direitos como condição para superação da fome. Não se tratava mais de discutir de forma isolada o acesso e a distribuição do alimento, mas outras questões que permeiam o debate, como: comercialização dos alimentos, privatização dos recursos naturais, o uso de agrotóxicos, o desperdício de alimentos, as desigualdades de acesso à terra, à água, à renda, ao emprego e a serviços públicos, os riscos sanitários, a desnutrição e as carências nutricionais, o perfil de consumo alimentar, a obesidade, a fome e outras (FBSAN, 2006 apud BURLANDY; COSTA, 2007).

Mas também nesse percurso de entendimento e apropriação sobre a proposta da SAN comecei a perceber que o tema da fome era tratado de um modo diferente do que estava posto até então. No debate da SAN, ao invés de fome, passava-se a falar de insegurança alimentar. Essa mudança argumentativa me causou certo estranhamento, em especial quando ouvi afirmações que a fome teria acabado no Brasil. Como assim? E as milhões de pessoas que ainda passam fome? Como essa questão é tratada no debate da SAN? Foi, então, que percebi que se delimitava o que seria o meu objeto de estudo. Eu queria entender como a fome vinha sendo debatida no Brasil no período mais recente. Quando e por que a fome entrava e saía do debate?

---

<sup>10</sup> Música Haiti de Caetano Veloso

<sup>11</sup> O Deixar morrer é uma referência ao Michel Foucault – No livro “Em defesa da sociedade”. O autor aponta para o poder do Estado de “fazer viver e deixar morrer”, onde a escolha de quem vive e quem morre é pautada no racismo de Estado. O racismo permite ao Estado tratar a população como uma mistura de subgrupos, e permite uma relação positiva entre viver e morrer, quanto mais você deixar morrer mais você viverá (para você viver é preciso que outro morra), é a condição para que se possa exercer o direito de matar, que não significa somente tirar a vida, mas multiplicar o risco de morte, morte política, expulsão, rejeição (FOUCAULT, 1999).

<sup>12</sup> O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) será abordado ao longo deste trabalho.



O que isso expressava? Por que a adoção de outras terminologias para abordar a fome e o que isso poderia implicar?

Não é o nosso objetivo neste trabalho localizar e analisar o quantitativo de pessoas que passa fome, os conceitos e compreensões teóricas sobre fome, nem mesmo entender os sentidos da fome para aqueles que passam fome. Nosso intuito se volta para entender os usos e sentidos políticos presentes no debate sobre a fome.

Neste sentido, cabe perguntar: quando a fome é trazida para o debate político como argumento para sustentar ações e quando não é acionada? Quando interessa acionar a fome e quando não interessa? E ao ser trazida para o debate como se apresenta? Que projetos mobiliza?

As estratégias para enfrentamento da fome revelam os projetos em disputa e as intenções sobre o quanto a questão estrutural da desigualdade será abordada. A opção será por um desenvolvimento que minimize a fome ou que enfrente o que produz a fome?

Diante disso, nossas inquietações iniciais estavam pautadas na seguinte constatação: apesar da fome não ser mais um problema estrutural no Brasil, ela ainda existe para milhões de pessoas. O fato de não ser mais um problema macro também, de algum modo, possibilitou a invisibilidade dessa parcela da população.

Destas inquietações, surgiram algumas questões que conduziram esse trabalho:

- 1) Em que consiste o debate atual sobre a fome e como ele veio sendo trabalhado ao longo da história brasileira?
- 2) Como a questão da fome se insere no campo da Segurança Alimentar e Nutricional?
- 3) Quais atores estiveram mais conectados com o debate sobre a fome no Brasil e de que forma influenciaram no seu enfrentamento?
- 4) Que estratégias e políticas foram estabelecidas para o enfrentamento da fome no Brasil no período recente e o que expressam do projeto de Estado/de país?
- 5) As estratégias e métodos de análise adotados no combate à fome estão atrelados a que projeto de Estado?

Não pretendemos responder ou esgotar essas questões, mas elas foram importantes no delineamento do objeto de estudo e para se chegar a uma questão principal: **Quais os sentidos da fome presentes no debate político brasileiro desde a redemocratização?**

Dessa forma, delimitamos como objetivo central do estudo compreender os diferentes sentidos associados à fome no debate político brasileiro no período de 1986 a 2010. Como objetivos específicos definimos: situar historicamente o tema da fome no Brasil até a década de

1980; identificar os atores participantes no debate político sobre a fome no período de 1986-2010; e mapear os sentidos da fome nas estratégias políticas no mesmo período.

Os objetivos expressam minha vontade de saber e compreender o lugar que a fome ocupa no debate político contemporâneo, de modo a qualificar a análise sobre as políticas públicas que se destinam a essa questão.

Para empreender esse estudo, preciso retomar os caminhos de pesquisa que trilhei mesmo antes da definição clara dos objetivos aqui propostos, colocando agora os bois na frente do carro, tal como indica Boaventura de Souza Santos (1989). Foi no pré-campo da pesquisa, anterior à qualificação do projeto, que busquei reunir elementos para melhor entendimento do debate da fome. Nessa etapa, realizei uma revisão bibliográfica sobre como o tema foi abordado historicamente no Brasil e construí um quadro composto de todos os documentos que consegui mapear desde os anos 1980, tendo como tema central, ou que abordassem de forma expressiva, a fome, organizados segundo data de publicação. Nesse quadro reuni também os atores que fizeram parte da produção e do debate no período, assim como livros, teses, dissertações, artigos e entrevistas que dialogassem de alguma forma com o material e tivessem sido publicados no mesmo período, buscando uma proximidade temporal com o contexto da época.

A partir da localização dos atores, elaboramos outro quadro onde constavam as inserções e perfil destes, com o objetivo de conhecer um pouco mais quem eram os atores participantes e quais interlocuções com o campo. A intenção nesse primeiro momento era trabalhar com documentos e entrevistas.

Após a qualificação do projeto e seguindo a orientação da banca, mantive o foco no reconhecimento dos sentidos da fome e retornei aos documentos para iniciar a análise propriamente dita e estabelecer os limites do estudo. De imediato percebi a enormidade da tarefa de se analisar os documentos e os limites que a entrevista imporia para uma análise dos sentidos.

Desse modo, uma primeira delimitação importante foi a decisão por realizar apenas a análise documental. Ainda que não tenhamos realizado entrevistas, continuamos a localizar os atores envolvidos no debate e na construção dos documentos. No decorrer da tese, estas pessoas aparecem em negrito, e foram localizadas a partir das suas inserções institucionais em um quadro específico dentro de cada capítulo. Também consta ao final da tese (Apêndice I), um quadro com todos os atores destacados, situando-os a partir de suas formações e inserções acadêmicas e políticas.

A segunda delimitação foi o recorte temporal do estudo. Reafirmamos a redemocratização como marco para retomada do debate sobre a fome, com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, e o final do governo Lula em 2010 como marco final de análise, considerando o volume de material a ser trabalhado.

Do quadro inicial, a partir de uma leitura superficial dos documentos e escrita do contexto político do período, foram selecionados como material de análise aqueles que traziam com mais destaque a fome: políticas de governo, documentos de divulgação, relatórios de conferência, documentos de Organizações Não Governamentais, além do relatório de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Os documentos foram divididos em períodos e o critério dessa divisão foi o contexto: 1986-1994 - período de construção da Constituição de 1988 e início do processo democrático, momento de instabilidade política e econômica e de grande relevância no debate sobre a fome, com a criação do I Consea e da Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida e de intensa reivindicação popular pela garantia de direitos e melhoria das condições de vida dos brasileiros; 1994-2002 - coincidindo com o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo um momento de preocupação com a estabilidade econômica e com políticas marcadamente mais liberais; e 2002-2010 - coincidindo com o governo de Lula, um governo mais de esquerda e teoricamente mais implicado com políticas sociais.

No quadro 1 são apresentados os documentos analisados dentro dos períodos anteriormente mencionados, os quais aparecem destacados em negrito no contexto inicial de cada capítulo.

Quadro 1: Documentos analisados na Tese

<b>Período</b>	<b>Ano</b>	<b>Documento</b>
1986-1994	1986	Relatório final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN)
	1991	Sem medo de trabalhar na terra - Uma visão popular da agricultura brasileira (Proposta do Governo Paralelo)
	1991	Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a examinar as causas da fome e a iminente ameaça à segurança alimentar - CPI da Fome 1991
	1991	O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar - (Documento de Governo – IPEA)

	1994	Relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA-CONSEA)
1994-2002	1994	Mãos à obra, Brasil: proposta de governo - Fernando Henrique Cardoso para as eleições de 1994
	1994	Lula Presidente - Uma revolução democrática no Brasil - Bases do programa de governo Partido dos Trabalhadores para eleições de 1994
	1996	Uma estratégia de desenvolvimento social - (Documento do Governo FHC)
	1996	Comunidade Solidária - Todos por todos - (Documento do Governo FHC)
	1998	Avança Brasil - Proposta de governo FHC para as eleições de 1998
	1998	União do povo -Muda Brasil- Diretrizes do programa de governo - Lula para as eleições de 1998
	1999	Política Nacional de Alimentação e Nutrição -PNAN
	2001	Projeto Fome Zero- Uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil (Documento da ONG - Instituto da Cidadania).
2002-2010	2002	Programa de governo Lula para as eleições de 2002
	2003	Cartilha Fome Zero - (Documento de divulgação)
	2004	Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
	2006	Programa de governo Lula para as eleições de 2006
	2007	Relatório final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar
	2007	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
	2010	Bolsa Família - Cidadania e dignidade para milhões de brasileiros (Documento de divulgação)

Fonte: Elaboração própria

Para o período 1994 e 2002, selecionamos inicialmente 5 documentos, a nosso ver, aqueles que mais evidenciavam o debate sobre a fome no período, foram eles: **1-** Uma estratégia de desenvolvimento social - Governo FHC 1996; **2-** Comunidade Solidária - Todos por todos - Governo FHC 1996; **3-** Avança Brasil - Proposta de governo FHC 1998; **4-** Política Nacional de Alimentação e Nutrição -PNAN 1999; **5-** Projeto Fome Zero- Uma proposta de política de

Segurança Alimentar para o Brasil (Instituto da Cidadania - 2001). Contudo, ao ler o documento “Avança Brasil - Proposta de governo FHC 1998”, chegamos à conclusão de que não poderíamos deixar de olhar para a proposta do Lula para o período, por ficar clara a disputa entre os dois projetos de governo. Estas duas análises tornaram relevante olhar também para os dois programas de governo de 1994, onde começaria a disputa entre os dois projetos. Desta forma, os seguintes documentos foram incluídos: **Documento de campanha:** Mãos à obra, Brasil: proposta de governo - Fernando Henrique Cardoso (1994); **Documento de campanha:** 1994 Lula Presidente - Uma revolução democrática no Brasil - Bases do programa de governo Partido dos Trabalhadores; **Documento de campanha:** União do povo -Muda Brasil- Diretrizes do programa de governo -Lula 1998.

Assumimos que boa parte dos documentos analisados foram de governos, o que, para nós, foi resultado também de um estudo que tem como ponto de partida o processo de redemocratização, onde se busca maior diálogo com a população e necessidade de respostas aos diversos problemas econômicos e sociais existentes.

Segundo Spink, documentos de domínio público são componentes significativos do cotidiano, “complementam, completam e competem com a narrativa e a memória”. “São documentos tornados públicos, sua intersubjetividade é produto da interação com um outro desconhecido, porém significativo e frequentemente coletivo”, são traços da ação social e a própria ação social (SPINK, 2013, p.102–103).

As percepções sobre os sentidos e sua temporalidade, ganharam inspiração em Spink e Medrado (2013). O sentido, para eles, “é uma construção social, um empreendimento coletivo, mais precisamente interativo, por meio do qual as pessoas – na dinâmica das relações sociais historicamente datadas e culturalmente localizadas – constroem os termos a partir dos quais compreendem e lidam com as situações e fenômenos a sua volta” (p.22). Os sentidos não são estanques, são passíveis de renovação, podem ser recapitulados e revigorados assumindo outras formas. Nesta linha, os autores trabalham com três tempos históricos distintos: o “tempo longo” (as vozes passadas que povoam nossos enunciados); o “tempo vivido” (experiências pessoais no curso da sua história, ressignificando conteúdos históricos, é a memória traduzida em afetos-relaciona-se com o *habitus* de Pierre Bourdieu); e o “tempo curto” - tempo do acontecimento, onde ocorre a combinação das vozes, ativadas pela memória cultural (tempo longo) ou pela memória afetiva (tempo vivido).

A interface entre esses tempos auxilia na compreensão do modo como os sentidos circulam na sociedade. Onde a pesquisa sobre produção de sentido é necessariamente um

empreendimento sócio histórico e exige o esforço de aproximação ao contexto cultural e social em que se inscreve um determinado fenômeno social (SPINK; MEDRADO, 2013).

Ao analisar trajetórias políticas, é muito importante contextualizar o ambiente e o período temporal no qual elas são/foram implementadas, para compreender até mesmo os desafios metodológicos presentes. É diferente olhar para um país em desenvolvimento e um país desenvolvido, para os modelos de desenvolvimento e o papel do Estado em cada país. Atualmente existe envolvimento de variados grupos de interesse, forças que moldam e influenciam o sistema político para além das fronteiras do Estado. Embora o governo e as suas instituições hierárquicas continuem a ser importantes, todas as análises de políticas devem também ter em conta uma série de acordos que afetam cada vez mais a tomada de decisões (WALT et al., 2008).

Tais questões implicam em reconhecer a necessidade de contextualizar o ambiente no qual serão pautadas as análises. Neste sentido, antes de analisar as políticas construídas em cada período, foi feito um estudo do contexto histórico em que tais documentos foram produzidos. Cada capítulo de resultado é introduzido por este panorama inicial, antes das análises propriamente ditas, as quais foram realizadas com respeito aos seus contextos de produção.

Mas como olhar para os documentos e conseguir extrair nossas questões principais? O método de análise dos documentos foi escolhido a partir de uma sugestão do Professor Ruben Mattos, na banca da qualificação. Optamos por ler os documentos, destacando todas as vezes em que as palavras “fome” e “Segurança Alimentar” apareciam, bem como as palavras semelhantes (famintos, famélicos, Insegurança alimentar, CONSEA, Sistemas de Segurança Alimentar, Política Nacional de Segurança Alimentar, SAN), como um mecanismo para reconhecer como e em que circunstâncias os termos surgem – localizando os argumentos. Fizemos um quadro/fichamento colocando as frases onde as palavras apareciam e algumas observações quanto a associações, destaques, percepções de sentidos, articulações, estratégias e construções retóricas. Ao final de cada fichamento foram anotadas observações mais gerais sobre o texto que ajudaram na análise do material.

Compreendemos a retórica como uma construção argumentativa para convencer determinados auditórios, buscando produzir ou aumentar a adesão desses auditórios. Tal compreensão teve inspiração em Chaim Perelman (PERELMAN, 1997: 70), que diz que ela “não se preocupa com a verdade abstrata, categórica ou hipotética, mas com a adesão. Sua meta é produzir ou aumentar a adesão de um determinado auditório a outras teses”. Por visar a adesão, a argumentação retórica depende essencialmente do auditório a que se dirige, pois o

que será aceito por um auditório não será necessariamente aceito por outro. E o que é dito pode ser sempre questionado, sempre se pode perder a adesão, visto que o que se concede é um fato e não um direito.

Assumimos aqui uma visão da ciência construcionista “que reconhece que todo conhecimento é temporal e limitado e que não existe uma verdade única e imutável, mas diversos regimes de verdade, que operam de forma diferente e que também produzem efeitos diferentes” (MATTOS; BAPTISTA, 2015, p.17). A realidade que acionamos parte de uma construção, os conceitos são construídos, os conceitos de fome e de SAN são construções. Existem diversas formas de delimitar quem passa fome, a partir de diversos métodos, a partir de diversas visões, embates, disputas, partimos de uma ciência que não é neutra.

Nesse estudo, não tivemos a pretensão de falar de números, mas de quem são essas pessoas e quando e por que foram alvo de atenção de políticos e governantes. Queremos saber quando a retórica da fome sustentou argumentos políticos e a favor de quem. Queremos entender os sentidos da fome dentro dos documentos. Para tanto, o quadro a seguir foi construído com vistas a auxiliar nas análises e estruturação dos capítulos de resultado.

Quadro 2- Eixos centrais e variáveis

Eixos Centrais	Variáveis
Contexto/conjuntura política do país e como entra a fome	Institucionalidade da política (eleição, projeto de governo) Perfil do governante Projeto de governo – aponta que direção – desenvolvimentista, liberal, qual o lugar das políticas sociais na agenda? Institucionalidade das políticas relacionadas à fome – eventos, programas e outros
Grupos e atores que se articulam em torno do debate da fome	Tipos de atores e grupos – vinculados a governos, vinculados a movimentos sociais - localização institucional Relações e formas de articulação entre atores e grupos Os enunciados e discursos dos atores em relação a fome
As estratégias e respostas à questão da fome (governamentais e as não governamentais)	Tipos de estratégias Relação entre estratégias e projetos de governo e de Estado O lugar da fome nas estratégias
Usos e sentidos da fome - a retórica da fome em cada período	Os argumentos vinculados à fome Os usos dos argumentos em cada momento político – o que prevalece Como de fome se chega a SAN, o que sustenta essa passagem e como vincula-se aos projetos de Estado

Fonte: Elaboração própria

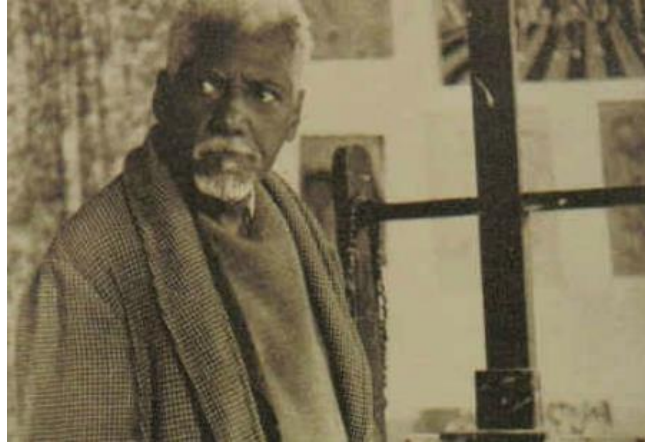
Entendemos que estudar os sentidos da fome é fundamental para o debate das políticas, de modo a subsidiar uma reflexão do alcance, estratégias e objetivos das políticas públicas de forma mais abrangente do que a avaliação das políticas, num olhar mais complexo sobre as relações entre agentes, instituições e contexto político e social. O fato de mostrarmos o limite do debate político quando se atém a normatividade dos resultados, como a saída do mapa da fome por exemplo, sem se questionar sobre o que mantém a estrutura de reprodução da fome, é fundamental para outro posicionamento político. Cabe a nós, como analistas da política, contribuir com análises que não reforcem tão somente ou exaltem os resultados das políticas.

Além desta introdução, a tese é composta por mais cinco capítulos. O segundo capítulo apresenta um breve debate teórico e conceitual sobre a compreensão de fome, de pobreza e de desigualdade, sem o intuito de esgotar e fazer uma revisão profunda dos conceitos, mas



buscando trazer os elementos que são importantes para entendê-los enquanto fenômenos complexos e multifatoriais, e sobretudo para entendermos que a fome no Brasil é resultado da nossa profunda desigualdade econômica e social. O terceiro capítulo tenta dar conta de situar historicamente as políticas de enfrentamento da fome no Brasil, até a década de 1980, também de forma sucinta, resgatando os principais acontecimentos para que pudéssemos olhar para o debate mais atual com uma melhor compreensão do porquê estamos aonde estamos.

A segunda parte da tese é composta por 3 capítulos, onde estão apresentados os principais achados do estudo. Para a análise dos sentidos da fome no período e buscando explicitar os argumentos que perpassam o tema, organizamos os capítulos em dois eixos temáticos: conjuntura e principais atores presentes; e estratégias de enfrentamento da fome a partir da análise dos documentos previamente selecionados. Cada documento remete a um contexto e exige o reconhecimento das arenas e interações entre os atores participantes do debate no que tange à fome. Nesse sentido, o capítulo quatro é composto pelo contexto e documentos produzidos entre 1986 e 1994, o capítulo cinco apresenta os mesmos elementos para o período compreendido entre 1994 e 2002, e o capítulo seis continua na mesma linha, para o período 2002-2010. Por último, são apresentadas as considerações finais do estudo.



### Tem gente com fome -Solano Trindade

Trem sujo da Leopoldina  
 correndo correndo  
 pra dizer  
 tem gente com fome  
 tem gente com fome  
 tem gente com fome

Piiiiii

estação de Caxias  
 de novo a dizer  
 de novo a correr  
 tem gente com fome  
 tem gente com fome  
 tem gente com fome  
 Vigário Geral  
 Lucas  
 Cordovil  
 Brás de Pina  
 Penha Circular  
 Estação da Penha  
 Olaria  
 Ramos  
 Bom Sucesso  
 Carlos Chagas  
 Triagem, Mauá  
 trem sujo da Leopoldina  
 correndo correndo  
 parece dizer  
 tem gente com fome

tem gente com fome  
 tem gente com fome  
 Tantas caras tristes  
 querendo chegar  
 em algum destino  
 em algum lugar

Trem sujo da Leopoldina  
 correndo correndo  
 parece dizer  
 tem gente com fome  
 tem gente com fome  
 tem gente com fome

Só nas estações  
 quando vai parando  
 lentamente começa a dizer  
 se tem gente com fome  
 dá de comer  
 se tem gente com fome  
 dá de comer  
 se tem gente com fome  
 dá de comer  
 Mas o freio do ar  
 todo autoritário  
 manda o trem calar  
 Psiuuuuuuuuuu

## 2. A FOME COMO FRUTO DA DESIGUALDADE ESTRUTURAL

Na busca de um sentido inicial da palavra fome, o dicionário nos dá a seguinte definição: “1- Sensação causada pela necessidade de comer. 2- Falta, míngua de víveres. 3 – Avidez, sofreguidão, desejo insaciável. *Juntar a fome com a vontade de comer: pop* juntarem-se dois interessados na mesma coisa e agirem de parceria. *Varado de fome, bras: com muita fome*” (MICHAELIS, 2001). Nota-se uma diversidade de intensidades e mesmo de significados contidos na palavra, onde seu uso se adéqua desde a sensação diária que ocorre ao passarmos algumas horas sem nos alimentarmos até a completa privação do alimento.

É usual explicar a fome em decorrência da falta de alimento, da baixa disponibilidade de alimentos para consumo. No entanto, é possível coexistir em um mesmo local a fome e um aumento da produção e até mesmo da exportação de alimentos. A fome pode ser caracterizada pela condição de algumas pessoas não terem comida suficiente para comer, o que não é a mesma coisa do que dizer que não existe comida suficiente para comer, apesar de ser uma das possíveis causas da fome (SEN, 1981). Sua causa pode estar atrelada a diversas questões, como: catástrofes ambientais, guerras, conflitos, questões políticas e econômicas, entre outras.

E como é possível haver fome se não falta alimento? Se o alimento inclusive é exportado? De que forma alguns tem acesso garantido e excessivo ao alimento e outros não sabem a última vez que fizeram uma refeição ou mesmo qual será a próxima? A partir de que parâmetros essa divisão ocorre e é aceita em uma sociedade?

Segundo Sen (1981), para entender a fome é necessário analisar questões mais estruturais, como as propriedades, a concessão de direitos, que, numa economia de mercado capitalista, se relaciona a: direitos baseados na troca (direito à propriedade de algo trocando por outra da qual já é proprietário); baseados na produção (direito a uma propriedade organizando a produção a partir de recursos próprios); baseados no trabalho próprio (força de trabalho); ou por herança (direito a ser proprietário daquilo que lhe for dado voluntariamente pelo legítimo proprietário).

O direito de troca pode ser influenciado por diversos fatores, como: emprego adequado, custo da mercadoria, recursos, produção própria, benefícios da segurança social e a posição na estrutura econômica de classes e dos modos de produção vigentes na economia. Neste sentido, para compreender a fome, não se pode olhar somente para as propriedades e os direitos de troca, mas também para as forças que estão por trás deles e suas inter-relações. Ou seja, dizer que a fome depende não apenas da existência de alimentos, mas também de sua distribuição é correto, porém, o mais importante é pensar nos determinantes da distribuição entre diferentes setores da

comunidade, o que poderia explicar o fato de um grupo se apoderar do alimento existente em detrimento de outros (SEN, 1981).

Nesta linha, a capacidade de uma pessoa evitar a carência alimentar, dependerá não somente de sua propriedade, como também daquilo que consegue controlar com sua propriedade. Uma diminuição da disponibilidade de alimentos pode levar ao aumento do preço deles, reduzindo o direito de troca de algumas pessoas e expondo-as à fome. O enriquecimento de alguns grupos pode fazer com que adquiram mais alimentos, elevando o preço por conta de uma maior procura, o que pode ocasionar uma redução dos direitos de trocas dos grupos menos favorecidos economicamente, expondo-os a fome. Assim como a perda de emprego ou uma baixa significativa de salários pode reduzir a capacidade de alguns grupos de acessar o alimento, por conta dos seus direitos terem sido prejudicados. Os direitos de troca de uma pessoa dependem da sua posição na estrutura econômica de classes e dos modos de produção vigentes na economia (SEN, 1981).

Os mecanismos de troca e produção de mercadorias sofreram mudanças importantes com a expansão do capitalismo. Houve aumento da produção, maior concentração do capital, de bens e produtos, o que trouxe consequências para a sociedade, gerando desigualdades. Com o aumento da produtividade agrícola, muitas famílias mais pobres deixaram de produzir seu próprio alimento e passaram a ter dificuldade na aquisição do “pão de cada dia” (TILLY, 1998).

No caso brasileiro, a complexidade em torno do significado da fome e, em consequência, de um diagnóstico preciso do seu quantitativo, se dá também por conta da existência de diferentes olhares sobre ela. Para o profissional da saúde a fome está atrelada à desnutrição e à doença, enquanto para o agrônomo está relacionada à falta de alimentos, já para os economistas clássicos remete a má distribuição de alimentos. Contudo, a adoção de somente um olhar dificilmente seria capaz de um diagnóstico preciso e de ações eficazes em termos de políticas públicas para seu enfrentamento (VALENTE, 2003).

Para Valente, existem algumas questões que envolvem o debate da fome no Brasil: 1- Disputa entre diferentes abordagens conceituais, “a língua portuguesa não tem palavras específicas para “famine” (fome aguda epidêmica) e para “starvation” (processo agudo de fome/desnutrição que pode levar à morte).” (p.56) Desta forma, a palavra fome é utilizada no português em contextos diversos; 2- Dificuldade da seleção de indicadores e metodologias adequadas para a aferição da magnitude dos problemas existentes (que pode ser uma consequência do primeiro); 3- Presença de base de dados ainda inadequada, especialmente no que tange ao monitoramento dos distúrbios nutricionais e de suas consequências; 4-

Diversidade de dimensões da fome e da má nutrição, já que as realidades são específicas em cada local e não podem ser analisadas exclusivamente a partir de análises estatísticas tradicionais (VALENTE, 2003).

No que tange aos indicadores utilizados para mensurar a fome, estes, por muito tempo, foram baseados somente na insuficiência de renda ou em indicadores antropométricos, que, embora sejam importantes, são insuficientes, por não incidirem sobre os principais determinantes da fome, como as desigualdades inerentes ao sistema econômico e ao processo produtivo, que precisam ser enfrentadas para que os programas neste campo deixem de ser apenas medidas compensatórias (BURLANDY; COSTA, 2007).

Desse modo, avaliar a fome somente por meio de indicadores antropométricos, como peso e estatura, subestima o problema por não levar em conta circunstâncias temporárias de privação alimentar, como pessoas que vivem de restos de alimentos ou mesmo as que apresentam excesso de peso, e não necessariamente passam fome (BURLANDY; COSTA, 2007).

Por outro lado, avaliar a fome pelos índices de pobreza e indigência também será insuficiente. O valor da linha de indigência se relaciona à renda necessária para a aquisição de uma cesta básica alimentar capaz de suprir necessidades energéticas de um indivíduo. O que não significa que, se uma pessoa não possui a renda necessária, esteja passando fome, pois a renda não é a única forma de acesso ao alimento. Outras formas possíveis seriam: participação em programas sociais; participação de redes solidárias de apoio comunitário; plantio para consumo próprio, doação, entre outras (BURLANDY; COSTA, 2007). Além disso, a distribuição da renda dentro da família não necessariamente é homogênea, e se um membro utiliza mais recursos que outro, o grau de privação do membro negligenciado pode não ser refletido adequadamente pela renda familiar (SEN, 2010).

Analisar a fome a partir da renda nos aproxima da compreensão da pobreza, embora não se resume a ela, pois é possível passar por um período de fome sem ser pobre ou indigente, e nem todas as pessoas que são pobres necessariamente passam fome. Na leitura de Amartya Sen, a pobreza pode ser expressa por diferentes abordagens, importantes, mas insuficientes se olhadas isoladamente, sendo difícil haver uma definição completa.

Uma primeira abordagem seria a biológica, que se refere às necessidades nutricionais básicas que deveriam ser atingidas por cada pessoa, ressaltando a fome como o aspecto mais revelador da pobreza. Alguns problemas decorrentes do seu uso são: 1) Mesmo para um grupo específico em uma região específica, é difícil definir as necessidades nutricionais com precisão,

sendo arbitrárias; 2) A aquisição de alimentos para garantir esse mínimo também depende da escolha dos produtos, dos hábitos de consumo, dos preços e disponibilidade dos alimentos; 3) O recurso programado para aquisição de alimentos pode ser utilizado para outros bens e serviços (SEN, 1981).

Outra abordagem, que pode complementar a anterior, é a de privação relativa usada para descrever situações em que as pessoas possuem menos de algum atributo, como renda ou emprego. Sen (2010) considera a pobreza como uma privação de capacidades básicas, ao invés de somente como baixo nível de renda, apesar da renda inadequada ser um forte indício de pobreza. A relação entre renda e capacidade pode ser afetada pela idade, gênero, localização geográfica, condições epidemiológicas ou situações que podem fugir do controle das pessoas por demandarem esforços e investimentos de renda diversos, como na junção de desvantagens entre privação de renda e adversidade na conversão de renda em funcionamentos (ex.: A presença de uma doença incapacitante implica na necessidade da aquisição de uma renda maior para obter o mesmo funcionamento, ou limita a capacidade de obter a mesma renda do que uma pessoa sem a doença).

Também é considerada pobreza relativa no sentido de comparação, existe privação em relação a que, ou a quem, sendo que o senso de privação está diretamente relacionado com as expectativas da pessoa, bem como com a visão do que é justo e de quais direitos possui (SEN, 1981).

Em contexto de desigualdade mais acentuada, como no caso brasileiro, a localização das famílias tende a ser um dado importante, visto que as famílias que residem nas áreas urbanas, ou em determinados bairros do município, tendem a ter mais acesso a bens e serviços mesmo sendo tão pobres quanto outras que residam em áreas onde há menor disponibilidade destes bens (BURLANDY; COSTA, 2007).

A pobreza de renda e a pobreza de capacidades são duas noções distintas, mas inseparáveis, uma vez que a renda é um meio importante de obter capacidade e vice-versa. Para Sen (2010), quanto mais inclusivo é o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres, tenham mais chance de superar a pobreza. Ele utiliza como exemplo um estudo desenvolvido por ele em parceria com Jean Drèze sobre o estado de Kerala, na Índia, onde, apesar dos baixos índices de crescimento econômico, o ritmo de redução da pobreza de renda foi mais rápido do que em qualquer outro estado da Índia. Tal fato não se deu pelo maior crescimento econômico, e sim pela expansão da educação básica, serviços de saúde e distribuição equitativa de terras.

O que parece claro para o autor é que o crescimento econômico pode ser importante para reduzir a pobreza, mas se ele não vier acompanhado de redução de desigualdades no acesso a terras, serviços de saúde e educação, não é possível o alcance de melhorias estruturais. Desta forma, olhar a pobreza como privação de renda é uma perspectiva limitada, com isso, a redução da pobreza de renda não pode ser o motivo principal do desenvolvimento de políticas de combate à pobreza. Um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e torna as privações menos severas (SEN, 2010).

Para Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2000) é possível compreender a pobreza a partir de “situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico” (p.22). A possibilidade da construção de uma linha de pobreza, ainda que de certa forma arbitrária, auxilia na compreensão das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade ao longo do tempo, considerando como pobres todos aqueles indivíduos que se encontram abaixo do seu valor.

O Brasil não possui uma linha oficial de pobreza. Os critérios para construí-la são diversos e variam de acordo com os objetivos dos estudos ou políticas que as utilizam. Um exemplo de linha de pobreza utilizada em estudos brasileiros é a definida pelo Banco Mundial, que considera o valor de US\$ 1,90 diários *per capita* em Paridade de Poder de Compra - PPC<sup>13</sup> como limite para a definição da pobreza global. Contudo, este valor é recomendado para países com baixo rendimento, e o Brasil é classificado entre os países com rendimento médio-alto, para os quais o Banco Mundial sugere a linha de US\$ 5,50 *per capita* como limite. Este novo valor vem sendo adotado nos indicadores sociais do IBGE desde 2017 (IBGE, 2019).

O estudo acima referido identificou que, em 2018, 25,3% da população possuíam rendimentos inferiores a US\$ 5,50 *per capita* PPC por dia, aproximadamente R\$ 420 mensais, o que equivale a cerca de 44% do salário mínimo vigente em 2018. Vale ressaltar que a pobreza monetária não afeta a todos de maneira similar, alguns perfis populacionais estão mais propensos a possuir rendimento inferior ao limite de US\$ 5,50 PPC por dia. Em 2018, dentre as crianças (0 a 14 anos), 42,3% estavam abaixo da linha considerada, já entre os idosos (60 anos ou mais) esse percentual era de 7,5%. Ao ter como parâmetro a cor ou raça, observa-se

---

<sup>13</sup> “A PPC é utilizada para comparar o poder de compra entre diferentes países, ou moedas, e é utilizada como alternativa à taxa de câmbio, que, em geral varia com mudanças nos índices de preços e mesmo a volatilidade do mercado de capitais e especulação. O fator de conversão de PPC é o número de unidades da moeda de um país necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no mercado interno como dólares comprariam nos Estados Unidos”(IBGE, 2019:57).

que dentre aqueles de raça preta ou parda, o percentual era de 32,9%, ante 15,4% de pessoas de cor ou raça branca (IBGE, 2019).

Neste mesmo ano, enquanto 16,4% da população branca estava entre os 10% com maiores rendimentos, apenas 5,0 % da população preta ou parda encontrava-se nessa classe. No outro extremo, 13,5% da população preta ou parda estava entre os 10% com menores rendimentos, contra 5,5% da população branca. Outro dado que reforça essa desigualdade é o rendimento médio domiciliar per capita, que para as pessoas de cor ou raça preta era de R\$ 934, e para as pessoas de cor ou raça branca era de R\$ 1.846 (IBGE, 2019).

O documento também aponta para desigualdades regionais importantes na distribuição de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, em maior concentração nas Regiões Nordeste (43,6%) e Norte (41,3%) do país (IBGE, 2019).

De acordo com relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o Brasil se encontra entre os países classificados como de alto desenvolvimento humano<sup>14</sup>, sendo que nosso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passou de 0.613 em 1990 para 0.761 em 2018. Contudo, quando este valor é ajustado levando-se em conta a desigualdade brasileira, ele apresenta uma redução de 24,5%, chegando a 0,574. Neste mesmo relatório, o Índice de Gini<sup>15</sup> brasileiro foi de 53,3, o que o posiciona como o 7º país mais desigual do mundo, ficando atrás somente de 6 países do continente africano<sup>16</sup> (PNUD, 2019).

Apesar de, em alguma medida, encararmos com certa naturalidade nossa profunda desigualdade, ela não decorre de uma fatalidade, foi socialmente construída, “resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes”(HENRIQUES, 2000, p. 2–3).

Para combater a desigualdade seria necessário enfrentar o cenário de produção da pobreza em nosso país. Contudo, a tradição da política econômica brasileira é de “crescer o

---

<sup>14</sup> Os países estão divididos neste relatório entre aqueles com muito alto, alto e médio desenvolvimento humano. Diferente de relatórios anteriores onde os países eram classificados entre alto, médio e baixo desenvolvimento humano.

<sup>15</sup> Índice de Gini é um instrumento que mede o grau de concentração de renda, apontando para a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O Valor varia de zero (completa igualdade) a cem (completa desigualdade). Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23) Acesso em 02-01-2019.

<sup>16</sup> O Brasil apresenta o mesmo Índice de Gini que Botswana (53.3), e menor apenas do que Serra Leoa (54), Lesoto (54.2), Zâmbia (57,1), Namíbia (59,1) e África do Sul (63).



bolo”, mas jamais reparti-lo igualmente. Nossa desigualdade extrema “tem se mantido inerte, resistindo às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas. Desigualdade que atravessou impassível o regime militar, governos democraticamente eleitos e incontáveis laboratórios de política econômica, além de diversas crises políticas, econômicas e internacionais” (HENRIQUES, 2000, p. 3).

Conforme destaca Henriques (2000), não temos carência de recursos econômicos, “o Brasil não é um país pobre, mas um país injusto com muitos pobres” (p.4). Ao reconhecer a desigualdade como o principal fator da excessiva pobreza no país, as estratégias precisam estar voltadas para programas focalizados associados a programas redistributivos estruturais (terra, renda e riqueza, crédito, educação).

Souza (2016) analisou a concentração de renda no Brasil entre 1926 e 2013 com base em tabulações do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF), com olhar a partir dos ricos. Segundo o autor, a concentração de renda entre o 1% mais rico não se alterou substancialmente no período, permanecendo em um patamar muito alto, entre 20% e 25%, na maior parte do tempo. Houve ainda aumento na desigualdade no que tange o 1% mais rico em três períodos específicos: dois deles correspondentes à instauração das duas ditaduras vividas pelo país, durante o Estado Novo (1937–1945) e após o golpe militar de 1964, e o terceiro após a crise econômica e política dos anos 1980.

O estudo acaba por indicar que mudanças mais radicais e positivas nos últimos tempos ocorreram na base ou no meio da pirâmide social, e não na fatia apropriada pelos mais ricos, sendo a concentração de renda no topo uma das características mais marcantes da desigualdade brasileira. Tal concentração destoia dos padrões internacionais e coloca o Brasil entre os países mais desiguais dentre aqueles com dados disponíveis. Para ele, a renda apropriada pelos ricos é o traço marcante da desigualdade brasileira (SOUZA, 2016).

Para o autor (op.cit), a “desigualdade tem um forte caráter inercial, por fatores estruturais e sobretudo por ser em grande medida ditada por aspectos institucionais, constituindo o resultado acumulado de muitas políticas e pequenas e grandes decisões, que, em seu conjunto, expressam determinado padrão de relacionamento entre o Estado e as elites econômicas”(p.226). Nesse sentido, ao comparar seus achados com o das pesquisas domiciliares (PNADs e Censos) aponta que elas podem estar enviesadas, sobretudo quando o interesse recai sobre os mais ricos. Quanto mais perto do topo da distribuição, maior a distância entre o que dizem os dados do IRPF e o que se observa nas pesquisas domiciliares. Por exemplo,

a fração do 0,1% mais rico é, nos dados tributários, em média quase três vezes maior do que nas PNADs e 75% maior do que nos Censos.

Nesse sentido, Salles faz uma reflexão sobre a permanência da desigualdade no contexto brasileiro. Afirma que, as políticas sociais dos anos 2000 foram de grande importância para melhorar o acesso a serviços básicos e aumentar a renda do brasileiro, contudo, não conduziram necessariamente a melhorias em relação a oportunidades de vida. A partir da compreensão de igualdade de Amartya Sen, a autora aponta que, em contextos de extrema privação, o acesso a recursos mínimos não é suficiente para alcançarmos uma sociedade igualitária, visto que o acesso a outros fatores mais simbólicos influencia diretamente na conquista de bem-estar. Para Salles, a partir dos estudos de Celi Scalon, a percepção dos brasileiros sobre as razões da nossa extrema desigualdade está muito mais atrelada ao esforço individual do que às condições sociais existentes, desconsiderando os ativos culturais, políticos e simbólicos concentrados nas mãos da elite econômica. Tal fato contribui para a aceitação e manutenção da nossa desigualdade (SALLES, 2006).

A desigualdade é fundamentalmente uma questão diferente da pobreza, apesar de estarem relacionadas. Um declínio geral da renda (em todos os níveis) mantém inalterada a desigualdade, mas pode levar a um aumento acentuado da fome (SEN, 1981). Contudo, por mais que uma completa igualdade não seja algo tangível, é importante pensar até que ponto a desigualdade pode ser “aceitável”, de que desigualdade estamos falando e quais fatores contribuem para seu aumento e magnitude.

A desigualdade pode ser vista sob diversas perspectivas, como renda, riqueza, oportunidade, direito e liberdade, e com isso importa indagar sobre em que medida seria interessante a igualdade? Os seres humanos são diferentes entre si, já começamos a vida com diferentes realidades, ambientes, dotações de riqueza e herança, as sociedades das quais fazemos parte oferecem oportunidades bastante diferentes quanto ao que podemos ou não fazer. Somos distintos também em características pessoais (idade, sexo, aptidão mental e física), e a desigualdade em termos de uma variável (ex: renda) pode nos conduzir no sentido, bem oposto, da igualdade no espaço de outra variável (ex: potencial para realizar funções) (SEN, 2001). A variável selecionada para atribuir valores de igualdade é de grande importância, e entender as diversas variáveis que incidem em uma análise sobre desigualdade é essencial. Fala-se então em equidade, e não em igualdade, pois precisa ser ajustada às diferenças.

Pode-se entender a forma como começamos a vida, o ambiente que nos cerca e tudo aquilo a que temos ou não acesso como partes de uma estrutura básica da sociedade. Esta

estrutura é composta por várias posições sociais, pessoas nascidas em condições diferentes e com expectativas de vida diferentes, determinadas pelas circunstâncias políticas, econômicas e sociais presentes. A estrutura básica é o objeto primário da justiça porque seus efeitos são profundos e estão presentes desde o começo. As próprias instituições sociais (políticas, sociais, mercados competitivos, família) favorecem mais alguns pontos de partida do que outros. Essas são desigualdades profundas, e afetam desde o início as possibilidades de vida das pessoas, as quais não podem ser baseadas em méritos ou valores (RAWLS, 1997).

Segundo Rawls (1997), deveria ser aplicada nessas desigualdades, que supostamente são inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade, a ideia de justiça social. Os princípios da justiça social fornecem um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade, de propiciar oportunidades econômicas, condições sociais e distribuição adequada de benefícios e encargos. Numa sociedade justa, as liberdades de cidadania são consideradas invioláveis e os direitos assegurados não são passíveis de negociação política ou interesses particulares. Contudo, as sociedades concretas raramente são ordenadas nesse sentido, pois o que é justo e o que é injusto normalmente estão sob disputa.

Os princípios da justiça seriam aqueles que pessoas livres e racionais, preocupadas com seus próprios interesses, aceitariam, numa posição inicial de igualdade, como definidores de sua associação. Tais princípios regulam os demais acordos, especificam os tipos de cooperação social e as formas de governo que se pode estabelecer, o que Rawls chama de justiça como equidade. Essa justiça começa com uma das mais genéricas dentre todas as escolhas que as pessoas possam fazer em conjunto, as escolhas dos primeiros princípios que devem regular as subsequentes críticas e reformas institucionais. Nela, ninguém conhece seu lugar na sociedade e nem sua sorte na distribuição dos dotes e habilidades naturais, os princípios da justiça são escolhidos “sob um véu de ignorância” (RAWLS, 1997).

Por outro olhar, para além de questões individuais em atributos, propensões que distinguem uns dos outros, Tilly (1998) acredita que grandes e significativas desigualdades nas vantagens entre os seres humanos se relacionam principalmente a diferenças entre pares categóricos (negros/brancos, homens/mulheres, cidadãos/ estrangeiros). Entre essas categorias surgem as desigualdades ditas duradouras, porque as pessoas que controlam o acesso a recursos produtores de valor, resolvem os problemas organizacionais urgentes por meio de distinções categóricas, excluem e controlam, estabelecendo um cercamento social (*closure social*). A variação na forma e durabilidade da desigualdade, portanto, depende principalmente da natureza dos recursos envolvidos, das localizações sociais anteriores das categorias, do caráter

dos problemas organizacionais e das configurações das partes interessadas. As diferenças categóricas baseiam-se no estabelecimento de uma fronteira parcial onde se dão as relações sociais e respondem por grande parte do que se pode considerar como resultado da variação no talento individual ou no esforço.

Para o autor, os diferenciais de estatura entre as categorias sociais fornecem um forte indicador de desigualdade durável. A baixa estatura<sup>17</sup> na vida adulta possui forte relação com a privação de alimentos na infância. Além disso, prevê níveis mais elevados de morbidade e mortalidade, visto que, de forma geral, a baixa estatura correlaciona-se com a experiência desfavorável da saúde infantil (TILLY, 1998).

Para Tilly (1998) até mesmo a distinção entre a estatura de homens e mulheres não está atrelada exatamente à predisposição genética de ambos. O gênero também marca experiências distintas da infância, mesmo quando se trata de nutrição. Desde a antiguidade as tarefas eram diferenciadas por gêneros, ou seja, as rotinas diárias concediam aos meninos e meninas acesso desigual aos alimentos. Já que os homens possuíam as atividades mais “pesadas” como a pesca, na maioria das vezes as meninas recebiam menos, e sua comida era de qualidade inferior. Tais evidências repercutem até os dias atuais, entre os mais pobres como um todo, ainda existe discriminação de gênero na distribuição de alimentos no interior das famílias, onde em situação de escassez o homem tem preferência pelo alimento, por sua importância na aquisição de renda para a família ou grupo. Tal fato corrobora com um tratamento desigual generalizado entre homens e mulheres, com desigualdade nas oportunidades de vida resultantes, portanto uma contribuição social para diferenças de gênero em peso e estatura também.

Exemplos de como os pares categóricos contribuem fortemente para as desigualdades duráveis estão presentes dentro das próprias famílias e nos espaços sociais de convívio dos jovens. Pertencer a uma família categoricamente diferenciada afeta fortemente o desempenho escolar das crianças e as avaliações dos professores desse desempenho. Os professores norteiam as crianças de acordo com seu perfil categórico, moldando e contribuindo até mesmo para suas escolhas profissionais. Professores, empregadores, funcionários públicos, entre outros, mesmo sem perceber, influenciam nas desigualdades categóricas duradouras, às vezes até criando-as (TILLY, 1998).

---

<sup>17</sup> O índice de estatura pode refletir uma consequência tardia da privação crônica de alimentos na infância, o que compromete diretamente o crescimento estatural que ocorre nesse período. Com isso, essas crianças não conseguirão atingir seu potencial genético em termos estaturais.

A desigualdade humana, em geral, consiste na distribuição desigual de atributos/bens entre um conjunto de unidades sociais (indivíduos, categorias, grupos ou regiões). Os bens, para além de riqueza e renda, também incluem vários benefícios e custos (controle de terras, exposição a doenças, respeito de outras pessoas, responsabilidade ao serviço militar, risco de homicídio, entre outros). Esses bens variam na medida em que são autônomos (riqueza, renda e saúde) ou relativos (prestígio, poder e clientela). De um modo geral, as desigualdades em relação ao bem autônomo atingem extremos maiores do que as desigualdades em relação aos bens relativos (TILLY, 1998).

Para Tilly, as desigualdades duráveis se projetam ao longo de gerações, são resistentes, e se mantêm por meio de fronteiras atravessadas pelo Estado, pelas famílias, comunidades. No entanto, apesar de acreditar na durabilidade dessas desigualdades é fato também que rupturas vêm ocorrendo ao longo da história, a desigualdade é dinâmica, existe um fluxo, apesar de permanente. Um exemplo disso é a própria percepção sobre a mulher e sobre grupos minoritários que vêm se modificando.

Em termos de fronteiras, outro autor que contribuiu para esse olhar é Pierre Bourdieu, o qual, assim como Charles Tilly, possui um olhar mais relacional sobre a desigualdade, ou seja, busca romper com uma dualidade racional, com dicotomias na compreensão das desigualdades, pauta suas ideias em relações de interdependências, e acredita que olhar somente para uma variável não possibilita uma real compreensão do tema.

Bourdieu (2007) se preocupa com os espaços de diferenciação, como a sociedade se estrutura, como se expressam as fronteiras categóricas. Utiliza para isso o conceito de “*habitus*”, que seriam disposições adquiridas, princípio gerador de práticas classificáveis e, ao mesmo tempo, sistema de classificação de tais práticas, onde um conjunto de práticas distintas (dependem dos processos de socialização) e distintivas (geradoras de diferenças) influencia as nossas atitudes, de forma automática e impensável.

Na relação entre duas capacidades que definem o *habitus* (capacidade de produzir práticas e obras classificáveis, e capacidade de diferenciar e de apreciar essas práticas e esses produtos) é que se constitui o mundo social, os espaços dos estilos de vida (produto sistemático do *habitus*). O *habitus* organiza o mundo social, divide-o em classes sociais. Nossas escolhas são pautadas pelo *habitus* (capital simbólico, cultural, econômico). Existe uma articulação de capitais, por exemplo, pode-se ter muito capital econômico e pouco capital cultural, o que leva a um conjunto de preferências (*habitus*). Ou seja, os capitais vão justificar o *habitus*, e não simplesmente uma diferença de classes. (BOURDIEU, 2007).

O autor aborda alguns exemplos de como a maior ou menor presença de capital econômico, social e cultural moldam o *habitus* dos diversos grupos (professores, operários, empregados). Cita a relação do consumo alimentar entre as classes, que varia, grosso modo, por conta da diferença de renda. Na medida em que ocorre ascensão na hierarquia social, o consumo de alimentos mais baratos e de menor qualidade nutricional (mais ricos em gorduras, açúcar, sódio e calorias) diminui, enquanto ocorre aumento no consumo de alimentos mais leves e magros. Existe uma oposição entre os gostos de luxo e os gostos de necessidade, de onde se deduz os gostos populares por alimentos que dão mais saciedade e ao mesmo tempo são mais econômicos, em busca de uma necessidade de reproduzir, ao menor custo, a força de trabalho que se impõe a esses grupos (BOURDIEU, 2007).

Mas um contraponto que poderíamos fazer à leitura de Bourdieu é problematizar o que o autor define como ‘gostos de luxo’, ‘gostos de necessidade’ e ‘gostos populares’ reconhecendo também que essas são construções sociais, não são tipos estáticos e referidos a classes específicas, revelam mais formas de socialização e estruturas sociais que se constituíram e que se reforçam historicamente.

Neste capítulo, buscamos trazer aspectos mais teóricos e conceituais que ajudam a entender a fome como uma consequência de um processo histórico de desigualdade, onde, em nossa sociedade, o direito de cidadania nunca foi para todos, existem grupos marcadamente excluídos. Ainda que seja possível localizar políticas públicas que visam romper com a pobreza e exclusão social, fato é que existe uma elite intocada na nossa sociedade, que dita as regras do jogo, que não quer perder seus privilégios, e que contribui em muito para a manutenção do quadro de desigualdade extrema e de fome no Brasil de 2020. A fome tem endereço, tem cor, tem características muito próprias, e é por isso que sua manutenção, em patamares considerados aceitáveis, não incomoda.

### 3. UMA BREVE HISTÓRIA DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL

Realizar uma análise do uso retórico da fome no Brasil no período que inicia com a redemocratização em 1985, também exige o reconhecimento sobre o lugar que a temática da fome ocupou na história do país. Quando e de que modo a fome foi apresentada? Que ações e políticas foram definidas para seu enfrentamento? O objetivo deste capítulo é apresentar, numa trajetória histórica, as principais propostas de governo no enfrentamento da fome no Brasil e como se apresentaram a cada tempo.

No que concerne ao início da fome como um problema no Brasil, apesar de muitos autores datarem a questão a partir do início do século XX, sabe-se que o problema alimentar já se destacava anteriormente. Para (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001) a preocupação com as culturas alimentares surge no século XVI em função da monocultura, que não deixava espaço para a produção de variedades de alimentos. No período de escravidão, a produção de alimentos esteve ligada muito mais ao auto abastecimento das propriedades do que às demandas colocadas pelo mercado. Com a introdução do café e o fim do tráfico negreiro, o problema da oferta de alimentos se agravou. Ocorreu elevação nos preços dos alimentos por conta da escassez e do atraso nas estruturas de comercialização.

No âmbito nacional, no final do século XIX, por meio da construção de um saber médico sobre a sociedade, a boa alimentação passa a fazer parte das normas da higiene pública. Em contrapartida, a publicação do livro “A Fome: Cenas da Seca do Ceará” em 1890, de autoria do farmacêutico Rodolfo Marcos Teófilo, sinaliza o início do pensamento social e político em alimentação no Brasil (BIZZO; LIMA, 2010), tema que só se fortaleceu em período posterior da história brasileira, como se verá adiante.

Em 1917, eram constantes os embarques de alimentos brasileiros para o abastecimento das nações europeias em guerra, o que gerou escassez e conseqüentemente aumento dos preços para consumo nacional, inacessível aos salários da época, repercutindo em uma onda de greves e manifestações operárias. Contudo, foi somente com a crise dos anos 30 que se inaugura um período de intervenções públicas federais no abastecimento. Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, (1930-1945 - período de fortalecimento de um projeto político nacional), cada autarquia (açúcar e álcool, mate, sal, café, trigo, etc.) deveria zelar pelo equilíbrio dos mercados interno e externo e pelos preços remunerados aos produtores (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Nesse período, permeado por uma crise econômica agrário-exportadora e de consolidação de um novo modo de acumulação, o Brasil enfrentava uma transformação profunda em suas relações sociais, onde se tornava cada vez mais comum entre os intelectuais escrever sobre a realidade brasileira, momento em que emerge uma nova concepção de país com fortalecimento de uma cultura nacional. Neste contexto, Josué de Castro<sup>18</sup>, afirmava ser a fome, e não a raça, o elemento que desenhava o perfil da nação, o que demonstra certa preocupação com a construção do homem brasileiro, e buscava romper com teorias que destacavam a inferioridade da civilização brasileira devido à composição racial. Tal interpretação se desenvolve também a partir de uma interação com as transformações na economia brasileira em direção à urbanização e à industrialização (MAGALHÃES, 1997).

Entre 1935 e 1938 são elaborados os primeiros inquéritos alimentares coordenados por Josué de Castro, sendo um deles considerado como estudo básico para a legislação do futuro salário mínimo. Foram importantes para contribuir para uma explicação científica sobre a realidade que muitos já conheciam: as precárias condições de vida e de alimentação de algumas camadas da população (L'ABBATE, 1988).

Em 1939, é criada a Comissão de Abastecimento, que tinha como objetivo regular tanto a produção como o comércio de alimentos, a fim de segurar a alta de preços. Deixou algumas iniciativas importantes como os restaurantes populares e alguns instrumentos de incentivo e apoio à produção agrícola. Todavia, os preços da alimentação continuavam a elevar-se, inclusive nos anos seguintes, principalmente por conta da desvalorização da moeda nacional que tornava mais cara as importações e escassos os produtos de origem nacional (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Nesse período, o campo da alimentação começa a ganhar institucionalidade no aparato governamental. Em 1939 é criado o Serviço Central de Alimentação - vinculado ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI). A iniciativa foi ampliada no ano seguinte, por meio da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MAGALHÃES, 1997), “destinado

---

<sup>18</sup> Josué de Castro- nasceu em Recife em 1908, fez medicina no Rio de Janeiro. No Brasil foi o primeiro a caracterizar a fome como problema social. Foi fundador e diretor de diversos órgãos públicos brasileiros voltados para a questão alimentar (SAPS – 1940; STAN- 1942; ITA - 1944; CNA - 1945) e professor de diversas faculdades no Brasil, além de presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e deputado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (1952-1956) Exilado e com os direitos políticos cassados em 1964 pelo regime militar, passou a residir e lecionar em Paris, onde buscou também consolidar experiências internacionais de combate à fome. Em 1965, juntamente com cientistas e pesquisadores da temática do desenvolvimento, toma a iniciativa de criar o Centro Internacional de Desenvolvimento. Faleceu na França em 1973 (L'ABBATE, 1988; MAGALHÃES, 1997).



principalmente a assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões” (BRASIL, 1940). É possível observar que neste período as condições de vida e de nutrição eram consideradas muito mais preocupantes e motivos de intervenção no que tange a classe operária, a força de trabalho, em detrimento dos demais grupos populacionais.

Segundo L’abbate (1988) os trabalhadores recebiam um cardápio com informações nutricionais dos alimentos fornecidos, cujo intuito era transmitir conhecimentos sobre as regras de uma boa alimentação. Os diretores do SAPS acreditavam que poderiam auxiliar o trabalhador a alcançar um “corretismo alimentar” por meio do exemplo do próprio restaurante. O SAPS também formou a primeira turma de nutricionistas em 1943, com o intuito de qualificar profissionais especializados para promover a educação alimentar da população. O funcionamento do SAPS sofreu diversas mudanças administrativas, com ampliação e diversificação de atividades, com estilos de atuação e discursos diversos.

Na década de 1940 é criado também o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN- 1942)<sup>19</sup> dirigido por Josué de Castro e o Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA- 1944)<sup>20</sup>, órgãos que estavam ligados à Coordenação de Mobilização Econômica e visavam o fortalecimento da pesquisa científica de alimentação e o crescimento da industrialização em grande escala de produtos alimentícios, por meio, por exemplo, da criação de novos métodos de conservação do alimento, um importante avanço no que tange a durabilidade e maior utilização dos mesmos. A parceria rendia frutos para indústria que crescia e para a nutrição que se fortalecia. Esse momento é considerado por L’Abbate como o início do “namoro entre a nutrição e a indústria” (L’ABBATE, 1988).

Em 1944 foram criados pelo STAN os Arquivos Brasileiros de Nutrição, o primeiro periódico científico nacional de nutrição, destinado para as elites da época. Em 1946 passam a ser produzidos pelo Instituto de Nutrição da Universidade de Brasília (INUB), se tornando no tempo de sua existência (1944 até 1968) uma importante e indispensável fonte de conhecimento da história da alimentação no Brasil e um veículo privilegiado para se avaliar a ação do INUB não apenas como uma instituição produtora, mas também como um órgão que difundia e fazia

---

<sup>19</sup> STAN - tinha como objetivo, segundo o documento próprio, obter elementos científicos seguros para prestar assistência técnica à produção nacional de alimentos, aos agricultores e à indústria. O órgão foi extinto em 1945 (L’ABBATE, 1988).

<sup>20</sup>ITA - Iniciativa das indústrias do ramo alimentício que visava sobretudo o desenvolvimento tecnológico no sentido de implementar novos métodos de conservar os alimentos para a ampliação das indústrias nacionais, (L’ABBATE, 1988).

valer suas ideias. Os arquivos contribuíram ainda para Castro consolidar suas ligações internacionais, no âmbito político e acadêmico (BIZZO; LIMA, 2010; L'ABBATE, 1988).

Em trabalho realizado por Bizzo e Lima (2010) foram analisados os materiais publicados nos Arquivos Brasileiros de Nutrição no período de 1944 até 1960, cujo cerne das ideias situava-se na contraposição entre um Brasil atrasado (no qual a fome se constituía como a principal questão nacional, causadora de todos os demais problemas do país) e um Brasil ideal (moderno e civilizado). Os autores apontam, ao analisar o conteúdo dos artigos da revista, referência ao nascimento do pensamento social brasileiro no período, bem como as ideias de um projeto civilizatório, onde a subalimentação é referenciada como uma condição típica do atraso, a ser superada mediante um conjunto de reformas orientadas pelos cientistas de nutrição, “as quais trariam a modernidade e ergueriam o Brasil, de sua original condição bárbara, a um elevado grau de civilização” (p.198), que eram pautadas na modificação do sentido da economia, orientando a produção para o consumo e não para o mercado, deixando de produzir apenas para o exterior. O projeto civilizatório nacional teria por premissa uma reforma social orientada pela ciência e liderada pelo Estado.

Construir o homem brasileiro não se constitui mais como tema prioritário, após 1945 ganha impulso a mobilização da população como aliada fundamental nas transformações sociais e econômicas em busca de consolidar o projeto de crescimento econômico, com um mínimo de tensões sociais. Contudo, a organização autônoma das forças populares permanece limitada e a mudança ainda tem no Estado o agente principal (MAGALHÃES, 1997).

Nesse período, Josué de Castro tornava-se mundialmente conhecido, principalmente com a publicação do seu livro “Geografia da fome”, em 1946<sup>21</sup>. Em contrapartida, essa obra também é motivo de polêmica e debate, consequências do tom de denúncia com que o livro aborda a fome e de uma contundente crítica a grupos de interesse e ao modo de organização econômico do país (MAGALHÃES, 1997).

Durante o governo de Gaspar Dutra (1946-1951), algumas ações ainda foram mantidas e outras realizadas, como a II Conferência Latino-Americana da FAO (1950) no Rio de Janeiro,

---

<sup>21</sup> Geografia da Fome marca uma alteração substancial na perspectiva de Josué de Castro, onde aborda o tema de forma mais radical e demonstra uma postura crítica em relação aos rumos da economia e da política. Em sua produção inicial, havia uma preocupação mais pautada nos efeitos da fome sob a evolução social, articulada ao debate sobre a construção do homem brasileiro, período onde havia uma preocupação em torno da formação de um povo produtivo. Posteriormente, incorpora a necessidade de comprometimento com a questão social no processo de produção científica, nesse momento o povo brasileiro já era uma realidade, já avançávamos em direção à industrialização e ao desenvolvimento, entrando em cena conflitos relacionados ao projeto de modernização (MAGALHÃES, 1997).

tendo Josué de Castro como presidente do evento, e posteriormente diretor da FAO (L'ABBATE, 1988).

Neste governo, os problemas de alimentação estavam englobados no Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte, Energia), que, apesar da interessante integração com outras áreas, não foi implementado. Com isso, Castro decide buscar outros caminhos, é então que funda, em 1946, o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (INUB) resultado da doação do patrimônio do Instituto de Tecnologia Alimentar feito pelas indústrias do STAN, o que fortalece ainda mais a parceria com a indústria (BIZZO; LIMA, 2010).

Nos anos 50, com a modernização da agricultura e a abertura de novas vias de acesso e novas áreas de produção, o discurso político e a ação governamental voltam-se para a área da distribuição. A ênfase política se volta para o abastecimento, e pela primeira vez, são tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz. Nesse sentido, é criada em 1951 a COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços, que mais tarde abriu espaço para uma área de fiscalização, armazenamento, distribuição (COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos, fundada em 1962) e administração de estoques reguladores (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Após extinção do STAN, em 1945, é criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), Órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior, tendo como objetivos mais marcantes a educação alimentar e o fortalecimento do setor industrial de alimentos, semelhante ao STAN. Contudo, por ter sido instituída no final do primeiro governo Vargas, só foi de fato regulamentada em seu retorno (1951), transformando-a em Comitê Nacional da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) (BRASIL, 1951) e apenas em 1953 apresentou seu primeiro Plano Nacional de Alimentação (L'ABBATE, 1988). Observa-se com isso como o campo da alimentação, apesar de certa institucionalidade, ainda estava muito suscetível a flutuações no governo.

A II Conferência Latino-Americana de Nutrição realizada no Rio de Janeiro em 1950 marca o início da carreira de Josué de Castro na FAO (foi diretor de 1952 a 1956). No relatório da citada Conferência conclui-se que os países latino-americanos deveriam estabelecer programas e políticas adequadas de nutrição, focadas em zonas rurais, cuidados com alimentação de gestantes, nutrízes, escolares e trabalhadores, educação nutricional, preparo de pessoal especializado por meio da criação de institutos e departamentos de nutrição, entre outros. Com isso, passa a ter-se uma preocupação maior com a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Alimentação, apresentado na III Conferência Latino-Americana de Nutrição em

1953 em Caracas (Venezuela), o qual destacava a subnutrição como o problema número um da Saúde Pública no Brasil, contribuindo acima de tudo para o rápido desgaste dos recursos humanos no país e incidindo diretamente nas aspirações e iniciativas de progresso e “elevação do povo”. O Plano enfatiza ainda a relação entre subnutrição-saúde–produtividade, como uma relação de causa e efeito, sinalizando a necessidade de cuidar dos grupos mais sensíveis (materno-infantil, escolar e trabalhador) (L’ABBATE, 1988).

Conforme sinaliza L’Abbate (1988), o cenário político internacional dos anos cinquenta é marcado pela divisão polarizada entre países capitalistas e socialistas (pós 2ª guerra mundial). As grandes potências capitalistas, lideradas pelos Estados Unidos, estabeleceram, por meio de organismos como a ONU, programas voltados para agricultura, desenvolvimento comunitário e ajuda alimentar, aos países mais pobres, tendo alianças socialistas nestes locais. Esses programas, realizavam escoamento dos excedentes de produção dos Estados Unidos e Canadá, países que alcançaram grande desenvolvimento agrícola, por meio da chamada Revolução Verde. No Brasil contribuiu para a institucionalização em março de 1955 da Campanha Nacional de Merenda Escolar, (Decreto nº 37.106) que conseguiu apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sendo considerado de grande importância social na medida em que contribuía para a futura mão-de-obra trabalhadora (L’Abbate, 1988).

A Campanha de Merenda Escolar (CME) distribuía gêneros alimentícios para municípios carentes, por meio de recursos advindos, principalmente, de organismos internacionais. A CME foi sofrendo alterações ao longo dos anos, e em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar, em vigor até os dias atuais (BRASIL, 2015; GABRIEL, 2013).

Já no governo de Juscelino Kubitschek - JK (1956-61) ganha força a ideia de que, com o desenvolvimento econômico seria possível romper com a pobreza e alcançar a justiça social. Para JK, cada país que lutava pelo desenvolvimento deveria receber o apoio das nações já desenvolvidas, deixando clara a importância da colaboração do capital externo oriundo das potências capitalistas. Contudo, no que concerne à política social, houve pouca alteração no período, conservando o que recebeu dos governos anteriores. Nas manifestações do então presidente eram raros os assuntos referentes à política social, girava mais entorno da manutenção da ordem e do desenvolvimento, da esperança no futuro nacional e da ajuda norte-americana (VIEIRA, 2015).

Por outro lado, para Josué de Castro o desenvolvimento seria uma meta que unia interesse de todos os brasileiros, tendo como inimigos apenas os países imperialistas. Em uma

perspectiva nacionalista, o autor faz referência ao passado brasileiro de dominação estrangeira. Castro apoiou as ações de JK inicialmente, contudo, em 1964 já apontava o fracasso desse governo no que tange a economia, com privilégio para a industrialização e capital estrangeiro, em detrimento de enfrentar as questões de fome e pobreza. Mantendo dois Brasis (priorizando a industrialização no sul), afasta-se de um projeto de crescimento econômico homogêneo, agravando as desigualdades entre o setor agrário e industrial (MAGALHÃES, 1997).

Da década de 1950 até os anos 1970 a produção agrícola passou a crescer em ritmo superior ao aumento da população, tendo como principal fator impulsionador a política de crédito rural subsidiado, o que reduzia a preocupação com a disponibilidade de alimentos. Contudo, a fome ainda se destacava na realidade brasileira, por conta principalmente do aumento dos preços, constante até os anos 90, o que pode ser compreendido por dois aspectos principais: 1. A ineficiência do poder público em controlar preços e em modernizar a comercialização. 2. A importância ascendente de produtos industrializados na cesta de consumo da população. Assim, uma parte cada vez mais representativa da produção agrícola acabava por seguir outros circuitos, passando de um bem final de consumo a um insumo para a indústria de alimentos e, daí, para os supermercados e mercearias (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Por meio da Lei Nº 5.829 de 30 de novembro de 1972 é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), sob a forma de autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, com isso o CNA é extinto. Competia ao INAN assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, elaborar e propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição. Entre suas atribuições estava ainda elaborar programas de assistência alimentar destinados a atender, prioritariamente, gestantes, nutrízes, lactentes e população infantil até o primeiro grau de ensino, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda (BRASIL, 1972).

A Constituição do INAN e do PRONAN estava presente dentro do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Nesse período, compreendido no Governo Médici (1969-1974 - terceiro governo militar), os especialistas chamados para participar da tecnoestrutura estatal deveriam apresentar características mais técnicas (clínico-laboratorial) do que sociais, hegemônicas no período anterior (década de 1940) e praticamente retiradas de cena após cassação e exílio de Josué de Castro com o golpe militar (L'ABBATE, 1989).

De acordo com Ammann (1980), até o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) a política social somente era importante para “os pontos de estrangulamento do crescimento

econômico” (p.105). Fortalece com isso a ideia de que somente com o crescimento econômico ocorreria o desenvolvimento social, ou seja, a política social (educação, saúde, habitação, assistência) serviria para eliminar obstáculos para o crescimento econômico. Já no II PND são planejadas estratégias para o desenvolvimento social, o qual considerava a necessidade de realizar políticas redistributivas concomitantes ao crescimento econômico, ou seja, distribuir o bolo enquanto ele cresce, o que seria benéfico se não fosse o fato do Estado postergar uma distribuição mais equitativa da renda, por estar de certa forma “cuidando dos mais pobres”. Nessa perspectiva, a orientação da política econômica do Governo Geisel continuava voltada para um modelo capitalista industrial, opondo-se ao modelo economicista concentrador de renda apenas no discurso. Na verdade, o II PND não abre possibilidades para a expressão, mobilização e organização da classe trabalhadora (AMNANN, 1980; L’ABBATE, 1989).

O II PRONAN é aprovado, com vigência correspondente ao II PND, por meio do Decreto Nº 77.116, de 6 de Fevereiro de 1976, onde constam diretrizes gerais da ação do governo na área, que se relacionam a: assistência e educação alimentar e nutricional; estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar; combate às carências nutricionais; incentivo a estudos e pesquisas na área; apoio à capacitação de recursos humanos; e expansão do sistema de alimentação do trabalhador (BRASIL, 1976).

Por meio do II PRONAN, a questão nutricional voltou a assumir certo protagonismo na agenda pública, se configurando como um dos principais instrumentos da política social conduzida pelos governos militares. A partir do desenvolvimento dos programas do II PRONAN ocorreu o processo de institucionalização de ações de nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (VASCONCELOS, 2005).

Vale lembrar que o final da década de 1970 e início dos anos 1980 é marcado por uma crise, gerada por conta da incapacidade do Brasil de honrar com pagamentos da dívida externa, tornando inseguro o relacionamento do país com a ordem capitalista mundial. Nas eleições de 1982, o partido de sustentação do regime militar perdeu sua maioria na Câmara dos Deputados e dez governos estaduais considerados importantes passaram a ser governados pela oposição. Além disso, os alicerces politicamente excludentes do regime militar e do velho Estado Vargas foram abalados por um intenso processo de democratização política, onde as classes populares ganharam mais autonomia política e buscaram partilhar valores antes exclusivos da classe média e alta. Com isso, cresce o movimento conhecido como “Diretas Já”, o qual

anunciava um novo projeto de Estado, orientado por valores democráticos (SALLUM JR, 2004).

Entretanto, o regime militar derrotou no Congresso Nacional a proposta de eleições diretas para Presidência da República, mas não conseguiu evitar que boa parte de sua base político-partidária apoiasse a eleição de um novo governo civil liderado pela oposição, a qual era minoria e só pode vencer realizando pactuações políticas com dissidentes do regime autoritário. Foi eleito de forma indireta Tancredo Neves, prevalecendo um projeto político de construir uma “Nova República”, uma democracia plena, sem restrições aos movimentos e às organizações populares, orientada por um nacional-desenvolvimentismo renovado e que combinasse crescimento econômico com redistribuição de renda. Tancredo faleceu antes mesmo de assumir a presidência (SALLUM JR, 2004).

As características dos programas presentes a partir dos anos 1970 (como a distribuição de alimentos, subsídio à comercialização de alguns produtos básicos para alimentação, subsídio ao produtor rural, refeição para trabalhadores em convênio com empresas) permanecem com o fim dos governos militares e início da Nova República em 1985. O governo que se instalou em março de 1985 (José Sarney), apresentava o setor social como prioridade em seu discurso, destacando dentro dele a alimentação. A Comissão para o Plano do Governo (COPAG), instituída em 1984, previa um orçamento de 15 trilhões de cruzeiros para combater de imediato a fome e o desemprego, com ênfase ao Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Programa de abastecimento de Alimentos Básicos em áreas de baixa renda (PROAB), Merenda Escolar e Programa de creches da LBA e à Rede Somar de Abastecimento (L’ABBATE, 1989).

Em 1985 o PNS passou a se chamar Programa de Suplementação Alimentar (PSA), e em 1986 foi regulamentada a implantação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), que atendia famílias com renda mensal total de até 2 salários mínimos e crianças de até 7 anos de idade, foi a primeira experiência em grande escala de distribuição de cupons de alimentos no Brasil. Os ‘tíquetes do Sarney’ eram distribuídos às famílias carentes, na proporção de um litro de leite por criança. Contudo, nesse e em outros programas de alimentação da época<sup>22</sup> ocorriam frequentes denúncias de irregularidades, como corrupção e desvio de produtos. Segundo Belik, Silva e Takagi (2001, p.122), “não havia contrapartida por parte dessas famílias, nem controles que pudessem conferir se os cupons estavam mesmo sendo

---

<sup>22</sup> Segundo os Ministérios do Interior, da Saúde e da Previdência Social do período, os principais programas governamentais de alimentação em 1989 eram: Programa Nacional do Leite (Ministério do Interior); Programa de Suplementação Alimentar- PAS (Ministério da Saúde); Programa de Apoio Nutricional – PAN (Ministério da Previdência e Assistência Social); Programa de Alimentação do Trabalhador- PAT (Ministério do Trabalho); e Programa da Merenda Escolar (Ministério da Educação) (VIEIRA, 2015).

trocados por leite”. Contudo, observou-se aumento significativo na produção de leite no país (20,1% entre 1986 e 1990) e crescimento no consumo *per capita* de 94 litros/ano para 109 litros/ano nesse período (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; VIEIRA, 2015). Nesta linha, é importante lembrar do interesse da indústria na venda do leite em pó e como isso repercutiu em prejuízos nos índices de aleitamento materno e na saúde infantil.<sup>23</sup>

O anúncio do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, em 1985 foi, segundo Moura (1986 apud VALENTE, 1988), o golpe de misericórdia em qualquer possibilidade de articulação de uma política globalizante para a área. “Instala-se com o Programa do Leite do Presidente um dos mais perversos mecanismos de utilização política da fome da população, que termina permeado por graves problemas de corrupção” (VALENTE, 1988, p. 53).

Na análise de Valente (1988), o primeiro governo da Nova República repete o descompromisso com a resolução da fome do período anterior. A Política Econômica do Governo Sarney, em seu período inicial, aumentou os níveis de inflação e aprofundou o arrocho salarial, e conseqüente agravamento da fome e miséria no país. A “Nova República” reedita as políticas de fome dos governos anteriores e abandona suas propostas originais de Reforma Agrária e de redistribuição de renda. Além disso, o governo passa a gastar recursos públicos para influenciar a Constituinte em direção contrária às poucas conquistas obtidas nas fases iniciais do processo e para garantir a continuidade do Governo Sarney até 1990 (VALENTE, 1988).

No governo Sarney (1985-1990), o legado institucional autoritário do período anterior, foi “ajustado” às exigências do processo de democratização em curso, implicando em uma ruptura com os limites institucionais impostos à participação e à organização política das classes populares e a expansão dos direitos básicos do cidadão. Tais mudanças culminaram com a Constituição Federal de 1988, a qual ampliou o poder de ação do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais (SALLUM JR, 2004). A nova constituição se configura como um compromisso constitucional com a garantia de direitos sociais mais amplos, e com isso a esperança de fortalecimento dessas ações dentro das prioridades do Estado.

Contudo, a nova Constituição assegurou a velha articulação entre o Estado e o mercado no momento em que a transnacionalização e a ideologia neoliberal estavam para ganhar uma

---

<sup>23</sup> GOMES et al (2016) alertam para a influência da indústria alimentícia nas mudanças da alimentação infantil entre as décadas de 1960 e 1980, com a substituição do aleitamento materno por leite em pó, o que repercutiu em aumento dos índices de desnutrição e mortalidade infantil



dimensão global. A tentativa de uma “Nova República” produziu um sistema instável de dominação política, em que não se articulavam bem a dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas, resultando em uma trajetória decadente de desenvolvimento, em um período marcado por um contexto interno conturbado, onde os movimentos sociais floresciam e demandavam a satisfação imediata de suas carências e um contexto externo muito adverso com menos empréstimos e investimentos e mais evasão de recursos para cumprir com obrigações internacionais (SALLUM JR, 2004).

A fim de situar o contexto presente no final dos anos 1980, Valente (1988) destaca cinco elementos centrais na conjuntura em que se dá a ampliação da busca de soluções para a grave situação alimentar e nutricional no período:

- 1- Profunda crise econômica que se instalou no país a partir do final da década de setenta, consequência do modelo econômico adotado pelos governos militares apoiados por empresários nacionais e multinacionais, colocando o Brasil nas mãos do Fundo Monetário Internacional com uma dívida impagável e consequentes prejuízos para o desenvolvimento social do país;
- 2- As políticas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) promoveram piora na concentração de riquezas no país. Tendo o arrocho salarial, expulsão do campo em prol da cultura de exportação, o desemprego, a estagnação econômica urbana e a inflação como fatores-chave para o agravamento da miséria e da fome a partir do início da década de 1980;
- 3- Fortalecimento da organização dos movimentos populares e sindicais, os quais questionavam e enfrentavam as leis, o que desencadeou no movimento pelas Diretas Já, colocando um ponto final no governo Figueiredo e no período da ditadura militar;
- 4- Processo de rearticulação política acelerada dos representantes do capital nacional e multinacional, dos latifundiários, dos militares e políticos buscando uma alternativa aceitável ao movimento “Diretas Já”. Estabeleceram o “acordão”, lotearam cargos e excluíram a população do processo de transição do poder militar para o civil, dentro de rígidos parâmetros de conservadorismo;
- 5- Ao final do governo militar, as ações das Políticas de Alimentação e Nutrição limitavam-se a programas desarticulados de abastecimento popular e suplementação alimentar, entre os quais o PRONAN, que eram insuficientes para enfrentar a magnitude dos problemas alimentares e nutricionais vivenciados pela maioria da população brasileira.

Neste capítulo buscou-se revisitar a história da fome e das políticas públicas para seu enfrentamento até o governo da Nova República, com vistas a compreender o processo histórico

que precedeu o período de análise da tese. Desta forma, os acontecimentos que ocorreram após este contexto farão parte dos próximos capítulos.



Conceição Evaristo - Vozes-mulheres

A voz de minha bisavó  
 ecoou criança  
 nos porões do navio.  
 ecoou lamentos  
 de uma infância perdida.  
 A voz de minha avó  
 ecoou obediência  
 aos brancos-donos de tudo.  
 A voz de minha mãe  
 ecoou baixinho revolta  
 no fundo das cozinhas alheias  
 debaixo das trouxas  
 roupagens sujas dos brancos  
 pelo caminho empoeirado  
 rumo à favela.  
 A minha voz ainda

ecoa versos perplexos  
 com rimas de sangue  
 e  
 fome.  
 A voz de minha filha  
 recolhe todas as nossas vozes  
 recolhe em si  
 as vozes mudas caladas  
 engasgadas nas gargantas.  
 A voz de minha filha  
 recolhe em si  
 a fala e o ato.  
 O ontem – o hoje – o agora.  
 Na voz de minha filha  
 se fará ouvir a ressonância  
 o eco da vida-liberdade.

#### 4. O USO RETÓRICO DA FOME NO DEBATE POLÍTICO BRASILEIRO A PARTIR DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1986-1994)

*“Terra, és o mais bonito dos planetas  
Tão te maltratando por dinheiro, tu que és a nave nossa irmã  
Canta, leva tua vida em harmonia  
E nos alimenta com teus frutos, tu que és do homem a maçã  
Vamos precisar de todo mundo, um mais um é sempre mais que  
dois  
Pra melhor juntar as nossas forças é só repartir melhor o pão  
Recriar o paraíso agora para merecer quem vem depois”*

**O Sal da Terra**

**Beto Guedes – 1981**



Fonte: Pandolfi; Gazir; Corrêa, 2012 – Materiais da Ação da Cidadania

#### 4.1 CONJUNTURA DO PAÍS, GRUPOS E ATORES QUE SE ARTICULAM E COMO A FOME APARECE NO DEBATE POLÍTICO

O tema da fome, ganha centralidade política nesse período, mas vale lembrar, como visto no capítulo 3, que esta pauta já esteve em evidência em outros momentos da nossa história, tendo maior ou menor relevância conforme os diferentes cenários políticos e interesses em jogo. Interessa compreender: Por que ela volta? Quando volta? Com que argumentos?

Na década de 1980 vivia-se um processo de transição democrática no Brasil, que, segundo Pereira (1997), começou em 1974 com o esgotamento do “milagre econômico” e a derrota do governo nas eleições daquele ano, assinalando o início da crise da coalizão autoritária, formando uma nova coalizão política, “o pacto democrático populista de 1977”. Essa coalizão, que se constituiu quando a burguesia rompeu com o regime militar e se aliou à classe média democrática e aos trabalhadores, que comandou o movimento das “Diretas Já” em 1984-1985, conduzindo à eleição ainda indireta de Tancredo Neves.

No começo da década de 1980, o Brasil era considerado o 4º exportador mundial de alimentos, por meio de uma política agrícola voltada para o exterior. Em contrapartida, era denunciado como o 6º lugar em subnutrição por meio de dados da FAO. Era considerado a 8ª maior economia do mundo capitalista, ao mesmo tempo em que possuía 86 milhões de subnutridos em 1984, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).<sup>24</sup> De acordo com a UNICEF, meio milhão de crianças morriam de fome por ano no Brasil neste período (MINAYO; NETO, 1986).

Minayo e Neto discutem a relação entre fome e capitalismo no cenário denunciando:

A questão passa menos pelo excesso de população e mais pelas formas de dominação que se estabelecem no interior do sistema capitalista, e se reproduzem pelos mecanismos políticos que regem as relações desiguais de troca. Por isso mesmo, as organizações internacionais (OMS, FAO, UNICEF etc.) apenas conseguem detectar o mal e propor soluções paliativas, pois elas não atingem as raízes das relações de dominação apoiadas sobre o lucro, o desperdício e a opulência. E, portanto, a fome não provém do “excesso de bocas”, mas sim dos “bolsos vazios”. Ainda que pareça absurdo, a realidade leva a concluir que interessa a nações ricas manter povos pobres e interessa aos ricos das nações pobres manter o baixo custo da força de trabalho e a

<sup>24</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Informação disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1226&Itemid=68](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68). Acessado em 03-03-20

FOME é uma consequência extrema desses interesses (MINAYO; NETO, 1986, p.28).

Ainda na perspectiva destes autores, a fome apela por mudanças estruturais e por estratégias de desenvolvimento nacionais que priorizassem as necessidades básicas da população. “Nos países do Terceiro Mundo não pode haver solução definitiva que não passe pela transformação da atual estrutura agrária concentradora de terra e de renda, aliada a uma política de pleno emprego, de distribuição mais equitativa de renda e de custo mais acessível dos alimentos (MINAYO; NETO, 1986, p.28-29).

Nesta mesma linha, segundo Bittencourt et al (1992), a política agrícola praticada nos anos anteriores (década de 70 e 80) foi determinante para a implantação do padrão de produção seletivo e de favorecimento explícito aos grandes produtores rurais. O texto aponta para os Dados da Divisão de Crédito Rural do Banco do Brasil, onde, em 1976, enquanto cinco produtos (café, soja, cana, algodão e trigo) recebiam 60% do total de crédito e participavam apenas de 33% do valor total da produção agrícola, outros três produtos (feijão, mandioca e milho), de pequena produção e voltados para o mercado interno, recebiam somente 12% do total de crédito, apesar de contribuírem com 25 a 35% do valor total de produção. A partir disto, os autores afirmam que o Estado contribuiu para alavancar a acumulação capitalista no campo, usando recursos públicos para conceder crédito fácil e barato para a classe dominante rural ou repassando-o para indústrias de fertilizantes, agrotóxicos e de máquinas agrícolas. Além disso, também houve no período a piora da concentração de terra, que já era grave.

Na década de 1980 houve um expressivo aumento da produção agrícola brasileira, contudo, apresentando diversidade entre diferentes culturas, onde os produtos associados à exportação, como a soja, a laranja e a cana-de-açúcar, tiveram significativo crescimento, enquanto que os alimentos que compõem nosso padrão alimentar, como a mandioca e o feijão, tiveram crescimento negativo ou irregular. Tais desequilíbrios foram acompanhados de aumento das desigualdades regionais, visto que a modernização econômica e social do país estava mais centrada no Sudeste e Centro-oeste, não contemplando a região Nordeste. Os autores consideram a produção de desigualdade e da miséria como um elemento principal na degradação ambiental, consequência do modelo de desenvolvimento agrícola implantado no Brasil. Um modelo que se denominava “modernizador” e que em nada reduziu as práticas de destruição e mal uso dos recursos naturais do país, consagrando ainda o padrão de monocultura praticado em extensas áreas

com vistas à especialização da produção em grande escala, provocando intenso processo de desmatamento (BITTENCOURT et al., 1992).

Nesta perspectiva, afirmam que o mesmo pacote tecnológico que beneficiou a indústria de máquinas e implementos agrícolas, atendeu de forma generosa as estratégias da indústria química mundial, levando ao uso intensivo de fertilizantes químicos e agrotóxicos na agricultura brasileira, o que ocasionou diversos efeitos danosos para a saúde dos trabalhadores, para o meio ambiente e para a população consumidora dos produtos (BITTENCOURT et al., 1992), algo que se agravará mais adiante.

Ou seja, um período marcado por crescimento econômico, mas que não foi acompanhando de desenvolvimento social, de uma adequada distribuição de renda e redução de desigualdades, sobretudo no campo. A década de 1980 é herdeira de um projeto de desenvolvimento falido, “o bolo não foi repartido”. Com isso, de forma contraditória, enquanto o Brasil se consagrava entre os grandes exportadores mundiais de alimentos, boa parte de sua população sofria de fome, visto que a produção para consumo interno da população não era uma prioridade, e a reforma agrária permanecia intocada como bem denuncia Fiori:

O Primeiro ponto deste capítulo reafirma uma regra muito antiga e que permanecerá imutável: a intocabilidade da estrutura fundiária. Esse aspecto faz parte do acordo que vetou no Brasil qualquer tipo de reforma agrária e entronizou a proteção dos interesses do capital agromercantil como condição do pacto industrializante (FIORI, 1993, p.20).

Entre os anos 1950 e 1980, criaram-se novos complexos agroexportadores e agroindustriais no Brasil, ao passo que a pequena propriedade tradicional se fragmentou, expulsando populações que passaram a migrar para as cidades, o que ocasionou o crescimento das cidades, da massa de marginais e das classes médias (FIORI, 1993, p.18).

Para Fiori (1993), no caso brasileiro, o período de transição democrática entre os anos 1970 e 1980 encobriu “vários aspectos de uma crise política que evoluiu do esgotamento do regime autoritário para uma situação de ingovernabilidade crônica” (p.48). Noutra perspectiva, a transição democrática brasileira ocorreu de forma bem gradual e com uma expressiva participação dos setores ligados ao regime militar, ao lado de forças oposicionistas. Ou seja, o período em direção à consolidação da democracia foi marcado por tensões entre continuidades e mudanças, tendo como configuração uma coalizão de interesses bastante heterogênea (DINIZ, 2000).

Com o fim dos governos militares, o primeiro Presidente da Nova República foi José Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (1985-1989), que assumiu a Presidência após a morte de Tancredo Neves, também do PMDB, indicado como Presidente pelo colégio eleitoral.

Segundo Diniz (2000), Sarney era sustentado por uma aliança complexa, integrada por lideranças de diferentes ideologias e valores internacionalistas/ nacionalistas, liberais/antiliberais. Alguns antiliberais expressavam posições desenvolvimentistas, pautando o fortalecimento econômico na industrialização, conduzida por um Estado hegemônico intervencionista. Outras forças políticas tinham como compromisso a meta de conciliar crescimento econômico com o combate à pobreza e à desigualdade social, sendo incluído entre as prioridades da agenda pública o resgate da dívida social.

Segundo Valente (1988), no início da Nova República o combate à fome entra em cena no debate político, sendo colocado como uma das prioridades, expressa no documento da Comissão de Programa de Governo (COPAG). O então candidato à Presidência da República, Tancredo Neves, afirmava em seus discursos que a dívida externa “não seria paga às custas da fome e da miséria do povo brasileiro” (VALENTE, 1988, p. 51). Apesar disso, o autor aponta que não foi apresentada nenhuma inovação em relação a propostas anteriores, apenas uma reorganização e racionalização de programas já existentes e, neste sentido, logo no primeiro ano da Nova República, com Sarney, fica explícito o crescente descontentamento da população em relação a mudanças no cenário.

A principal prioridade do Governo Sarney era controlar a inflação. Com isso, em 1986 é lançado o Plano Cruzado com a introdução de nova moeda e congelamento de preços e salários. Como consequência, durante alguns meses a inflação cai e aumenta o poder de compra, com crescimento de produção. Passado esse período, a inflação volta a subir, atingindo um patamar ainda mais alto, superando 1000% ao ano (SINGER, 2001).

Neste governo, o legado autoritário foi “ajustado” às exigências do processo de democratização em curso, implicando no aumento da participação e organização política das classes populares e na expansão dos direitos básicos do cidadão (SALLUM JR, 2004). Segundo Pereira (PEREIRA, 1997), o plano de reestabelecer a democracia no Brasil foi bem sucedido, mas fracassou em promover reformas econômicas, estabilização da moeda e retomar crescimento com redistribuição de renda de forma mais igualitária. Neste sentido, aumentam as reivindicações por direitos, como o da alimentação e da saúde pública universal.



Nesse contexto, dentre estas reivindicações estava a luta pelo direito à saúde, área que se torna aqui uma pauta de debates e lutas de outros movimentos sociais que farão uma discussão abrangente sobre o modelo de Estado, por isso ela é compreendida aqui em seu conceito ampliado, ou seja, atrelada também à luta pelo direito à moradia, saneamento, alimento, acesso à terra e reforma agrária, entre outros. É neste cenário que, em março de 1986, ocorre a 8ª Conferência Nacional de Saúde (8ªCNS), onde ganha força, não só a ideia da saúde como direito universal e dever do Estado, como também a ideia de repensar as formas de combater a pobreza e fome para além de programas clientelistas e paliativos de suplementação alimentar. A construção de uma retórica da fome está associada a uma retórica maior relacionada ao próprio conceito do que é saúde e também da crítica a um modelo de desenvolvimento concentrador e autoritário.

Como um desdobramento de uma das áreas temáticas da 8ª CNS, ou seja, dentro do contexto da área da saúde, ocorre, também em 1986, a **I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN)**<sup>25</sup>, promovida pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), Instituto então presidido por **Eduardo de Mello Kertesz**<sup>26</sup>, economista, engenheiro e sanitarista.

A CNAN teve participação de instituições governamentais e representantes da sociedade civil e fez recomendações para subsidiar a Assembleia Nacional Constituinte, sinalizando a importância de se reconhecer as causas da fome e a responsabilidade do Estado em assegurar a disponibilidade interna dos alimentos (BRASIL, 1986).

A Comissão Organizadora da Conferência contou com a participação, dentre outros atores, de **Anna Maria Tiburcio Medeiros Peliano**, que esteve vinculada ao governo, sendo Secretária de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (1989); **Bertoldo Kruse G.de Arruda**, que esteve dentro do governo enquanto funcionário do INAN; **Flávio Luis Shieck Valente**, que também atuou no conselho consultivo técnico científico do INAN, **Malaquias Batista Filho**, que atuou como membro da sociedade civil.

A 8ª CNS, assim como a I CNAN, foram importantes movimentos ocorridos em um período em que se reivindicavam melhores condições de vida e mais direitos, o que

---

<sup>25</sup> Os documentos que foram analisados nesta tese aparecem destacados em negrito no decorrer do contexto de cada capítulo desta II Parte da tese.

<sup>26</sup> Os atores que participam dos documentos e das ações de combate a fome citados nesta tese serão referidos ao longo do texto e destacados em negrito (conselhos, conferências, instituições governamentais e não governamentais). Para olhar o ator e sua trajetória no período, observe o quadro 3 ao final deste subcapítulo. Para olhar um resumo sobre a trajetória do ator, ir para apêndice 1

contribuiu com a construção do texto, especificamente do capítulo que diz respeito à saúde, da Constituição Federal de 1988. O texto da Constituição Federal refletiu as pressões dos diferentes grupos da sociedade (grandes empresas, militares, sindicalistas, movimentos sociais etc.). Com todos os seus defeitos, refletiu os avanços, especialmente na área de direitos sociais e políticos aos cidadãos. Neste sentido, ampliou-se a proteção social, tendo o Estado o dever de garantir diversos direitos sociais e os cidadãos passaram a poder exigir o cumprimento desses direitos pelo poder público (FAUSTO, 2010; SALLUM JR, 2004).

Segundo Andrade (2011), o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil (até a década de 1980) mostrava, sobretudo, uma baixa capacidade de superação da desigualdade social e um descompasso entre crescimento econômico e desenvolvimento social. As mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 aumentaram o caráter redistributivo das políticas e da responsabilidade pública na oferta e coordenação dos benefícios e serviços. Buscou ampliar o acesso, assim como romper com o caráter contributivo da lógica do seguro social, trouxe a concepção de proteção social ancorada na concepção da seguridade social, onde o Estado e a sociedade devem financiar o sistema através de impostos específicos, e não somente a contribuição individual.

Nossa constituição destaca em seu artigo 203, referente a assistência social “V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988. Não paginado). Com isso, ocorre flexibilização, em parte, do forte caráter contributivo de nosso sistema de proteção social (MONNERAT, 2009). Tal questão merece destaque ao se ter em mente a obrigatoriedade do Estado em garantir os direitos sociais da população, o que se concretizará por meio de benefícios e programas que serão criados posteriormente.

Por outro lado, a instabilidade do governo Sarney sinalizava a fragilidade política do Estado. A elite política buscou aliar distribuição e crescimento econômico com vistas a renovar a estratégia desenvolvimentista, contudo, o contexto externo era desfavorável e o interno complexo. Arelado a isso, os movimentos sociais e as organizações coletivas floresciam e demandavam enfaticamente a satisfação imediata de suas carências (SALLUM JR, 2004).

Nessa conjuntura, as ideias econômicas liberais se tornaram relevantes para a elite econômica, a qual passou a questionar o intervencionismo do Estado, exigindo desregulamentação, abertura para o capital estrangeiro e a privatização das empresas

estatais. A própria Constituição passou a ser um alvo desse questionamento. As eleições de 1989 radicalizaram as polarizações entre Estado/mercado, internacional/ nacional e democracia participativa/representativa e foram marcadas por esse contexto de disputa (SALLUM JR, 2004).

Assim, quem ganha a primeira eleição por voto direto após o regime ditatorial é **Fernando Affonso Collor de Mello**, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), defensor do antiestatismo e de um projeto mais liberalizante. Contudo, a enorme votação de **Luiz Inácio Lula da Silva** pelo Partido dos Trabalhadores (PT) demonstrou tanto a força do projeto desenvolvimentista e distributivo do qual ele era porta-voz quanto que o projeto vitorioso não era amplamente aceito (SALLUM JR, 2004). Antes de concorrer a eleição, **Lula** foi sindicalista e metalúrgico em São Paulo, organizou greves de operários durante a ditadura militar e em 1986 foi deputado federal por São Paulo. **Collor** foi Prefeito de Maceió (1979-1983), Deputado Federal por Alagoas (1983-1987) e Governador por Alagoas (1987-1989).

O Governo Collor (1990-1992) confirmou a inflexão liberal manifestada em 1989, contribuindo para modificar o quadro institucional nacional desenvolvimentista e redirecionar a sociedade brasileira em um sentido anti-estatal e internacionalizante. Privatizou as companhias estatais que não estavam protegidas pela Constituição Federal 1988 e desregulamentou as atividades econômicas, visando recuperar as finanças públicas e reduzir o papel do Estado nas finanças domésticas. Seu governo contribuiu também para aprofundar a crise, frustrando as expectativas das forças políticas presentes. Para estabilizar a moeda, o Plano Collor congelou os preços e confiscou parte da riqueza financeira das classes média e empresarial. Entre outras medidas, reduziu as despesas do Estado ao demitir um grande quantitativo de servidores e tentou enfraquecer organizações oposicionistas de trabalhadores (SALLUM JR, 2004). Era considerado o momento de abandonar o estatismo e o desenvolvimentismo, impondo-se uma virada para um novo modelo, comprometido com a modernidade e aproveitando as oportunidades que surgiam com a globalização (DINIZ, 2000). Neste governo, as questões sociais, a fome e a pobreza não tiveram protagonismo, nem mesmo de forma retórica.

Mas também é nesse contexto de redemocratização, de denúncia para enfrentamento das desigualdades, onde se evidenciava o descontentamento com o projeto político em vigor, que é produzido o documento “**Sem medo de trabalhar na terra -**

**Uma visão popular da agricultura brasileira**”<sup>27</sup> (SILVA; SILVA, 1991). O documento não se insere numa institucionalidade do Estado, como o relatório da Conferência de Alimentação e Nutrição (CNAN), ao contrário, foi produzido pelo Governo paralelo<sup>28</sup>, numa iniciativa do PT, de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), de oposição ao governo.

Lula perdeu a eleição contra Collor, então esse documento se apresentou como uma contraproposta ao modelo que estava posto, recuperando debates e questões que mobilizavam movimentos sociais ligados em especial ao campo, evocando uma proposta de desenvolvimento baseada na Reforma Agrária.

A autoria do documento é do próprio Lula e de **José Gomes da Silva**, engenheiro agrônomo e um dos principais defensores da reforma agrária no Brasil. O documento possui três partes: 1 - Política Agrícola: prioridade para os pequenos agricultores, a qual teve como relator **Reni Antônio Denardi**, engenheiro agrônomo, especialista em desenvolvimento econômico, mestre em planejamento e políticas de desenvolvimento rural; 2 - Plano Nacional de Reforma Agrária: um projeto popular para os agricultores sem-terra e minifundistas, a qual teve como relator **José Gomes da Silva**; 3 - Política Nacional de Segurança Alimentar, a qual teve como relator **Renato Sérgio Jamil Maluf**, doutor em ciências econômicas pela Unicamp (1988) e professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

O documento foi importante por trazer para o centro do debate político a situação agrária do Brasil, onde a fome é posta como um dos problemas que se quer enfrentar, sendo apontado o seu agravamento na América Latina durante a década de 1980, e que persiste na década de 90:

A fome afeta parcela cada vez maior das populações dos países subdesenvolvidos. Na América Latina, durante a década de 1980 a situação agravou-se ainda mais como resultado das políticas econômicas recessivas implantadas em praticamente todos os países, com o objetivo de promover a estabilização econômica sem afetar os privilégios das elites locais e dos credores estrangeiros. O resultado geral de tais políticas compreende a redução da atividade econômica, o aumento do desemprego e o achatamento dos salários. Ou seja, ampliação da pobreza e da miséria absoluta, das quais a fome é apenas uma das manifestações. O Brasil não constitui exceção a este padrão.

---

<sup>27</sup> Neste documento a fome não tem centralidade, diferente de outros analisados, apesar de ser vista como um problema a ser enfrentado a partir de um projeto de governo que se quer pôr em prática. Este documento foi selecionado a partir de diálogos na disciplina de Segurança Alimentar e Nutricional do IMS/UERJ com o Professor Ruben Mattos em 2017/1, onde discutimos, dentre outros estudos, os achados da dissertação de Freitas (2017) e o texto de Maluf (2007). Na percepção de Maluf, o documento aqui analisado está, junto com a ICNAN, entre os principais documentos que contribuíram para a construção contemporânea do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>28</sup> Governo Paralelo - iniciativa do Partido dos Trabalhadores, em 1990, após perder as eleições para Collor em 1989, visando gerar propostas alternativas de governo (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

A rigor, a recessão verificada ao longo da década passada e que persiste neste início dos anos 90, apenas agudizou um problema antigo: a pobreza e a fome são realidades antigas e crônicas na América Latina e em todo o Terceiro Mundo (SILVA; SILVA, 1991, p.50).

Ao relacionar a fome como consequência do modelo econômico, o documento enfatiza a importância de fomentar a produção interna para a garantia da produção e distribuição dos alimentos da cesta básica, sinaliza para a importância da autossuficiência nacional na produção de alimentos e enfatiza que é papel do Estado garantir o acesso aos alimentos e mediar o mercado. Com uma visão claramente desenvolvimentista, contrapõe-se a uma visão neoliberal, criticando o modelo de desenvolvimento em vigor. Trazer a fome para a centralidade do debate político foi uma estratégia importante de pressão para a mudança de orientação das políticas públicas.

O debate político acirra-se também no âmbito Legislativo. No mesmo ano da Proposta do Governo paralelo, ocorre a **Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)**, aprovada em dezembro de 1991, destinada a apurar as causas e os responsáveis pela fome no Brasil e a iminente ameaça à segurança alimentar. A CPI foi proposta por **Márcia Cibilis Viana**, economista, doutora pela Unicamp, Deputada Federal pelo Rio de Janeiro, atuou também como relatora da CPI, pelo Partido Democrático Trabalhista (**PDT**). A Comissão era presidida por **Armando Costa (PMDB)**, que foi deputado Estadual por Minas Gerais (1983-1991) e, no momento da CPI era também membro titular da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e da Comissão de Agricultura e Política Rural.

A Justificativa para instalação dessa CPI girava em torno dos dados sobre fome no Brasil, assim como em muitos países do chamado “terceiro mundo”, tendo um ritmo de mortalidade de 10 milhões de crianças menores de 5 anos por ano no mundo. A Comissão sinalizava para contradições entre a situação de fome no Brasil diante da grande produção de alimentos (BRASIL, 1991).

A CPI é mais um movimento visando trazer o tema da fome para a agenda central da política. Quando se traz o tema para o debate, este vem acompanhado de outras pautas, como a política agrícola, a política social e o modelo de redistribuição de renda. Aponta para as contradições de um modelo produtivo que privilegia o mercado externo e não atende à demanda interna, conforme o documento coloca no trecho abaixo.

Em março de 1989, o INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição propunha a união dos países pobres contra a fome, sob a alegação de que as pessoas estão passando fome diante da maior abundância de alimentos da

humanidade enfatizando a contradição entre os sucessivos recordes na produção agrícola do mundo, a manipulação dos preços das matérias-primas, a eleição de prioridades - tais como armamentos e a fome particularmente no terceiro mundo (BRASIL, 1991, p.2).

A CPI era uma forma de pressionar o governo por mudanças nos caminhos que concernem o acesso ao alimento. É o Legislativo pressionando o Executivo. A fome usada retoricamente por quem estava fora do governo, pressionando-o por mudanças no modelo econômico adotado. Lembrando que o momento político já era de grande descontentamento com o então Presidente Fernando Collor, sendo esta uma oportunidade de trazer o tema da fome, que mobiliza, para um cenário de fragilização política (corrupção), econômica (instabilidade) e social (fome). Tanto Márcia Cibilis quanto Armando Costa, votaram a favor da abertura do processo de *impeachment* contra o presidente Fernando Collor de Mello, ou seja, foi uma CPI criada por opositores ao governo.

Collor também não estava em um momento favorável nas relações internacionais. Apesar de sua orientação liberal e internacionalizante, postergou o fim da moratória herdada de Sarney e enfraqueceu a posição dos bancos estrangeiros na negociação da dívida externa, o que estimulou o governo dos Estados Unidos a opor-se a ele e a proteger o sistema bancário norte-americano. Neste contexto, Collor foi acusado de ser o chefe de um esquema de corrupção, sendo investigado e processado pelo Congresso. Foi então que renunciou à Presidência da República, em outubro de 1992, com vistas a evitar o *impeachment*, que dificilmente teria ocorrido se não fosse por amplo movimento popular, liderado principalmente pelo Movimento Pela Ética na Política (MEP), o qual reivindicava que o governo deveria obedecer a limites políticos e morais mais estreitos (SALLUM JR, 2004).

O “Movimento pela Ética na Política” nasce em 1992, a partir de um grupo de pessoas que se reunia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), dentre elas sindicalistas, universitários, militantes de partidos e ONGs. O Movimento ganhou mais força diante da crescente indignação pública com os escândalos envolvendo o então presidente, chegando a reunir aproximadamente 900 entidades em coalizão. Foi considerado um grande aliado no *impeachment*, ao reivindicar o resgate ético e o enfrentamento da corrupção na política (FICO, 2011).

Com o *impeachment* de Collor, assume o poder seu Vice **Itamar Franco** (1992-1994). Itamar era um político mineiro provindo do MDB e PMDB, apesar de inscrito no PRN por exigências legais, se aproximava do ideário nacional-estatista, bem distante dos

ideais defendidos por Collor. **Fernando Henrique Cardoso** (FHC) foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil (1992 a 1993) e, posteriormente, ministro da Fazenda (1993-1994) do governo Itamar, no momento em que foi lançado o Plano Real, o qual teve êxito em controlar a inflação e estabilizar os preços (REIS, 2014; SINGER, 2001). FHC é sociólogo, cientista político e professor universitário, foi senador por São Paulo de 1983 a 1992, liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 1988.

No governo Itamar, as manifestações por melhores condições de vida continuaram fortes, sobretudo em consequência do contexto de instabilidade e descontentamento com os campos político, econômico e social. Neste clima, em 1993, e também como fruto do MEP, na busca de enfrentar a inaceitável condição de fome e miséria do povo brasileiro, nasce o movimento denominado “Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e pela Vida”, mais conhecida como “Ação da Cidadania”, tendo **Herbert de Souza (Betinho)** entre seus líderes e fundador (MALUF, 2007).

Betinho era Sociólogo e ativista dos direitos humanos, foi exilado durante a ditadura militar e, ao voltar anistiado para o Brasil, colocou em prática uma ideia discutida no exílio entre ele, **Carlos Afonso** (economista que atua no campo do desenvolvimento humano desde os anos 1970) e **Marcos Arruda** (economista, educador e fundador do PACS<sup>29</sup>): a criação de um instituto para debater políticas governamentais e assessorar movimentos sociais, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), fundado pelos três, com o apoio financeiro de agências internacionais de cooperação, no Rio de Janeiro, em 1981, ainda durante o governo militar. No IBASE, Betinho defenderia a reforma agrária, o meio ambiente e articulava a Ação da Cidadania. A reforma agrária foi uma das primeiras bandeiras do IBASE e de grande importância para os movimentos sociais nos anos 1980, contribuindo para seu fortalecimento. Em 1983, o IBASE e outras entidades lançaram a Campanha Nacional Pela Reforma Agrária (CNRA) (PANDOLFI; GAZIR; CORRÊA, 2012). No trecho a seguir, retirado do Livro “Escritos Indignados”, Betinho manifesta sua indignação com a injusta apropriação de um grande espaço de terras, por um pequeno grupo, o que nos distancia cada vez mais da democracia.

As 18 maiores propriedades do Brasil somam 18 milhões de hectares e têm um território equivalente a Portugal, Suíça e Holanda juntos. Dezoito senhores cercaram para si o espaço equivalente a três países europeus! Esse exemplo dá a dimensão do nível de exclusão a que chegamos e da imensa distância que

---

<sup>29</sup> Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul

estamos da democracia.” (Betinho 1991 apud PANDOLFI; GAZIR; CORRÊA, 2012 p. 164)

A Ação da Cidadania, a qual liderou a Campanha contra a Fome, torna Betinho o símbolo e porta-voz da cidadania no Brasil naquele momento. “Ela pregava um trabalho descentralizado, em que qualquer grupo, em qualquer local, poderia e deveria recolher alimentos e distribuí-los. A campanha e Betinho conquistaram grande espaço nos meios de comunicação. Artistas, designers, publicitários passaram a colaborar com a ação. Centenas de comitês contra a fome se formaram em todo o Brasil” (PANDOLFI; GAZIR; CORRÊA, 2012, p.163). De acordo com Burlandy (2011), a Ação da Cidadania reinseriu a temática da fome na agenda pública, como expressão inaceitável das mazelas de cunho ético e social.

Na carta abaixo (Figura 1) é possível verificar o MEP chamando a população para fortalecer a Ação da Cidadania, na luta contra a inaceitável situação de fome e miséria que se encontrava uma parcela importante da nossa sociedade.



Figura 1 - Carta da Ação da Cidadania assinada pelo Movimento pela Ética na política

## Carta da Ação da cidadania

Chegou a hora de colocar um basta nesse processo insensato e genocida gerador da miséria absoluta que coloca milhões de pessoas nos limites insuportáveis da fome e do desespero.

Não podemos mais aceitar que seu drama será resolvido após a realização de um programa de estabilização da economia que criaria as condições para amenizar a crise social que parece existir por conta-própria.

O tempo da miséria absoluta e da resignação com esse quadro acabou. O tempo da conciliação e do conformismo acabou. A sociedade brasileira definiu a erradicação da miséria como sua prioridade absoluta. Esse é o clamor ético de nossos tempos, ao qual tudo o mais deve se subordinar. Essa deve ser a prioridade da sociedade e do Estado. Essa é a obrigação de cada um e de todos. Do Governo Federal e do Congresso. Dos governos estaduais e municipais. Das entidades da sociedade civil. Dos trabalhadores e dos empresários. Esse é hoje o grande divisor de água entre nós: entre os que querem erradicar a miséria ainda nessa geração e os que insistem em ficar indiferentes diante de uma tragédia que ameaça nossa própria existência como Nação e como Humanidade.

Tudo deve responder a essa questão. O orçamento público, as políticas, as ações governamentais e não governamentais, as atividades produtivas, comerciais e financeiras, as atividades de ensino, pesquisa, promoção social e cultural, em que medida dão prioridade a solução dessa questão? Ou em que medida ajudam a aprofundar esse fosso que nos separa e nos divide entre os que tem e os que vivem na mais profunda miséria?

Não se pode viver em paz em situação de guerra. Não se pode comer tranquilo em meio a fome generalizada. Não se pode ser feliz num país onde milhões se batem no desespero do desemprego, da falta das condições mais elementares de saúde, educação, habitação e saneamento. Não se pode fechar a porta à consciência, nem tapar os ouvidos ao clamor que se levanta de todos os lados.

A insanidade de um país que marginalizou a maioria deve terminar agora. O modelo de desenvolvimento que produziu a miséria está condenado.

Por isso, nós, abaixo assinados declaramos que essa é a nossa prioridade e o nosso apelo. O Brasil precisa mobilizar todas as suas energias para mudar de rumo e colocar um fim a miséria. Deve criar em todos os lugares e com a participação de todas as pessoas a ação da cidadania em luta contra a miséria e pela vida.

Conclamamos a todos a constituir esse movimento. Podemos ainda produzir o encontro do Brasil com sua própria sociedade. Democracia e miséria não são compatíveis.

Que 1993 seja um ano de mudança de rumo de nossa história a partir da ação de cada um, da Ação da Cidadania.

**MOVIMENTO PELA ÉTICA NA POLÍTICA**

Apesar da campanha de combate à fome ter sido muito criticada, inclusive pela esquerda, por parecer assistencialista, ganhou grande adesão da população. Para Magalhães (2002), a questão da fome e as possíveis soluções para minorá-la se tornaram “os fios condutores de uma rede de solidariedade e ajuda mútua, a qual em última análise, busca refazer vínculos entre indivíduos e grupos sociais” (p.123). Betinho, em entrevista ao programa Roda Viva, em 23-12-1996, explica sua compreensão de assistencialismo, distinguindo-o do caráter da Ação da Cidadania, muito mais próximo de uma expressão de solidariedade, com a ideia de “quem tem fome tem pressa”. Para ele, solidariedade era o cimento da democracia.

Eu acho que o assistencialista não quer acabar com a miséria, ele quer perpetuá-la de outra forma. Na verdade, ele é uma espécie de gigolô da miséria e não quer promover quem ajuda. Eu acho que a solidariedade é uma coisa completamente diferente. E foi exatamente a confusão que muita gente estabeleceu, entre uma coisa e outra, que nos prejudicou muito no início da campanha. Porque eu dizia assim: “quem tem fome, tem pressa” e se você não oferece comida a quem está morrendo de fome hoje, não adianta você pensar na reforma estrutural daqui a 10 anos, porque não vai ter população para viver a reforma. Aí as pessoas diziam: “mas isso é assistencialismo”, principalmente a esquerda. A esquerda tinha uma reação meio furiosa com a Campanha da Fome, porque ela dizia: “você está atrapalhando a revolução” (SOUZA, 1996, p. 4)

Para Magalhães (2002), neste momento a questão da fome é reinventada. Diferente do pensamento de Josué de Castro, estudado por ela em “Fome: Uma (Re)Leitura de Josué de Castro”, onde a fome era vista como um obstáculo ao desenvolvimento, agora “o tema incita sentimentos e aspirações, os quais, combinando solidariedade e cidadania, buscam reverter um quadro de crise dos laços sociais” (p.123).

A fome adquire a força de uma ideia – síntese capaz, ao mesmo tempo de estabelecer uma fronteira entre integrados e não-integrados e de, também, construir um consenso moral e legítimo entre o justo e o injusto. A fome é, assim, a situação limite, “indigna”, em que vivem os não-cidadãos. Na impossibilidade de reverter tal situação por meio de suas próprias iniciativas, este amplo contingente de famintos crônicos necessita da ação e da mobilização dos “incluídos”. Nessa perspectiva, excluídos e incluídos confrontam-se com as mesmas necessidades e exigências incondicionais. É a partir dessa inferência, portanto, que são criadas e ampliadas as possibilidades de construção de laços de solidariedade (MAGALHÃES, 2002, p.123).

A autora aponta para fragilidades neste processo, que se dão na medida em que surge também a necessidade de criação de postos de trabalho e inserção profissional, o que passa a demandar ações de agências estatais.

No mesmo mês de criação da Ação da Cidadania, o governo Itamar Franco toma uma importante medida, a Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), tendo como referência o documento do Governo paralelo, onde consta a Proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). Por ter servido de referência para a construção do CONSEA, Maluf (2007) considera este documento como de grande impacto na trajetória da fome e da construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Segundo Betinho, na mesma entrevista ao programa Roda Viva, Itamar aceitou a proposta de Lula e o chamou para trabalhar em seu governo, o qual não aceitou mas indicou três nomes: Marcelo Lavanère (Ordem dos Advogados do Brasil), Dom Luciano Mendes (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e o de Betinho, sendo o próprio, convidado para dirigir o que seria uma espécie de Ministério da Fome. Contudo, Betinho recusou e indicou **Dom Mauro Morelli** (PANDOLFI; GAZIR; CORRÊA, 2012; SOUZA, 1996), que foi membro do Comitê Permanente de Nutrição da ONU, destacou-se pelo combate à miséria e à fome e pela luta em prol da ética e da cidadania, sendo um dos fundadores do Movimento pela Ética na Política e um dos líderes da Ação da Cidadania, ao lado de Betinho.

Por meio do Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, o CONSEA foi constituído como um órgão ligado à Presidência da República, de caráter consultivo, mas atrelado à Ação da Cidadania e à sociedade civil. Competia ao CONSEA propor e opinar sobre:

- I** - Ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;
- II** - Medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;
- III** - Campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;
- IV** Iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores (BRASIL, 1993a, não paginado)

O Conselho (COEP, 2008) era composto por Ministros de Estado<sup>30</sup> e 21 representantes da sociedade civil designados pelo Presidente da República por meio de indicações do Movimento pela Ética na Política (BRASIL, 1993a). Uma das inovações apresentadas pelo Conselho dizia respeito a sua condução compartilhada, presidido por um representante da sociedade civil, Bispo Dom Mauro Morelli e com uma secretaria Executiva das ações do governo, localizada no IPEA.

Neste cenário, onde a questão da fome ganhava forte proporção e indignação, é produzido e divulgado pelo IPEA<sup>31</sup>, o documento **“O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”**, também em 1993, mesmo ano de criação do CONSEA e da Ação da Cidadania. O documento revela dados atualizados sobre a situação de fome da população e serviu de base para o planejamento de ações e políticas, sustentando a priorização do tema na agenda de Estado.

O documento foi organizado por **Anna Maria Tiburcio Medeiros Peliano**, que, como vimos, participou também da Comissão organizadora da ICNAN e será uma figura importante na luta contra a fome, aparecendo em diversos momentos desse processo e de documentos aqui analisados.

Entre os demais organizadores do documento estava **Guilherme Costa Delgado**, professor, doutor em Ciência econômica, atuando em temas ligados a agricultura, política agrícola, política social, previdência social e previdência rural. Foi Técnico de Pesquisa e Planejamento pelo IPEA (1976-2007) e Técnico da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA; e **Nathalie Beghin** Economista, que atuou como assessora do presidente do INAN e técnica da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA.

O documento, divulgado poucos dias após o lançamento da Ação da Cidadania, apontou para o quantitativo de 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza. Esse dado causou grande comoção e se tornou um instrumento para fomentar o debate público em torno desta realidade. Esses dados contribuíram para que Betinho e a

---

<sup>30</sup> Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Educação e do Desporto; Ministro de Estado do Trabalho; Ministro de Estado do Bem-Estar Social; Ministro de Estado da Agricultura (BRASIL, 1993a).

<sup>31</sup> A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 93/011) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público – GESEP/BIRD.

Ação da Cidadania ganhassem ainda mais evidência, conseguindo mais apoio, inclusive da imprensa. Em setembro de 1993 Betinho declarou ao Jornal do Brasil que “A fome é exclusão. Da terra, da renda, do emprego, do salário, da educação, da economia, da vida e da cidadania. Quando uma pessoa chega a não ter o que comer, é porque tudo o mais já lhe foi negado”(COEP, 2008, p.73)<sup>32</sup>, colocando-a como um problema humanitário que envolve diversos outros direitos que já foram negados.

Além de dimensionar a população que se encontrava em condições mais graves de insuficiência alimentar, coube ao IPEA também conduzir propostas para outras questões prioritárias (redução dos preços dos produtos da cesta básica; descentralização da merenda escolar; implantação de um programa de atendimento ao desnutrido; e revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador)(IPEA, 1993).

Em documento produzido pelo Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida, Anna Peliano, organizadora do documento explica o caminho metodológico adotado para identificar a população dimensionada:

Nossa proposta foi adotar a metodologia de estudos da pobreza da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – com a qual estávamos trabalhando no Ipea –, que consistia em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades calóricas e proteicas das famílias e identificar quantas famílias tinham renda que permitisse adquirir essa cesta básica. As pessoas que viviam em famílias com uma renda igual ou inferior ao valor da cesta básica de alimentos eram, então, incluídas no grupo das que passavam fome. Isso porque as famílias têm outros gastos além da alimentação, como, por exemplo, moradia, transporte, saúde, educação, vestuário etc. Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Dessa maneira, chegamos ao número de 32 milhões de pessoas que não tinham renda suficiente para garantir sua alimentação”(COEP, 2008, p. 74).

Ainda segundo a narrativa produzida pela COEP, a partir das falas da organizadora do documento produzido pelo IPEA, foi Betinho quem encomendou o Mapa da Fome, o qual não estava muito preocupado com o rigor dos dados coletados, e tinha pressa, conforme trecho abaixo:

---

<sup>32</sup> Em 1993, neste cenário de intensa mobilização contra a fome, tendo como grande motivador os dados do IPEA e a forte presença de Betinho, foi criado o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP), por meio de um encontro no Fórum de Ciência e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde se reuniram dirigentes de organizações estatais para discutir o papel dessas empresas no combate à fome e à miséria. A fala de Betinho, ressaltando a organização da sociedade civil e a necessidade de que as empresas também se engajassem nessa luta, foi um grande impulso.

Anna Peliano também destaca a reação interna que houve a “encomenda” de Betinho: “Quando Betinho pediu os dados por município, os estatísticos ficaram assustados com a dificuldade de fornecer as informações municipais com a precisão a que estávamos acostumados no Ipea. Aliás, isso não era problema para o Betinho, que sempre dizia que não estava preocupado com o rigor dos dados. **‘Esse é um dado de mobilização, uma informação para mexer com a sociedade. O aperfeiçoamento vem depois’**, lembrava ele sempre que alguém cobrava mais tempo para aprimorar a metodologia. Não tínhamos metade dos equipamentos para processamento de dados que temos atualmente. E com Betinho tudo era para ontem!” (COEP, 2008, p.74-75 - Grifo nosso).

Nesta perspectiva, Betinho realmente estava mais preocupado em construir um forte argumento, baseado em dados, ainda que não os mais precisos, para fortalecer a retórica que se constrói em torno dos “32 milhões de famintos”.

O documento produzido pelo IPEA considera que existem indicações claras de que o combate à fome foi incorporado pelo governo federal (Itamar Franco) como grande prioridade nacional. Por conta de mobilizações conjuntas do setor público, dos partidos políticos e da sociedade civil, a segurança alimentar assumiria uma nova feição no Brasil, e a manifestação concreta disso teria sido a criação do CONSEA.

Outro ponto que reforçaria essa prioridade seria a elaboração pelo governo federal, também em 1993, e usando o Mapa da fome como subsídio, do “Plano de Combate à Fome e à Miséria — Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo”<sup>33</sup>, uma sistematização de possíveis ações governamentais interministeriais. O Consea ficou como órgão responsável por acompanhar esse plano, proposto pela Comissão Especial para propor medidas de combate à fome, ao desemprego e à recessão, constituída a partir de um Decreto nº 93 de 19 de março de 1993 (BRASIL, 1993b) Os objetivos do plano consistiam em: 1: “recuperar crianças desnutridas e reduzir a prevalência das diversas formas de desnutrição” e (b) “consolidar e assegurar a prestação de ações básicas de saúde, em observância aos princípios do Sistema Único de Saúde” (COMISSÃO ESPECIAL apud PEREIRA; CASTRO, 1993). Dentro desse plano, como linha de ação do Ministério da Saúde, foi instituído em 1993 o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional - “Leite é Saúde”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Este documento seria importante para análise, mas não tivemos acesso ao mesmo

<sup>34</sup> O Programa de Atenção aos Desnutridos e Gestantes em Risco Nutricional - “Leite é Saúde” consistia na suplementação alimentar gratuita a grupos específicos, identificados na rede básica de saúde por meio do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). “Os objetivos básicos do programa eram: reduzir a prevalência de desnutrição; reforçar a prestação de ações básicas de saúde e contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), no que se refere à municipalização e reorganização de serviços. O público alvo eram crianças abaixo do percentil 10 (indicador Peso/Idade) na faixa etária de 6 a 23 meses. Estes deveriam receber, diariamente, 120g de leite em pó ou 1 litro de leite fluido pasteurizado e uma lata de óleo/mês; um irmão da criança, com baixo peso e na faixa etária de 2 a 5 anos,

Cabe a reflexão sobre a opção política de Itamar em criar o CONSEA e colocar a fome como prioridade em seu governo, o que pode ser compreendida pelas próprias características de um governo de coalizões, com aproximação de grupos e interesses diversos. Aceitar a proposta de criação do CONSEA pode ter sido uma forma de estreitar a aliança com o centro-esquerda, dialogando com o governo paralelo, mas, ao mesmo tempo, tinha como ministro FHC (centro-direita). Não foi um governo marcado por muitos acontecimentos, mas certamente uma das principais prioridades era a estabilização econômica, que se deu a partir do Plano Real, o que contribuiu para destacar Fernando Henrique Cardoso, que viria a candidato nas eleições presidenciais de 1994.

Além disso, como exposto anteriormente, o tema da fome também ganhava relevância no período, principalmente com a divulgação dos dados do Mapa da Fome, pressionando o governo para que sejam pensadas ações na agenda neste campo, assim como poderia dar mais visibilidade a ele, por um tema que tanto mobiliza, como expresso na análise de Freitas (2017).

O que se vê, portanto, é que o conselho foi fruto de uma articulação política, com forte apoio do Movimento Ética pela Política que endossou o pedido do impeachment do presidente Collor. Nesse cenário, Lula teve um papel importante uma vez que o próprio foi quem entregou a proposta a Itamar, e que somado ao contexto político da época gerava condições para que o então presidente se sensibilizasse pela causa. A impressão é de articulação de um plano político de poder, onde a inserção de pautas pensadas pelo Governo Paralelo se dava de forma sutil e eficiente porque naquele momento no país com a divulgação do Mapa da Fome o dado de 32 milhões de famintos chamou os holofotes para a causa, logo toda e qualquer ação que visasse a erradicação ou minimização do problema, receberia uma atenção maior (p.55).

Segundo Peliano (1993 apud MALUF, 2007), a construção do CONSEA foi uma experiência marcada por tensões, por conta da condução compartilhada entre governo e sociedade civil e também por limitações políticas-institucionais características do governo Itamar. No entanto, contribuiu para introdução do tema na agenda, para iniciativas importantes em diversos âmbitos: programas de alimentação e nutrição, assentamentos rurais, geração de emprego e renda.

No ano seguinte, usando inclusive as indicações do Mapa da Fome, o CONSEA deu origem a iniciativas importantes no campo da Alimentação e Nutrição, dentre as mais significativas está a realização da **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA)** (MALUF, 2007). Esta conferência ocorreu em parceria com a Ação da Cidadania,

---

assim como gestantes em risco nutricional, deveriam receber metade da dosagem de leite/dia referida acima sem receber óleo”(SANTANA; SANTOS, 2004).

e como resultado de um amplo processo de mobilização ocorrido anteriormente (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Antes da Realização da ICNSA, ocorreram centenas de Conferências Municipais, Microrregionais e Regionais, cujos resultados foram consolidados em relatórios. Uma equipe de sistematização, composta por pessoas da Secretaria Nacional Executiva da Ação da Cidadania, do Consea, do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (Inesc), do Ipea, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Instituto de Política e da Assessoria Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República, produziu um relatório-síntese que foi enviado aos 50 grupos de trabalho da ICNSA, recebendo mais de 700 emendas, as quais foram consolidadas e reenviadas aos Estados para nova discussão, em seguida sendo aprovada a redação final chamada de “Documento Programático”. Este documento é parte do relatório final, precedido pela “Declaração Política em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar”. A Coordenação geral de todo o processo, até a realização da ICNSA foi do professor e engenheiro **Antônio Ibañez Ruiz**, o qual era reitor da Universidade de Brasília (1989-1993). Durante a realização da ICNSA, a coordenação foi de **Augusto de Franco** (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995), formado em física, um dos coordenadores do Instituto de Política no Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília (UnB), na ocasião, era Membro do PT (1990-1993) e foi Secretário Executivo Nacional da Ação da Cidadania (1996-2002).

O relatório final da ICNSA foi produzido em 1994. Vale lembrar que este foi um ano eleitoral, e o relatório sinaliza claramente seu intuito de ser “entregue aos candidatos às próximas eleições, sobretudo à Presidência da República, bem como às autoridades governamentais, legislativas e judiciárias atuais e que seja amplamente divulgado para toda sociedade civil brasileira, em especial para as pessoas, instituições e entidades que participam direta ou indiretamente da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”(CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 122). Esse é o auditório a quem se destina este relatório, sobretudo aos agentes políticos que podem propor políticas.

O Relatório Final da ICNSA é apresentado em documento produzido no ano posterior à Conferência (1995), onde também está presente um pouco do processo que levou à Conferência, bem como as possibilidades de desdobramentos dela, elencando o que seria prioridade para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Na apresentação destes possíveis desdobramentos, Dom Mauro Morelli, sinaliza para esse diálogo, no caso com o Presidente já eleito (Fernando Henrique Cardoso), apontando para



a esperança da equipe de que a sociedade brasileira e o novo governo que se iniciaria priorizassem o combate à fome:

A equipe que participa da coordenação e da presidência dos trabalhos do CONSEA espera que a sociedade brasileira e o novo Governo ratifiquem a prioridade do combate à fome. (...). O tempo curto e as condições políticas e econômicas não permitiram que fossem atingidas as metas desejadas e necessárias. É inegável, porém, que a parceria entre o Governo Itamar e a Cidadania constitui-se em marco histórico no processo permanente de fazer do Brasil uma sociedade democrática (...). Fundamentada nas contribuições colhidas durante o processo de preparação e realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, nossa colaboração será entregue ao Presidente eleito, Senador Fernando Henrique Cardoso (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 86-87).

Apesar das considerações de Dom Mauro, ao iniciar o novo governo, umas das primeiras ações foi a extinção do CONSEA. Questão que será mais debatida no próximo capítulo, onde também serão abordadas as propostas de Lula e FHC para as eleições de 1994.

O intuito desta etapa foi de remeter aos acontecimentos mais marcantes deste período no que tange ao debate em torno da fome, sobretudo das construções e narrativas sobre a fome que permearam o debate político, constituindo uma retórica da fome. Neste sentido, vale lembrar que não é uma questão nova na nossa história, contudo, ela ganha visibilidade e forte comoção neste período, marcado pela transição democrática, por uma nova Constituição Federal, por tensionamentos políticos referentes à ética, à corrupção, a projetos políticos; tensionamentos econômicos em torno principalmente da inflação descontrolada; e tensionamentos no campo social, pelas péssimas condições de vida de boa parte da população. Com isso, tivemos pressões do legislativo, com a CPI da Fome, do próprio executivo (Mapa da Fome- IPEA, CONSEA), de um governo de oposição (Governo Paralelo).

Os principais acontecimentos desse período se encontram resumidos no Quadro 3, e os atores que fizeram parte destas construções e foram elencados ao longo do contexto estão alocados no Quadro 4, onde pode-se observar a presença e articulações destes em diversas arenas.

Quadro 3– Principais acontecimentos relacionados à fome no período 1985-1994

<b>Período 1985 – 1989 – Nova República – Transição democrática</b>	
<b>Presidente – Indicado pelo colégio eleitoral – Tancredo Neves (Falece)</b> <b>Vice-Presidente – José Sarney (assume a Presidência)</b>	
<b>Contexto</b>	<b>Marcos políticos que enunciam a situação de fome</b>
Economia instável e sucessivos planos de estabilização 1986 - Lançado o Plano Cruzado 1988 - Promulgada nova Constituição da República Federativa do Brasil 1988 – Ampliação do mandato presidencial para 5 anos 1989 – Eleições diretas para Presidência da República após 30 anos de ditadura	1986 – I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (Organizado pelo Ministério da Saúde e pelo INAN – Órgãos governamentais) 1986-1991 - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)
<b>Período 1990 – 1994 (Período democrático)</b>	
<b>Eleições diretas - 1990-1992 - Governo Fernando Collor de Mello</b> <b>1992 - Impeachment Fernando Collor de Mello</b> <b>1993-1994 – Governo Itamar Franco (vice-presidente)</b>	
<b>Contexto</b>	<b>Marcos políticos que enunciam a situação de fome</b>
Plano Collor – Congelamento de Preços e confisco da poupança Políticas econômicas neoliberais; abertura de mercados. Processo de impeachment presidencial. Redução de gastos e órgãos públicos.	1991 –Sem medo de trabalhar na Terra (Documento produzido pelo governo paralelo) 1991 – CPI da fome (Congresso Nacional – oposição ao presidente Collor)
1994 - Plano Real 1994 – Eleição presidencial	1993 – Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida 1993– Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar 1993 – Divulgação do Mapa da Fome – IPEA 1993-1997 - Programa Leite é Saúde

	<p>1994 – Conferências Municipais, Microrregionais e Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>1994 - I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – Organizada pelo Consea e pela Ação da Cidadania</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4: Arenas e atores no debate da fome no Brasil a partir dos documentos analisados no período 1986-1994

<b>Executivo</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Conferências</b>	<b>Órgãos Internacionais</b>	<b>Movimentos Sociais</b>	<b>Universidades</b>
<p><b>Presidência da República</b> Eduardo Kertesz (secretário de planejamento) Anna Peliano (Secretária de Planejamento e Coordenação)</p>	<p><b>CPI da fome:</b> Marcia Cibilis Viana (PDT) Armando Costa (PMDB)</p>	<p><b>I CNAN:</b> Eduardo Kertesz, Ana Peliano; Bertoldo Arruda, Flávio Valente; Malaquias Batista Filho</p>	<p><b>ONU – Comitê Permanente de Nutrição</b> Dom Mauro Morelli; Flávio Valente</p>	<p><b>Ação da Cidadania</b> Dom Mauro Morelli, Betinho, Augusto de Franco</p>	<p><b>UNB:</b> Antônio Ruiz (Reitor); Augusto de Franco Núcleo de Estudos da Fome: Anna Peliano, Nathalie Beghin</p>
<p><b>CONSEA:</b> Dom Mauro Morelli (presidente), Anna Peliano, Renato Maluf</p>		<p><b>I CNSAN:</b> Augusto de Franco, Antônio Ruiz</p>		<p><b>IBASE:</b> Betinho; Carlos Afonso; Marcos Arruda</p>	<p><b>UFPE:</b> Bertoldo Arruda, Malaquias Batista Filho</p>
<p><b>INAN:</b> Eduardo Kertesz (presidente); Bertoldo Arruda; Flávio Valente; Nathalie Beghin (assessora)</p>				<p><b>Governo Paralelo:</b> Luís Inácio Lula da Silva; José Gomes da Silva; Reni Denardi; Renato Maluf</p>	<p><b>UFBA:</b> Malaquias Batista Filho</p>
<p><b>IPEA - Mapa da fome:</b> Eduardo Kertesz (coordenou o grupo de saúde); Anna Peliano (Org do mapa da fome); Guilherme Costa Delgado, Nathalie Beghin</p>					<p><b>UFSC:</b> Flávio Valente</p>
<p><b>Ministérios:</b> Ministério da Agricultura: Anna Peliano</p>					<p><b>UFRRJ:</b> Renato Maluf</p>

Fonte: elaboração própria

## 4.2 AS ESTRATÉGIAS E RESPOSTAS AO PROBLEMA DA FOME PRESENTES NOS DOCUMENTOS

Após abordar o contexto em que os documentos analisados foram produzidos, a seguir serão pontuadas as principais estratégias e indicações desses documentos no que tange o enfrentamento da fome no Brasil.

Partindo da complexidade do tema e do pressuposto de que a fome é abordada de diversas formas, a partir de variados interesses e momentos políticos, entendemos aqui que existem múltiplos sentidos e usos da palavra fome no contexto político. Buscaremos então, começar a reconhecer esses usos e esses sentidos e como o conceito de SAN entra no debate, a partir da percepção inicial de que a segurança alimentar se fortalece enquanto um campo neste momento de maior evidência da fome.

### 4.2.1 Relatório final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN) (1986)

Como já exposto, esta Conferência ocorreu em 1986, durante o governo de José Sarney, em um contexto de luta por direitos. Foi organizada pelo INAN e pelo Ministério da Saúde, órgãos governamentais ligados à área da Saúde.

Em todo o documento, a palavra fome é mencionada somente em dois momentos:

É necessária a definição de uma política de desenvolvimento econômico que assegure o pleno emprego e a distribuição equitativa de renda. Nesse sentido é preciso: (...) Acesso às informações sobre as causas da **fome** através de todos os meios de comunicação possíveis (BRASIL, 1986, p. 9).

Com base na determinação dos problemas nutricionais existentes em cada local e/ou região, caberá ao Sistema Nacional de Alimentação e Nutrição integrado ao Sistema Único de Saúde, elaborar em todos os níveis medidas que visem: a) facilitar à população o acesso ao conhecimento sobre as causas e consequências **da fome**, utilizando-se para tanto, de toda a sua estrutura, desde o planejamento até a execução das medidas; (...) (BRASIL, 1986, p. 11).

Apesar disso, o documento sinaliza em sua introdução que espera que as recomendações aprovadas possam ser utilizadas como subsídios para a Assembleia Nacional Constituinte “assinalando os marcos referenciais de um novo e definitivo posicionamento para solucionar a **grave situação** alimentar e nutricional do País”(BRASIL, 1986, p. 2. Grifo nosso). Ou seja, não se fala em fome, mas indica-se a existência de uma grave situação alimentar e nutricional no Brasil. Aqui, a fome ainda não é tratada como um argumento retórico para a política. Vale lembrar que a Conferência

ocorre pouco tempo depois do fim dos governos militares, onde o tema da “fome” não era pauta política, não aparecia nos discursos oficiais.

Neste sentido, Flávio Luis Shieck Valente, produziu um documento intitulado “A problemática alimentar e nutricional no Brasil: repensando a área dentro da perspectiva da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição” onde buscou trazer um panorama da situação alimentar no contexto da CNAN. Neste material, Valente (1988) sinalizava que a discussão sobre a fome, a miséria e o papel do Estado na garantia de todos os brasileiros a uma alimentação digna vinha ressurgindo nos anos anteriores, ainda que de forma muito fragmentada e marcada por um período de repressão que colocou a palavra fome na clandestinidade, conforme destaca o autor na seguinte passagem:

A retomada deste debate vem se dando de forma fragmentada e marcada pelos atos de repressão que colocaram a **palavra fome na clandestinidade**, ao impedir que a mesma fosse utilizada no discurso oficial e em trabalhos científicos, ao cassar e expulsar Josué de Castro no Brasil, ao esconder dados que demonstravam a magnitude do sofrimento esfomeado da maioria do povo brasileiro em meio ao auge do Milagre Brasileiro”. Como não podiam acabar com a fome, ou mesmo não tinham intenção de fazê-lo, tentaram, por decreto, impedir que os brasileiros sentissem fome ou contra ele se rebelassem. Nem mesmo isto, no entanto, conseguiram fazer e, apesar de não terem “dados oficiais” sobre os fatos, os trabalhadores retomaram sua organização em sindicatos, associações de bairros e profissionais e reagiram contra a fome, exigindo, em crescentes mobilizações, o fim do arrocho salarial e da carestia já a partir da década passada, demonstrando que não aguentava mais e exigiam mudanças (VALENTE, 1988, p. 50. Grifo nosso).

Valente é um importante ator neste debate, como pode ser visto no apêndice 1, ele aparece em várias arenas e dialoga com diversos atores no campo, e suas análises produzem uma retórica ao construir o argumento da “fome clandestina”, aquela que não podia ser mencionada, marginalizada durante um período de repressão.

Para além da fome, ao pensar na “grave situação alimentar” a Conferência chama atenção para as carências nutricionais, como as anemias nutricionais e a hipovitaminose A. Compreendendo que é um documento produzido pelo INAN e pelo Ministério da Saúde, fica clara a importância que é dada as ações mais voltadas para o combate as carências nutricionais, questões mais restritas ao campo da saúde.

Por outro lado, a Conferência já destaca o “alimentar” e o “nutricional”, como questões distintas. Vale lembrar que o termo “nutricional” diz respeito a uma compreensão mais técnica dos aspectos relacionados aos nutrientes e à utilização do alimento pelo corpo humano, incluindo os processos de digestão e absorção, bem como a utilização desses nutrientes em diversas funções dentro do organismo. Já o termo

“alimentar” se relaciona não só às questões de abastecimento, produção, disponibilidade dos alimentos, como também aos aspectos socioculturais, às expressões regionais, àquilo que se prepara e serve a mesa. Segundo Contreras e Gracia:

comer não é, e nunca foi, uma atividade meramente biológica. A comida é algo mais que uma coleção de nutrientes eleitos de acordo com uma racionalidade unicamente dietética ou biológica. Tampouco as razões das escolhas alimentares são apenas econômicas. “Comer” é um fenômeno social e cultural, enquanto a nutrição é um assunto fisiológico e de saúde. No entanto, é óbvio que às vezes podem acontecer importantes associações, mas está claro, também, que em outras vezes trata-se de fenômenos completamente desassociados (2011, p. 123-124).

Nesse sentido, é neste documento que aparece pela primeira vez o termo segurança alimentar e nutricional, antes o termo era referido somente como segurança alimentar, o que sinalizava para condições mais restritas de acesso ao alimento, sem se comprometer com sua qualidade. Segundo Maluf (2007), dentre o conjunto de proposições desta Conferência que se tornaram referências está a incorporação do “adjetivo nutricional” à noção de Segurança Alimentar.

Compreendendo que o acesso à alimentação adequada nos diferentes estágios biológicos é um direito fundamental de todos, a Conferência aponta para os seguintes pré-requisitos para assegurar este acesso:

2.1 Reforma agrária efetiva, com a participação e controle do trabalhador rural, com a criação de mecanismos legais específicos e extensão da justiça trabalhista ao trabalhador rural; 2.2 Política agrícola voltada prioritariamente para alimentos básicos destinados ao mercado interno, privilegiando os pequenos e médios produtores; 2.3 Política socioeconômica visando a ampliação da riqueza, redistribuição equitativa da renda e garantia de trabalho e estabilidade para todos; 2.4 Garantia de um salário mínimo real e digno que assegure aos trabalhadores os seguintes direitos além de outros- que nos termos da lei visem à melhoria de sua condição social atendendo as necessidades essenciais do trabalhador e sua família- alimentação, vestuário, higiene, transporte, habitação, lazer, educação e saúde; 2.5 Liberdade e autonomia plena de organizações populares, sindicais e partidárias (BRASIL, 1986, p.2)

Esta passagem reforça o argumento anterior, onde é posto que a garantia do acesso ao alimento exige políticas mais amplas como as agrárias, agrícolas e sócio econômicas.

Ainda buscando assegurar o direito à alimentação, o relatório recomenda a criação e organização do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN. Recomenda que o CNAN seja interministerial, coordenando o SSAN e “integrando os diferentes setores envolvidos com: a) produção, armazenamento, distribuição e fiscalização de alimentos; b) consumo

de alimentos: planejamento, economia, política fiscal, salarial e agrícola” ((BRASIL, 1986, p.10). O documento destaca ainda que será atribuída ao CNAN a formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e a garantia de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, por meio do SSAN.

Nestas duas passagens é atribuída grande importância para as mudanças no processo produtivo do campo, a partir da reforma agrária e agrícola, por meio de ações intersetoriais, que envolvam desde a produção até o consumo, além de enfatizar que não bastava o acesso ao alimento, mas que esse alimento deveria ser em quantidade e qualidade suficientes. Aponta ainda para a necessidade de um salário mínimo digno que desse conta de outras necessidades para além do alimento. Tais ideias já se aproximam de uma compreensão mais recente do termo Segurança Alimentar e Nutricional, apesar do conceito atual só se concretizar mais adiante, com a II Conferência Nacional Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN - 2004) e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - 2006)<sup>35</sup>.

Ao sugerir a criação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN para assegurar a alimentação como um direito, compreende-se nesta Conferência um marco importante na associação da Segurança Alimentar e Nutricional como estratégia de garantia da alimentação, e tentativa de combater a fome. No contexto em que ocorre a Conferência faz sentido a discussão sobre as causas da fome. Junto com essa compreensão está a luta por direito ao alimento, acesso à terra, reforma agrária, combate às carências nutricionais, aleitamento materno, entre outros. Neste caminho, a Conferência sugere a criação do SSAN, como uma alternativa para garantir a alimentação como um direito.

Outro ponto do relatório que merece destaque é o fato de sinalizar para a importância da garantia da participação da população:

Deverá ser efetivamente garantida a participação da população por meio de suas entidades representativas e sindicais em todos os níveis do SNSAN e a nível dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional na elaboração, implementação e avaliação da Política Nacional de A e N (BRASIL, 1986, p. 11).

---

<sup>35</sup> LOSAN - A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006a).



Na análise de Valente (1988), dentre os desdobramentos da I CNAN cabe destacar como a de maior contribuição a intensificação do debate sobre o tema em nível da sociedade civil e mobilização em direção à resolução do problema. O tema ganha adesão política dos movimentos sociais e, com isso, estimulou a criação de ações de combate à fome em vários estados; conferências mais regionais, mais locais, propiciou a aproximação entre entidades de profissionais da área de Alimentação e Nutrição; potencializou a perspectiva da realização de uma Jornada contra Fome; e reaproximou as entidades da área de Alimentação e Nutrição de entidades do Movimento Sindical e Popular.

Como visto, este documento, apesar de não ser específico sobre a problemática da fome, aponta para questões importantes que marcam a trajetória no período, principalmente no que tange a construção de um argumento em torno da Segurança Alimentar como um caminho para combater a fome.

#### **4.2.2 Sem medo de trabalhar na terra - Uma visão popular da agricultura brasileira- (1991)**

O documento produzido pelo Governo Paralelo está dividido em 3 partes: 1- Política Agrícola: prioridade para os pequenos agricultores; 2- Plano Nacional de Reforma Agrária: um projeto popular para os agricultores sem-terra e minifundistas; 3- Política Nacional de Segurança Alimentar. No primeiro documento a palavra fome só é mencionada uma vez e no segundo não aparece nenhuma vez. São documentos mais específicos de política agrícola e política agrária. Já no terceiro documento aparece 28 vezes, onde observa-se a proposta de criação de uma Política de Segurança Alimentar como forma de enfrentar a fome, tornando-se uma estratégia prioritária.

Apesar do primeiro documento, voltado para política agrícola, citar a palavra fome somente uma vez, é nesta citação que aponta que a prioridade na luta contra fome seria a Segurança alimentar, ou seja, o caminho para acabar com a fome, conforme trecho a seguir:

1.4.2 Prioridade na luta contra a **Fome**: Segurança Alimentar - Um dos direitos fundamentais do homem é o da alimentação. Assim, a Segurança Alimentar de toda a população brasileira deve ser considerada assunto de relevante interesse público. Isso significa que o Poder Público deve garantir a produção de alimentos básicos e sua distribuição, aliando os interesses de produtores e consumidores. Com o objetivo de propor toda uma estratégia global de

intervenção nesse campo, o Governo Paralelo está apresentando, em documento à parte uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) (SILVA; SILVA, 1991, p. 10).

É desta forma que a fome é anunciada nesse primeiro documento, como um problema que carece de uma estratégia global, no caso a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar.

Ainda na primeira etapa, dentre os pressupostos que deveriam orientar uma política agrícola voltada para a valorização dos pequenos e médios agricultores, o documento sinaliza para o fortalecimento do mercado interno, onde:

O acesso de toda a população ao consumo de produtos alimentares essenciais é condição fundamental para o desenvolvimento da pequena produção agrícola. É indispensável, pois, uma enérgica política de redistribuição de renda e aumento do salário real dos trabalhadores para impulsionar a demanda por esses produtos, resolvendo assim o problema de Segurança Alimentar do País. Convém deixar claro que não se deseja aqui condenar os pequenos agricultores a produzirem alimentos baratos para uma população urbana sem nenhum poder de compra, mas, antes, propugnar pelo desenvolvimento social e econômico da população brasileira. (SILVA; SILVA, 1991, p. 8)

Aponta para diretrizes básicas que o Governo colocaria em prática, buscando, por meio do aumento do salário dos trabalhadores e da redistribuição de renda, aumentar a demanda por produtos alimentares, o que resolveria o problema da segurança alimentar. Nessa perspectiva, enfatiza que é papel do Estado garantir o acesso aos alimentos e mediar o mercado. Destaca a importância de fomentar a produção interna, garantir o acesso à cesta básica e garantir a produção de alimentos e sua distribuição, conforme passagem a seguir:

Fortalecimento do mercado interno – O acesso de toda a população ao consumo de produtos alimentares essenciais é condição fundamental para o desenvolvimento da pequena produção agrícola. É indispensável, pois, uma enérgica política de redistribuição de renda e aumento do salário real dos trabalhadores para impulsionar a demanda por esses produtos, resolvendo assim o problema de Segurança Alimentar do País (SILVA; SILVA, 1991, p. 8).

Tem o intuito de alcançar autossuficiência nacional na produção de alimentos, o que se contrapõe a uma visão neoliberal e se aproxima de uma perspectiva desenvolvimentista<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> A compreensão de desenvolvimentismo ganha força no Brasil durante o governo de Juscelino Kubitschek, com a ideia da indispensabilidade do Estado na superação do atraso econômico por meio da

Nesta mesma linha, o texto utiliza a terminologia “Comércio Exterior”, mais um indício da perspectiva desenvolvimentista que marcou a trajetória brasileira desde os anos 50 – “O Comércio Exterior de produtos agropecuários e agroindustriais será controlado pelo governo federal, de acordo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e os programas de desenvolvimento rural”(SILVA; SILVA, 1991, p. 20). O foco parece estar mais numa mudança no padrão e modelo de desenvolvimento econômico para que possa gerar desenvolvimento social.

Ainda sobre a proposta de política agrícola, o documento remete diversas vezes aos parâmetros definidos pela PNSA, ou seja, a política agrícola seria respaldada pelas diretrizes da PNSA, como pode ser observado na passagem a seguir:

Os estoques governamentais mantidos pelo Poder Público não poderão ser vendidos abaixo dos preços mínimos vigentes, exceto em casos de emergência e de calamidade pública, atendida a Política Nacional de Segurança Alimentar. Os estoques do governo serão liberados quando os preços de mercado se situarem acima de um preço de intervenção estabelecidos pelo governo, compatível com a Política Nacional de Segurança Alimentar e com a situação conjuntural da economia e da renda nacional, ou quando houver alguma situação de desabastecimento. Os preços de intervenção serão estabelecidos pela Política Nacional de Segurança Alimentar (SILVA; SILVA, 1991, p. 20).

Por outro lado, a segunda parte do documento do Governo Paralelo é composta do Plano Nacional de Reforma Agrária, e nesta proposta não é mencionada a palavra fome e o termo “segurança alimentar” aparece somente uma vez, fazendo referência à PNSA, contudo, não existe articulação com ela nesta proposta:

O presente documento indica as linhas básicas do Programa Nacional de Reforma Agrária a ser executado por um Governo Democrático Popular. Algumas medidas aqui preconizadas já foram incluídas no Projeto para o Nordeste, anunciado em dezembro de 1990 pelo Governo Paralelo, e outras estão articuladas com as propostas alternativas da Política Agrícola para os Pequenos Agricultores e da Política Nacional de Segurança Alimentar (SILVA; SILVA, 1991, p. 32).

Esta parte aponta para o compromisso com uma efetiva democracia da maioria, com participação popular, fundamentada nas seguintes diretrizes:

Democratização do Estado e fortalecimento da participação popular; Estímulo à participação popular nas decisões e criação de mecanismos de controle social; Promoção da plena soberania do poder civil; Desenvolvimento econômico de novo tipo, com distribuição da renda, combate à miséria do

---

industrialização. Tal concepção levou à construção de um projeto de desenvolvimento de “indução à modernidade” movido pela indústria e tendo o Estado como planejador e impulsor (FIORI, 1993).

campo e das cidades e busca de maior oferta de emprego; Elevação da qualidade de vida e das condições de trabalho, aliada à preservação ecológica e à modernização (SILVA; SILVA, 1991, p. 33).

O documento formula um Plano Nacional de Reforma Agrária, onde manifesta sua motivação: social, priorizando a população de baixa renda, visando dar-lhes uma ocupação produtiva e adequadas condições de moradia, saúde, educação etc.; econômica, visando crescimento econômico, aumento na produtividade agrícola e aumento no consumo; e política, ao ajudar a construir a democracia, garantir cidadania e direitos individuais, e, por fim, ajudaria a compor uma solução alternativa à atual ofensiva neoliberal. O Plano reforça ainda que a atual estrutura agrária brasileira alimenta a violência sobre os trabalhadores rurais (SILVA; SILVA, 1991)

A reforma agrária aparece como uma pré-condição para a consolidação da Democracia. Ao romper o monopólio da terra, a Reforma Agrária realiza o triplo objetivo de propiciar renda aos atuais despossuídos (objetivo econômico), melhorar as condições de vida desses extratos mais empobrecidos (objetivo social) e diminuir o poder dos grandes proprietários, permitindo que os camponeses sem terra ou com pouca terra possam exercer seus direitos à cidadania (objetivo político) (SILVA; SILVA, 1991, p. 35).

Apesar de, neste período, os campos da saúde e alimentação se aproximarem de uma discursão sobre o ambiente e a reforma agrária, neste documento a intenção de um Plano Nacional de Reforma Agrária parece mais amplo, apontando para a importância econômica, política e social da proposta, compreendendo nesta última a redução da pobreza e da violência no campo.

Na terceira parte do documento do governo paralelo é apresentada a proposta de Política de Segurança Alimentar, nesta etapa tanto a palavra fome quanto o termo “Segurança Alimentar” são abordados diversas vezes. Compreendem a fome em relação direta com a miséria, distinguindo-a de desnutrição proteico-calórica, que seria a manifestação da fome no organismo.

A fome constitui uma das manifestações sociais da miséria, enquanto a desnutrição proteico-calórica é sua manifestação ao nível orgânico. Assim, a desnutrição é a ponta do iceberg cuja base está na fome. Onde há crianças e adultos desnutridos há também uma comunidade faminta. Se a desnutrição pode matar em curto prazo a fome diminui as reservas, baixa a resistência, retarda o desenvolvimento físico e intelectual, diminui a esperança de vida, matando lentamente. Não se pode reduzir a fome à desnutrição sem, simultaneamente, reduzir o ser humano a condição de escravo ou animal de carga que se alimenta para satisfazer suas necessidades exclusivamente fisiológicas (SILVA; SILVA, 1991, p. 50)

Ao compreender a alimentação como um direito elementar, localizam a fome como um grave problema social de responsabilidade pública, principalmente dos governos, como observado no trecho abaixo:

A alimentação é um direito elementar de todo ser humano, confundindo-se com o próprio direito à vida. Garantir esse direito é uma responsabilidade pública que precisa ser assumida pela coletividade e pelas instituições representativas, em especial pelos governos. A amplitude da miséria em países periféricos como o Brasil torna mais urgente o enfrentamento da questão. A grande maioria dos trabalhadores enfrenta dificuldades crescentes na compra da alimentação básica, sendo excluída do acesso a produtos de preço elevado. A desnutrição e a fome atingem extensas camadas da população, desenhando um quadro social dramático (SILVA; SILVA, 1991, p. 49)

Respondendo a esta urgência, o Governo Paralelo apresenta à sociedade brasileira sua Política Nacional de Segurança Alimentar. Esta proposta se baseia em uma visão abrangente da problemática alimentar e busca superar as práticas clientelistas que têm caracterizado a maioria das ações governamentais nesta e em outras questões de natureza social. Sob o enfoque deste documento, a questão alimentar e nutricional deixará de estar à margem e sob controle nominal da área da Saúde, tornando-se alvo de uma política global de governo. É preciso considerar, também, a estreita articulação existente entre esta Política Nacional de Segurança Alimentar e outras políticas alternativas já apresentadas à sociedade brasileira, abordando aspectos fundamentais para a consecução dos objetivos da Segurança Alimentar, especialmente a Política de Emprego e Salários, a Política Agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária. As ideias e propostas de todos esses documentos compatibilizam-se num projeto global destinado a superar o atual contexto de exploração e injustiça social, passando a priorizar os interesses da maioria de nossa população (SILVA; SILVA, 1991, p. 49).

Expõem aqui um quadro social dramático e complexo onde a solução estaria na construção de uma política de segurança alimentar, a qual compreenderia a problemática de forma mais abrangente, deixando de estar no controle da saúde e se tornando uma política global de governo. Nesta perspectiva, a fome, vista como consequência de um modelo econômico e social adotado no país, é usada de forma retórica, é o argumento para convencimento sobre um projeto de governo muito mais amplo. Será o que guiará o debate político e social da esquerda e dos movimentos sociais.

Os autores sinalizam, assim como Valente (1988), sobre o apagamento do tema da fome durante os governos militares, reduzindo um problema social à questão estritamente biológica (desnutrição).

A fome no Brasil sempre foi tratada como um tabu. Durante o regime militar chegou a ser proibida a utilização da palavra fome em documentos oficiais. A substituição da palavra fome por desnutrição pretendia reduzir uma questão nitidamente social ao que seria um problema biológico ou estritamente clínico (SILVA; SILVA, 1991, p. 50)

Compreendendo que este documento foi produzido por um governo paralelo, que fazia oposição ao Presidente eleito Fernando Collor, essa afirmação tende a passar uma ideia de que, agora sim nós estamos falando de “FOME”. Nesta mesma perspectiva, apontam para as consequências do período de forte recessão na América Latina, o que agudizou um problema que não era novo – a pobreza e a fome, produtos da expansão capitalista mundial, como pode ser visto na passagem a seguir:

A rigor, a recessão verificada ao longo da década passada e que persiste neste início dos anos 90, apenas agudizou um problema antigo: a pobreza e a fome são realidades antigas e crônicas na América Latina e em todo o Terceiro Mundo. A história econômica mundial demonstra amplamente que a pobreza, como fenômeno de massa no Terceiro Mundo, é um produto direto da expansão capitalista mundial. Em nosso continente, ela expandiu-se a despeito dos surtos de desenvolvimento industrial e agrícola, ocorridos desde meados do século passado. Dados da FAO- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura- revelam que, em 1980, 35% da população da América Latina viviam em estado de pobreza absoluta, afetando 23% da população urbana e 56% da população rural. No Brasil, esses números eram de 44% da população total em estado de pobreza absoluta, correspondendo a 30% da população urbana e 73% da rural (SILVA; SILVA, 1991, p. 50).

Em outra passagem apontam que a superação do problema só seria possível mediante uma enérgica mudança na forma de se fazer política, deixando de priorizar as elites em prol das maiorias.

Não basta desmistificar o tratamento enganoso que as elites brasileiras sempre deram à fome, à desnutrição e a toda a problemática alimentar. Chegou a hora de ir mais fundo e verificar que esse tratamento corresponde a uma concepção global de governo, que tem predominado ao longo de tantas décadas em que reduzidas elites vêm controlando o Estado brasileiro e conformando-o a seus interesses (...) Somente com uma reversão completa nessa orientação política, substituindo o favorecimento de elites pelo compromisso com as maiorias, será possível ao Brasil atacar de frente a problemática da fome e das carências alimentares (SILVA; SILVA, 1991, p. 57).

Ou seja, é um argumento retórico da fome para se apresentar outro projeto de governo e país. Os autores trazem todo o quadro drástico de fome presente em nosso país e como os governos anteriores vinham tratando com descaso esse grave problema, para introduzir sua proposta, vista de forma mais ampla e estrutural, dialogando com as políticas agrícola e agrária, se distanciando de programas compensatórios, o que exige responsabilidade do Estado, e se materializaria com a proposta de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, com articulação de diversos órgãos públicos com representantes da sociedade, conforme trecho a seguir:

O caráter estratégico da Segurança Alimentar e a abrangência dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar exigem a afirmação da responsabilidade do Estado materializada na constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que articule as ações dos diversos órgãos públicos e possibilite a participação dinâmica de representantes da sociedade (SILVA; SILVA, 1991, p. 58).

Então, a alternativa estratégica da proposta política do governo paralelo seria a Segurança Alimentar, “isso é, assegurar que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam (FAO). Essa abordagem é radicalmente oposta ao enfoque restritivo que transforma a fome e a desnutrição num problema, a ser enfrentado por programas sociais compensatórios da pobreza” (SILVA; SILVA, 1991, p. 58). É uma crítica aos programas compensatórios adotados até então, que não modificariam o cerne do problema.

A PNSA tinha como pressuposto que as “leis do mercado” seriam incapazes de solucionar os problemas centrais do subdesenvolvimento (fome, desequilíbrios sociais e regionais entre outros), principalmente ao pensar a produção agrícola, tendo em vista suas condições técnicas e naturais tão específicas. “A participação estatal prevista na Política Nacional de Segurança Alimentar pressupõe, ao contrário, a desprivatização do Estado brasileiro e a eliminação da corrupção e do clientelismo que sempre o caracterizaram” (SILVA; SILVA, 1991, p. 58). Se contrapõem mais uma vez a onda neoliberal que estava presente no governo Collor.

Os autores deixam explícito que “a Política Nacional de Segurança Alimentar constitui-se numa prioridade de governo e não numa responsabilidade setorial, devendo portanto estar diretamente ligada à Presidência da República, sob forma de uma Secretaria Especial para Segurança Alimentar” (SILVA; SILVA, 1991, p.69). Por isso é que a proposta gira em torno da criação de uma Política e não de um Programa. Como veremos adiante, a proposta de criação da Secretaria Especial se concretiza em 2002 quando o governo do PT assume a Presidência.

Interessante destacar que, assim como apontado na I CNAN, a compreensão sobre segurança alimentar, ainda que não se fale de seu conceito utilizado mais recentemente (LOSAN), já se aproximava do que hoje entendemos como Segurança Alimentar e Nutricional, ao pensar em qualidade e quantidade da alimentação, com respeito a cultura regional, com sustentabilidade e soberania na produção (autossuficiência). Nesta perspectiva, o texto assume que o alcance da Segurança Alimentar ocorrerá à longo prazo,

sendo necessária a realização de ações emergenciais de combate à fome, integrantes da Política Nacional de Segurança Alimentar, conforme trecho a seguir:

Assim, é fundamental tomar medidas imediatas atacando de frente o problema da fome e da desnutrição, de forma a evitar que este flagelo social continue a deixar vítimas enquanto a Segurança Alimentar não for uma realidade no país. É preciso garantir, no mais breve prazo possível, que nenhuma criança brasileira morra de fome (SILVA; SILVA, 1991, p. 67).

Dentre as medidas de caráter mais emergencial de combate à fome, a PNSA indicava a garantia do acesso aos alimentos da cesta básica; fortalecer ações já existentes; reordenar e ampliar ações dirigidas aos grupos de risco e criação de um programa eficaz de erradicação da desnutrição (SILVA; SILVA, 1991, p. 67).

No que tange à cooperação internacional, o documento sinaliza que a posição do Governo paralelo é oposta a dos governos conservadores, substituindo as antigas ações de alimentos doados por países ricos pelas seguintes ações: fortalecimento das relações da Comissão sul na área de segurança alimentar; estímulo a formação de “*joint-ventures*” no setor de alimentos com países em vias de desenvolvimento; elaboração de um projeto especial visando utilizar biotecnologia como um dos suportes da segurança alimentar à longo prazo, entre outros (SILVA; SILVA, 1991). Se por um lado sinaliza para uma postura diferente da adotada por governos conservadores, por outro, sugere o desenvolvimento da biotecnologia como suporte para segurança alimentar, assunto controverso, e que retorna no governo de 2002, assim como a estratégia de fortalecimento SUL-SUL e com países em vias de desenvolvimento vai ser importante na política da política externa. Desta forma, dialoga com outro modelo para romper com o sistema periférico.

Como visto, esta proposta do governo paralelo utiliza o argumento retórico da fome para propor uma política de governo. É a partir dela que se dá a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar em 1993, por Itamar Franco.

#### **4.2.3 Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a examinar as causas da fome e a iminente ameaça à segurança alimentar - CPI da Fome (1991)**

Importante ressaltar novamente que este documento foi produzido em 1991, durante o governo Collor, por deputados que votaram a favor do impeachment do então



Presidente, ou seja, eram oposição ao governo. A comissão visava apurar as causas da fome no Brasil, além de buscar identificar os responsáveis por ela.

O nome da comissão já aponta para uma relação entre fome e segurança alimentar, sugerindo que a fome é um problema que ameaça à segurança alimentar. Construção argumentativa curiosa, pois se há uma ameaça considera-se que em algum dia já tenha existido uma segurança alimentar.

Argumentam que temos reservas de terra, mão-de-obra agrícola, dispondo de todos os recursos físicos e tecnológicos para alimentar a população, mas, paradoxalmente a fome e a desnutrição persistem, apontando para a necessidade de reconhecer suas causas.

É preciso ressaltar que há mecanismos e estruturas responsáveis pela fome. É premente reconhecer suas causas, de natureza política e não só técnica, e aprofundar as questões que constituem ameaça à segurança alimentar dos brasileiros (BRASIL, 1991, p. 3).

Essa é a construção retórica da fome expressa no documento, pautada na ideia de que a fome é um problema político.

A comissão compreende a segurança alimentar como “coordenação e integração de mecanismos governamentais para garantir o consumo diário de alimentos em quantidade e qualidade, a fim de suprir as necessidades nutricionais de cada indivíduo”(BRASIL, 1991, p. 3) e, com isso, reforça um conceito mais biológico, restrito somente a suprir às necessidades nutricionais do indivíduo.

No documento, a fome é compreendida como uma manifestação social da miséria, destacando que a fome e a desnutrição não são sinônimos:

A fome é uma das manifestações sociais da miséria. A desnutrição é a manifestação da fome no indivíduo, resultante da carência de um ou mais nutrientes. Quando há insuficiência na ingestão de calorias, proteínas, vitaminas ou minerais, ocorrem, por consequência, sintomas de desnutrição facilmente identificados no organismo humano (BRASIL, 1991, p. 20).

Esta passagem é muito próxima da compreensão sobre a fome e desnutrição presente no documento do governo paralelo, produzido no mesmo ano, como demonstrado anteriormente. Apesar do documento distinguir fome de desnutrição, coloca a desnutrição como uma consequência da fome e, posteriormente, traz dados de desnutrição, para reforçar o discurso em torno da magnitude do problema da fome.

a) graus variados de **desnutrição** atingem 30,7% das crianças brasileiras com idade entre 0 e 5 anos, ou mais de 5 milhões de crianças, em números absolutos; no Nordeste, a desnutrição alcança 56,6% das crianças nessa faixa etária; b) a **mortalidade infantil**, em 1989, atingiu 64 de cada 1000 crianças nascidas vivas, antes de completarem 1 ano de idade; a desnutrição foi a causa primária da maioria dessas mortes, tornando essas crianças mais vulneráveis a doenças; o **nanismo, caracterizado pela estatura inferior nos padrões internacionais** (1,61m para homens e 1,53m para mulheres), alcança 25% dos adultos brasileiros.

Estes dados evidenciam que grande parte dos brasileiros não tem conseguido atingir seu potencial biológico, do qual a estatura física é apenas um aspecto, em razão da deficiência alimentar. A **fome** interfere diretamente no processo de aprendizagem, contribuindo para o aumento dos índices de repetência e evasão escolar observados na escola pública, e também prejudica o rendimento do trabalho. **No Brasil está se formando uma nova e trágica sub-raça humana: a etnia da miséria e da fome!** (BRASIL, 1991, p. 21. Grifo nosso).

Diferente do documento do governo paralelo, aqui não se fala em desnutrição proteico-calórica, fala-se somente em desnutrição, a qual pode não ser por falta do alimento, e sim de nutrientes específicos em consequência de fatores diversos, como uma alimentação desequilibrada, ou em consequência de alguma patologia. Certamente a fome pode levar à desnutrição, o que também tem como consequência o aumento da mortalidade infantil, mas há aí uma confusão conceitual, visto que a desnutrição pode existir sem que haja necessariamente uma situação de fome. Esta não é a primeira vez que esses conceitos se misturam e se aproximam ao ponto de se falar que os dados de desnutrição são dados de fome. A confusão conceitual ora aparece por realmente possuírem sentidos próximos e uma estreita relação, ora como uma forma de reforçar ideias em torno de um discurso, como ocorrido nos governos militares, ao substituir a palavra fome por desnutrição em discursos oficiais. Isso também confunde quando se aborda o número de famintos, que ora se quer enfatizar a magnitude do problema, como ocorre na CPI, ora se quer reduzi-lo, de acordo com os interesses que estão em jogo. Normalmente só esquecemos que ao falar em números estamos falando em pessoas, em seres humanos que deveriam ter seus direitos fundamentais garantidos.

Da mesma forma, aqui não é apresentada uma definição de miséria, mas a fome é colocada como uma consequência dela e, em diversas partes do documento aparecem juntas e diretamente associadas, trazendo uma percepção do quanto estão interconectadas. Ou seja, a retórica apresentada aqui mostra que os problemas relacionados a miséria, geradores de fome, é que precisam ser combatidos, por políticas mais amplas, como pode ser observado na passagem a seguir:

Que o Governo Federal formule e implemente políticas econômicas em todas as suas vertentes: agrícola, industrial, fiscal, monetária, de preços e salários,

etc. - voltadas para a desconcentração da renda e para a eliminação da miséria e da fome (BRASIL, 1991, p. 36).

Segundo a comissão, a produção de alimentos jamais foi prioridade no Brasil, que desde os tempos de colônia privilegiou o modelo exportador, voltado ao mercado externo.

Contudo, a produção de alimentos jamais foi prioridade neste País, que sempre adotou o modelo exportador, voltado para o mercado externo. Desde os tempos de colônia, quando os portugueses dizimaram nosso pau-brasil, passando pelos sucessivos ciclos econômicos (cana-de-açúcar, borracha, café etc.) tem sido assim. Nos últimos trinta anos, nossa agricultura voltou-se para a soja e outras culturas de exportação, ou para a cana-de-açúcar, com finalidade energética. Tal modelo é concentrador da renda e concentrador da posse da terra, reservando à maioria não privilegiada a exploração do trabalho temporário no campo ou o êxodo rural, para a incerteza, a penúria e a marginalidade da periferia das grandes e médias cidades. Privilégio e fartura de uns poucos; miséria e fome de muitos: eis a realidade brasileira (BRASIL, 1991, p. 25).

É feita uma crítica a um modelo que privilegia o mercado externo e a elite do país, deixando grande parte de sua população em situações precárias de vida, mantendo a pobreza e gerando cada vez mais desigualdade, concentração de renda e de terra. Um modelo que está em vigor desde os tempos de colônia.

Além disso, o documento enfatiza também que, a principal causa da fome no Brasil é a má distribuição de renda, acentuada pelas sucessivas políticas recessivas, implantadas ao longo dos últimos anos visando controlar a inflação. Por outro lado, as estratégias governamentais para combater à fome se voltam com frequência para programas de distribuição de alimentos para determinados grupos da população: crianças com até 5 anos de idade, estudantes, gestantes, nutrizes e trabalhadores. A comissão destaca que “frequentemente tais programas se sobrepõem e constituem, de fato, instrumentos de poder e de manipulação política. Se os Governos tivessem honestidade ou competência, seriam desnecessárias tantas intervenções nutricionais na forma de programas” (BRASIL, 1991, p. 28), a não ser em caráter de urgência, por períodos temporários, e que, a longo prazo, tais programas sejam extintos à medida em que se eleve o poder aquisitivo da população e se erradique a fome no Brasil.

Existe aqui uma crítica ao modelo de desenvolvimento adotado e, assim como nos documentos anteriores, a aposta está em outro modelo produtivo e distributivo. A fome é uma retórica potente para criticar um modelo concentrador. Neste sentido, este documento também sinaliza para a mudança no modelo econômico como solução definitiva para o problema da fome no Brasil, onde seja priorizado o atendimento das

necessidades básicas da população, o que demanda nova estrutura fundiária por meio de ampla e radical reforma agrária, e valorização do pequeno e médio produtor rural.

Neste sentido, a CPI faz diversas recomendações com vistas a equacionar o problema da fome e pôr fim a ameaça à segurança alimentar da população, dentre elas estão (BRASIL, 1991, p. 32-39):

- Acelerar a tramitação dos projetos de lei que visam regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
- Que os investimentos públicos em infraestrutura rural, em desenvolvimento tecnológico, em pesquisa e extensão agropecuária, em capacitação de recursos humanos, em apoio ao associativismo e ao cooperativismo, sejam preferencialmente direcionados a apoiar a produção de alimentos;
- Que os investimentos públicos em captação, armazenamento e distribuição de água, visando ao combate à seca e à irrigação das lavouras, contemplem prioritariamente a região semiárida nordestina e o vale do rio Jequitinhonha;
- Que o Governo Federal adote medidas visando à redução das perdas pós-colheita de produtos agrícolas;
- Que os produtos alimentícios integrantes da cesta básica da população brasileira sejam isentos de tributação;
- Que o Governo Federal formule e implemente políticas econômicas em todas as suas vertentes: agrícola, industrial, fiscal, monetária, de preços e salários, entre outras, voltadas para a desconcentração da renda e para a eliminação da miséria e da fome;
- Que, a curto prazo, se unifiquem os programas existentes de distribuição de alimentos e que suas metas sejam ajustadas de modo que os recursos disponíveis sejam suficientes para atender a 100% de seu público-alvo. Que, a longo prazo, tais programas sejam totalmente extintos, mediante gradual desativação, à medida em que se eleve o poder aquisitivo da população e se erradique a fome no Brasil.

As recomendações giram em torno de mudanças nas políticas econômicas, nos programas sociais, e principalmente em torno de mudanças na política agrícola. Nesta perspectiva, ao final o documento faz um requerimento sinalizando para a urgência em considerar o Projeto de Lei nº 11, de 1991, o qual “dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título

VII da Constituição Federal.” A justificativa para o requerimento é que “A execução da Reforma Agrária no Brasil é imprescindível para o equacionamento de muitos problemas nacionais da maior gravidade, tais como a miséria, a fome, o êxodo rural, a violência no campo e a forte concentração da renda. É também um imperativo para a retornada do desenvolvimento nacional, em busca da modernidade” (BRASIL, 1991, não paginado). Assim como nos demais documentos vistos até aqui, existe uma forte sinalização para a reforma agrária como um caminho essencial para a resolução do problema.

Por outro lado, a CPI também sinaliza para corrupção por parte das empresas de aquisição de alimentos, onde das licitações visando à aquisição de alimentos formulados por entidades questionadas na CPI, infringem o princípio da moralidade administrativa, ou até o princípio maior da legalidade. E muitas vezes as empresas que participam das licitações são as mesmas (cartelização no mercado). Inclusive sinaliza para práticas ilícitas do INAN (órgão responsável pela CNAN de 1986 - BRASIL, 1986), sob direção de Marcos de Carvalho Candau, Sociólogo, que também foi Secretário de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Ou seja, dentro de institutos próprios do governo parece existir um beneficiamento para empresas e um modelo que não beneficia os pequenos produtores e a agricultura familiar.

De forma geral o documento dialoga bastante com o produzido pelo governo paralelo (SILVA; SILVA, 1991), ao sinalizar para mudanças no modelo econômico; responsabilidades do Estado; urgência de reforma agrária e no sistema agrícola; apoio aos pequenos e médios produtores rurais; importância de subsídios governamentais para os alimentos que compõem a cesta básica. É uma forma da retórica da fome pressionar o governo por mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social adotado.

#### **4.2.4 O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar (1993)**

O documento foi produzido em 1993, durante o governo Itamar Franco, pelo IPEA. É o documento de política nº14 produzido pelo Instituto, estes documentos possuem como objetivo apresentar breve discussão sobre determinadas políticas de Governo propostas ou em vigor. Coube a esse documento dimensionar a população que apresentava condições mais graves de insuficiência alimentar (o Mapa da Fome), expondo os indicadores da indigência e da fome (IPEA, 1993). É a produção de dados

sobre a fome com o intuito de dar subsídios para ações de enfrentamento à fome, o que, de certa forma, pressiona o governo para a implementação de mais medidas em torno do problema. Segundo o documento,

Trinta e dois milhões de brasileiros - uma população equivalente à da Argentina - defronta-se, diariamente, com o problema da fome. São nove milhões de famílias, cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais. Esse foi o limite utilizado para determinar a população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar (IPEA, 1993, p. 5).

Foram construídos indicadores sobre a população que vive em situação de fome, que seriam as famílias que possuíam renda para no máximo conseguirem comprar uma cesta básica no mês. Não é apontada uma diferenciação da renda necessária para aquisição de uma cesta básica, pelas diversas regiões brasileiras. A limitação do que é considerado miséria é arbitrária, mas foi necessária para a construção de um argumento que dimensionasse o tamanho do problema, ainda que subestimado.

Com isso, o quantitativo divulgado, “os trinta e dois milhões de famintos”, ao mesmo tempo que causou grande comoção e mobilização na população, trouxe diversos questionamentos, como a análise feita por Tavares e Monteiro (1994) que questionam os dados referente ao número de brasileiros vivendo em situações de pobreza extrema e fome no Brasil. Ao analisarem diversos indicadores dos anos 80, sinalizam para um paradoxo no período: apesar da estagnação econômica com aumento na concentração de renda, houve melhorias nas condições de vida da população. Questionam que os dados referentes a existência de milhões de brasileiros vivendo em famílias com rendimento mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, podem não representar a realidade, já que a renda familiar *per capita* é subestimada tanto no topo quanto nos rendimentos não assalariados na base da pirâmide (pela existência de um forte setor da economia informal urbana e pelo renascimento da agricultura de subsistência). Os autores, que criticam a ideia de que a década de 1980 foi uma década perdida, destacam uma mudança profunda na estrutura demográfica da população brasileira, com redução na taxa de mortalidade e na taxa de natalidade, que, associada a melhorias nas condições de vida, aumentaram a esperança de vida ao nascer no período. Neste sentido, criticam os valores divulgados sobre fome e pobreza em contraposição às melhorias nas condições de vida da população, aspectos que ficam silenciados ao olhar somente para a renda da população.

Para além do quantitativo de famintos, o documento também aponta a distribuição destes nas diferentes regiões brasileiras.

A metade dos brasileiros cuja renda não permite sequer acesso a uma quantidade adequada de alimentos localiza-se nas cidades. A parcela mais significativa destes – cerca de 7,2 milhões de indigentes – está no Nordeste. Outra parcela apreciável dos famintos urbanos está nas regiões metropolitanas – 4,5 milhões de pessoas, ou cerca de 30% do total de indigentes que vivem nas cidades brasileiras. Apesar da concentração no Nordeste e nas grandes cidades, a fome urbana dissemina-se por todo território nacional (IPEA, 1993, p. 5).

Se observamos apenas a indigência na área rural, o predomínio da região Nordeste é absoluto. Ali concentram-se mais de 60% das pessoas cuja renda não lhes permite sustentar um padrão aceitável de alimentação. Cabe atentar, no entanto, para o fato de que na área rural o consumo de alimentos é mais alto do que nas áreas urbanas (7,5% em média), o que se explica pela maior possibilidade de acesso a alimentos que não passam pelo mercado (a ocorrência de índices mais elevados de **desnutrição** nas áreas rurais deve-se a maiores dificuldades de acesso a serviços de saúde e saneamento) (IPEA, 1993, p. 5).

É interessante ressaltar que, neste trecho, alguns conceitos se misturam e se confundem, como a utilização da palavra indigência como sinônimo de fome. Segundo Burlandy e Costa (2007) a não satisfação da alimentação, dimensão humana inalienável, é sempre considerada uma expressão gritante da pobreza. Esta relação é tão estreita que os indicadores de indigência (condição mais adversa do que a pobreza) que são adotados com frequência, se confundem com o dimensionamento da fome. Segundo a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), baseada nos parâmetros da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), o valor da linha de indigência corresponde à renda suficiente para garantir a aquisição de uma cesta básica alimentar contendo os itens suficientes para cobrir as necessidades nutricionais da população, valor que difere nas diferentes regiões (NAÇÕES UNIDAS, 2010). Contudo, a renda não é a única forma de garantir acesso ao alimento.

Além disso, é feita uma associação direta entre desnutrição e indigência/fome, assim como no documento escrito pela CPI da fome (BRASIL, 1991); mas por último a desnutrição é associada ao precário acesso a serviços de saúde e saneamento<sup>37</sup>, ou seja, não basta só o acesso ao alimento, é preciso garantir o acesso a outras necessidades fundamentais como saúde e saneamento básico, e ao fazer isso, amplia a compreensão sobre desnutrição para além da fome.

---

<sup>37</sup> A falta de acesso ao serviço de saúde e saneamento básico tem como consequência a ausência de assistência e de medidas preventivas, o que pode repercutir no aumento de casos ou no agravamento de doenças comuns nessa situação, o que na infância, facilmente progride para desnutrição.

Apesar do título do documento fazer uma clara associação da fome e da segurança alimentar, ao indicar que o mapa da fome daria subsídios para a formulação de uma política de segurança alimentar, o termo “Segurança Alimentar” é pouco mencionado no decorrer do documento, somente 6 vezes, se remetendo ao título ou citando a criação CONSEA como o argumento de que o governo incorporou o tema como prioridade. Tal distanciamento diverge um pouco dos documentos analisados anteriormente, sobretudo o que foi produzido pelo governo paralelo, onde a segurança alimentar aparece de forma atrelada ao debate sobre a fome, ampliando o olhar. Nele não se fala mais em garantir somente o acesso ao alimento, é importante também a qualidade desse alimento, com um olhar mais abrangente desde a sua produção até o consumo, isso abre interfaces com diversos setores, mexe com todo o sistema produtivo, por isso se fala em mudança do projeto de desenvolvimento.

Importante ressaltar que se trata de um documento produzido pelo IPEA, órgão que é associado ao governo, e possuía como objetivo central dimensionar a fome. Entretanto, segundo Burlandy e Costa (2007), quando a fome é abordada em uma perspectiva reducionista, ou seja, desarticulada dos demais componentes da SAN, as ações se voltam mais para as questões biológicas, com intervenções de caráter emergencial, as quais são insuficientes para solucionar o problema, pois não afetam seus determinantes. As desigualdades inerentes ao sistema econômico e ao processo produtivo são fatores determinantes da fome e precisam ser enfrentados para que os programas deixem de ser medidas compensatórias para um problema continuamente gerado pela dinâmica socioeconômica

Nesta linha, o documento aponta que, no Brasil, a produção de alimentos é mais que suficiente, mas, paradoxalmente, os números da fome são alarmantes:

O Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja). A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira (...) a fome que aflige 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos. O problema alimentar reside no descompasso entre o poder aquisitivo de um amplo segmento da população e o custo de aquisição de uma quantidade de alimentos compatível com a necessidade de alimentação do trabalhador e de sua família (IPEA, 1993, p. 6).

Os autores atribuem tal descompasso ao grande desperdício de alimentos na armazenagem, transporte e manuseio, e ao “desencontro geográfico” entre a produção de alimentos (90% no Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e a localização das famílias mais



necessitadas (Norte e Nordeste). Destacam ainda que o equacionamento definitivo do problema depende de ações voltadas para a “convergência entre o poder aquisitivo da grande maioria dos trabalhadores brasileiros e os preços de uma alimentação adequada” (IPEA, 1993, p. 6). Ou seja, atribuem o problema à falta de acesso ao alimento, seja por distanciamento geográfico, seja por falta de renda.

Contudo, olhar somente para a renda também não dá conta da complexidade do problema da fome e seus determinantes, visto que, há situações em que uma pessoa pode não dispor de renda monetária para suprir suas necessidades de alimentação, mas têm acesso a outros recursos que a impede de passar fome, como doações, inserção em programas sociais e redes de apoio ou o plantio para próprio consumo, por exemplo (BURLANDY; COSTA, 2007).

Nessa perspectiva, o documento aponta que as ações do governo devem ser complementadas por ações de cunho assistencial, como a distribuição gratuita de alimentos para grupos específicos da população, como as crianças, por meio da merenda escolar e da distribuição de leite para aquelas que se encontram com desnutrição, e por meio da ampliação e revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Sinalizam a importância dessas ações também nas áreas rurais, onde encontram-se 50% dos indigentes no Brasil, locais com índices alarmantes de fome e desnutrição. As medidas assistenciais nesta área englobariam ações em “regiões-problema” voltadas para o acesso à terra, o fornecimento de sementes, projetos especiais de irrigação, a assistência técnica e a distribuição de implementos agrícolas (IPEA, 1993, p. 7). Apesar do documento sinalizar anteriormente a falta de acesso ao saneamento e à saúde nas áreas rurais, é contraditório ainda pensar que os índices de indigência são tão altos em locais onde teoricamente o consumo de alimentos é mais alto.

Contudo, diferentes dos documentos anteriores, neste documento se fala muito pouco ou quase nada em reforma agrária, cita apenas a importância de melhorar o acesso à terra em regiões-problemas, como se não fosse necessária em todo o território nacional. Ou seja, sugere que o tema entre na agenda de governo, mas não para enfrentar o cerne da questão, e sim permanecer com medidas compensatórias e de distribuição de alimentos.

Em outro ponto, apesar do documento sinalizar que o combate à fome precisa ser entendido como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país, visto que a fome, para os autores, é um subproduto direto da indigência e para combater-la é preciso combater suas causas, o que poderia apontar para a responsabilidade

governamental, acaba por reduzir o debate à importância do papel da educação na estratégia de desenvolvimento, no aprimoramento do indivíduo. Tal questão pode ser observada no trecho abaixo:

**A prioridade ao combate à fome só será efetiva se for entendida como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país.** Ainda que ações emergenciais voltadas para a distribuição de alimentos aos mais necessitados seja importante para aliviar o sofrimento de um grande número de brasileiros, é preciso ficar claro para todos que **a fome é um subproduto direto da indigência.** Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas que contribuem para a perpetuação de condições sociais inaceitáveis para os padrões de riqueza - real e potencial - ostentados pelo Brasil. Nesse sentido, urge atribuir uma importância renovada ao papel que a educação deverá desempenhar em uma estratégia de desenvolvimento. No aprimoramento do Indivíduo estão depositadas as esperanças de um futuro no qual a organização social, o sistema político e as relações de trabalho irão adquirir formas compatíveis com o propósito de conciliar o crescimento econômico e o progresso social (IPEA, 1993, p. 6. Grifo nosso).

Algo que fica pouco explicativo e dá margem para diversas interpretações, como se faltasse educação ao povo no que tange ao problema da fome, responsabilizando a sociedade e não os governos por um problema que se perpetua na nossa história.

Falam de mudanças no modelo de desenvolvimento, mas não enfatizam em redistribuição de renda e desigualdade, citam apenas que o governo deveria atuar no fortalecimento de políticas voltadas para o combate ao desemprego, à retomada do crescimento, na melhoria dos padrões de remuneração do trabalhador e em medidas para reduzir a distância entre o preço recebido pelos produtores e os custos de aquisição dos alimentos básicos na rede do comércio varejista, voltando-se mais para medidas econômicas, e menos para as sociais e estruturais.

#### **4.2.5 Relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) (1994)**

Este documento foi produzido em 1994, em uma parceria do CONSEA com a Ação da cidadania, ou seja, apesar de contar com a participação do governo, entre ministros e membros do CONSEA, conta também com a sociedade civil, são vozes diversas que nem sempre expressam os mesmos interesses.

O CONSEA representa, segundo o relatório, “uma inovadora forma de parceria entre governo e sociedade na busca de alternativas, na formulação de propostas e na implementação de ações que visem equacionar o problema da fome e da miséria”

(CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 124). É um novo arranjo na configuração da política institucional brasileira, que visava favorecer o diálogo com diferentes atores, um conselho que incorporava diversos atores de diferentes áreas do governo e outros segmentos, então é uma mudança importante na maneira de fazer a política. É uma aposta institucional, assim como a Segurança Alimentar é uma aposta de um projeto político muito claro que faz e obriga esse diálogo intersetorial, é um projeto que tem uma potência muito grande de outra forma de fazer política dentro do Estado brasileiro.

A I CNSA seria um avanço nesse processo, com o intuito de ampliar o debate sobre as causas e as soluções para a fome e a miséria (mais uma vez se busca apurar as causas da fome, assim como na I CNAN e na CPI da fome), alcançando o maior número possível de locais e segmentos sociais, ou seja, pode-se observar aqui uma tentativa de ampliação do debate, talvez buscando outros auditórios.

Na introdução do material onde consta o relatório final, é apontado que, nas últimas décadas, o Brasil passou a fazer parte dos grandes parceiros do mercado comercial e financeiro do mundo. Contudo, convive com problemas antigos como malária, esquistossomose, dengue, cólera e desnutrição. “Pior ainda, convive com uma leva de 32 milhões de miseráveis, que não têm emprego, o que comer, onde morar, educação, nem assistência à saúde. O Mapa da Fome (...) mostra uma realidade cruel e insustentável para qualquer sociedade que pretenda viver com dignidade”(CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 7). Os dados divulgados pelo trabalho do IPEA são utilizados aqui como um argumento retórico para mostrar a realidade que se pretende enfrentar por meio de uma política de segurança alimentar, entendendo que aqueles que passam fome seriam os miseráveis, que não têm emprego, alimento, moradia, educação e saúde.

A Conferência tinha como objetivos: “promover a reflexão e o debate sobre a Segurança Alimentar, identificar alternativas de intervenção e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas que a assegurem” (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 30), além disso, tinha como objetivos específicos:

**discutir o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão;** obter consenso sobre prioridades e diretrizes para formulação de políticas e proposição de instrumentos de intervenção; **discutir o processo de construção de cidadania;** identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade; e identificar novas formas e mecanismos de parceria e articulação entre ações governamentais e não governamentais, tendo em vista a construção de uma nova relação Estado/Sociedade (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 30. Grifo nosso).

O primeiro destes objetivos volta a apontar para a retórica da fome e da miséria como um argumento para construir um debate em torno da segurança alimentar. No relatório aparecem, com frequência, as palavras fome e miséria juntas, como é possível observar ao anunciar o quadro de 32 milhões de miseráveis (e não 32 milhões de famintos). Em alguns momentos fala-se também na ausência de cidadania junto da fome e da miséria, o que traz relação com a garantia de direitos, como o Direito Humano à Alimentação. Os termos aparecem juntos também no nome da “Ação da Cidadania contra a Fome a miséria e pela vida”. Tal associação é importante, pois se a intenção é propor um outro modelo de desenvolvimento é preciso que se indique o que mantém uma situação de fome. Constrói-se aqui um argumento de que a fome tem a ver com concentração de renda e desigualdade, não é uma questão meramente da produção e do acesso ao alimento.

Associar a fome e a miséria nesse momento também é estratégico, ela poderia ser tratada de forma isolada. Ao associar-se com a miséria, a intencionalidade parece ser reforçar uma pauta política que está sendo costurada, que tenciona o projeto de desenvolvimento. É um caminho presente claramente nesse documento, de proposição, que fala para um auditório. Existe uma retórica argumentativa para que o auditório aceite e incorpore esse discurso.

O Relatório final da I CNSA é composto por duas partes, a primeira é a “Declaração Política em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar”. A qual é seguida pelo “Documento Programático”.

A Declaração em defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar já inicia fazendo uma crítica ao modelo de desenvolvimento econômico implantado no Brasil, responsabilizando-o pela existência de 32 milhões de miseráveis (e não famintos), sinalizados pelo Mapa da Fome do IPEA (IPEA, 1993).

O perverso modelo de desenvolvimento econômico implantado no Brasil, gerador de concentração de capital, renda, terra, oportunidades, com a consequente exclusão social, acarretou a existência de 32 milhões de miseráveis. Este é o número que deixou estarecida a sociedade brasileira quando foi divulgado, no início de 1993, o Mapa da Fome do IPEA. Nenhuma informação era nova. Novo apenas era o modo de apresentá-las. Há muito se sabe que a desnutrição atinge mais de 30% das crianças menores de cinco anos. Que de cada mil crianças que nascem, mais de 60 morrem antes de completar um ano de vida. Que os brasileiros padecem de doenças infectocontagiosas e parasitárias, ligadas à miséria, problemas que há décadas desaparecem nos países desenvolvidos. No Brasil algumas dessas enfermidades já haviam sido erradicadas, reaparecendo com o sucateamento dos serviços públicos, tais como saúde, saneamento básico e habitação, entre outros. Que existem milhões de pessoas vivendo em favelas, cortiços ou ao relento. Que milhões de brasileiros

vivem a infamante situação de buscar e não encontrar trabalho. Que milhões de brasileiros subsistem no meio rural sem direito a um pedaço de terra para plantar o suficiente até para o seu sustento alimentar (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 123).

A indignação com esse quadro não surgiu hoje. É o próprio processo de construção da cidadania que torna público o que antes as elites brasileiras ocultavam. São os movimentos sociais, a construção de entidades representativas de inúmeros setores da população excluídos e marginalizados, são as estruturas de representação política dos trabalhadores que tomam possível a expressão pública dessa indignação que, no seu sentido propositivo, se expressa também na luta pela Segurança Alimentar da população brasileira. Para intervir sobre esse quadro se organizou a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida (...) Surge da consciência popular de que não bastava isso. Surge para mobilizar, reunir, sensibilizar a sociedade brasileira para a urgência das mudanças necessárias e para promover ações de intervenção transformadora sobre uma realidade social, econômica e política que produz e reproduz a fome, a miséria, a exclusão. (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 124).

O documento deixa claro que os dados apresentados não são novos, que “há muito se sabe sobre eles”, e ao fazer isso, também estão cobrando um novo posicionamento. Mostra que não basta só a comida, é preciso garantir o acesso a outros direitos fundamentais. É um discurso de denúncia e pressão por uma mudança na condução política. É um argumento retórico que associa a fome à miséria e à exclusão. Ou seja, os dados sobre a fome já existiam e em outros momentos já foram denunciados. O tema persiste na história da trajetória brasileira, ele sempre esteve presente. O que muda nesse momento? Parece que o cenário político, com a perspectiva do ano eleitoral, servia de estímulo aos movimentos sociais e de esperança por mudanças.

Neste sentido, o relatório faz uma avaliação da ação governamental relativa à Segurança Alimentar nos dois anos do governo Itamar Franco:

a) Nestes dois anos a ação governamental não se transformou em uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A política econômica do governo, de submissão ao capital internacional (carreamento de recursos financeiros para pagamento da dívida externa), não apenas continuou a ser implementada à revelia do seu efeito sobre a realidade da fome e miséria da maioria da população brasileira, implicando na redução de recursos para as políticas sociais, como também, através de medidas macroeconômicas de ajuste estrutural, provocou um agravamento ainda maior no quadro de exclusão econômico-social; b) Por iniciativa, dedicação e empenho de seus integrantes, o CONSEA buscou: garantir e ampliar recursos orçamentários para programas governamentais de combate à fome como, a Merenda Escolar, o Programa “Leite é Saúde” e a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT; forçar a retomada do processo de desapropriação de terras para a Reforma Agrária suspenso desde 1988; garantir o acompanhamento e transparência na elaboração do orçamento e utilização dos recursos orçamentários; elaborar e implementar o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA para dois milhões de famílias na região do Polígono da Seca; articular a ação governamental de diversos ministérios e entidades públicas entre si e com a Ação da Cidadania; c) Contudo, em termos

de implementação de uma efetiva Política Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA não conseguiu romper com a prática fragmentária e as políticas contraditórias do governo brasileiro (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 125-126).

Nesta linha, é feita uma crítica à condução política até o momento, com posicionamento político de oposição ao governo. Inclusive ressalta as consequências do Plano Real, o qual não teria modificado estruturalmente a direção do crescimento econômico, por não buscar formas imediatas de combater a fome, a miséria e a exclusão, indo na contramão dos princípios da Política Nacional de Segurança Alimentar. Os participantes da Conferência afirmam que “a Segurança alimentar de todos os brasileiros somente poderá ser garantida se as políticas econômica e social se harmonizarem em **um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento que tenha como um dos eixos articuladores e norteadores a proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar**” (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 127 - grifo nosso). Importa ressaltar que a Conferência é composta não só de pessoas que estão no governo, mas também de outros órgãos não governamentais, de representantes de instâncias mais locais, entre outros. O relatório final é o resultado de diversas vozes.

A Segurança Alimentar seria então o eixo de um novo projeto de desenvolvimento nacional, um “componente estratégico” e o conceito de Segurança Alimentar deveria ser construído de acordo com a realidade nacional de cada país, no caso do Brasil “haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano”(CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 128).

Nesse sentido, no relatório são apontados como requerimentos básicos da Segurança Alimentar:

a) uma produção suficiente, estável, autônoma, sustentável e equitativa de todos os alimentos que compõem as cestas básicas predominantes nas diversas regiões brasileiras; b) uma estrutura produtiva democrática e eficiente, construída por uma reforma agrária efetiva (...); c) uma população que disponha de renda suficiente para adquirir os alimentos em quantidade e qualidade que atendam às suas necessidades nutricionais e para desfrutar de crescente qualidade de vida; d) um sistema de abastecimento alimentar, suportado por disponibilidade de produtos especialmente distribuída em função da demanda expressa a nível regional(...); e) uma política macroeconômica e políticas setoriais fomentadoras do emprego, da produção eficiente de bens (...); f) As políticas sociais- como as de educação, saúde, nutrição, habitação, saneamento e transporte – para estarem em sintonia com a Segurança Alimentar, haverão de ser universalizadas com qualidade, respeitando as especificidades regionais e sociais; g) uma política de fomento e garantia de emprego de mulheres no processo produtivo e de valorização dos trabalhos considerados como sendo

de gênero feminino; h) um programa de incentivo à pesquisa científica na área de alimentação natural (...); i) uma política tributária justa que contemple a isenção de impostos para os alimentos básicos; j) a democratização do sistema de comunicação; l) análises permanentes da qualidade e fiscalização das quantidades dos alimentos em estoques do governo (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 128).

Colocam a Reforma Agrária como exigência fundamental para que o Brasil alcance a Segurança Alimentar, onde, por meio da correção das distorções da estrutura fundiária será possível um novo processo de desenvolvimento rural igualitário, sustentável e que contribua para a conquista da cidadania e da democracia. A democratização do acesso à terra é considerada como pré-requisito para cidadania. Deve permear, ainda, “todas as políticas e ações de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, em particular o empresariado, que tem sustentado e usufruído do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente”(CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 128). Essa perspectiva se aproxima bastante da que está presente no documento criado pelo governo paralelo (SILVA; SILVA, 1991), e que serviu de base para a criação do CONSEA e de todo esse movimento em prol da segurança alimentar.

Ou seja, é a construção de um discurso em torno do que se entende aqui como segurança alimentar, a partir de uma série de pré-requisitos que se aproximam do que hoje entendemos como Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). É o discurso ofertado para construção de um outro modelo de desenvolvimento, que se contrapõe ao modelo neoliberal. Articula sociedade, reforça cidadania, ética e solidariedade, sustentabilidade, soberania, reforma agrária, renda, abastecimento, emprego, pesquisa, isenção de impostos para cesta básica, mas ainda com forte sustentação num modelo econômico e produtivo. Na construção de um discurso a segurança alimentar pega carona com a fome, que é o que mobiliza a sociedade, pressiona candidatos e governos. A Segurança Alimentar é o projeto político, o que daria resposta mais contundente para algo que “já se sabe há décadas”. Os requisitos fundamentais para a Segurança alimentar são os componentes da pauta política, o que deve ser apresentado como plataforma para os candidatos se comprometerem.

Cabe ressaltar que a Conferência, apesar de contar com um híbrido de participação de grupos da sociedade civil, expressa a pauta política do governo paralelo do PT, que foi acolhida pelo Presidente Itamar Franco. Lula viria candidato nas próximas

eleições e começa aqui a tentar construir seu projeto de governo. Essa pauta voltará em cena quando o Lula for eleito, em 2003, como veremos mais adiante.

Na segunda parte do relatório é apresentado o Documento Programático, intitulado: “Condições e requisitos para a Segurança Alimentar e propostas para uma política de Segurança Alimentar”. O Documento contém os conteúdos não redundantes das propostas dos 50 Grupos de Trabalho que se reuniram na I CNSA. Desta forma, destacam que é possível e natural que apresente “tensões conceituais internas, repetições, descontinuidades formais, heterogeneidade de estilo e, até mesmo, eventuais incoerências de conteúdo” por ser a “expressão de um movimento plural emergente no qual comparece a diversidade dos múltiplos agentes e setores sociais que conformam a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 133).

Nesta compreensão, os participantes apostam num outro modelo de relação Estado-sociedade, com uma parceria entre sociedade civil e Estado, por meio de uma gestão democrática e participativa em todos os níveis de governo e em todos os poderes. Pela Conferência ter sido composta por um grupo amplo e diverso, essa pode ter sido a aposta de um grupo, que teve mais oportunidade de vocalização.

No que tange a participação e o controle social o relatório aponta que:

Há hoje um consenso de que a fome e a miséria que atingem parcelas crescentes da população brasileira só podem ser enfrentadas em uma relação de parceria entre a sociedade civil e o Estado, com o desenvolvimento das políticas governamentais necessárias e com a implantação de uma gestão democrática e participativa em todos os níveis de governo e em todos os poderes (...) A sociedade civil surpreendeu a todos ao gerar o maior movimento social hoje existente no Brasil. Seu papel tem sido o de desenvolver ações de solidariedade junto aos que não têm acesso ao alimento e de politizar a questão da fome e da miséria pressionando o governo para reverter as políticas de exclusão e para gerar empregos, aumentar salários, criar novas políticas sociais com vistas à melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 130).

Ou seja, o movimento da sociedade civil mostrou que há uma sociedade que estava atuando, desenvolvendo ações de solidariedade, politizando a questão da fome e exigindo mudanças na condução política do problema. É um movimento que vai além da distribuição de alimentos, uma vez que democratiza a discussão, pondo em xeque o atual modelo de desenvolvimento brasileiro e as opções por políticas compensatórias, como as de distribuição de alimentos. Contudo, o documento aponta que a disposição anunciada



pelo governo em atuar no combate à fome e à miséria não tem se efetivado, como pode ser observado na seguinte passagem:

O governo, por sua vez, ao definir como prioridade maior o combate à fome e à miséria, anunciou uma disposição e um conjunto de medidas que não tem se efetivado na prática. Ao contrário, apesar de seu discurso que enfatiza o combate à fome e à miséria, tem adotado políticas que aprofundam a exclusão. É o caso do desvio dos recursos do Fundo Social de Emergência, de fixação do salário mínimo em R\$ 64,79, da liberação dos aumentos de preços praticados, por exemplo, nos alimentos, e do aumento dos juros reais da dívida pública (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 130).

O documento aponta também para a importância das ações locais, olhando para além dos números, para a “fome concreta de pessoas concretas, que moram numa rua, numa quadra, num bairro, num pequeno município ou área rural” (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 151), como a ênfase no desenvolvimento de trabalho comunitário, visando prevenir a desnutrição e promover políticas de incentivo ao aleitamento materno e incentivo à ampliação e fortalecimento do Programa de Agentes Comunitários em Saúde, como uma estratégia de aproximação com as comunidades. O relatório enfatiza ainda a importância da descentralização dos serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do controle social, a partir da criação de Conselhos Municipais e Estaduais de Segurança Alimentar, com poder deliberativo, com participação de 2/3 da sociedade civil. A descentralização era uma grande aposta no período, era sinônimo de democracia. Como veremos mais adiante, tais movimentos se aproximam das estratégias que foram pensadas no início do governo Lula e citadas por Frei Betto no livro *Calendário do poder* (BETTO, 2007), o qual enfatiza a importância dessas ações em âmbito local.

Outro ponto que é sinalizado se refere a relação entre as ações emergenciais e as estruturais, onde não deveria haver contradição, ou seja, entre garantir o alimento aos famintos e lutar em prol da mudança do modelo de desenvolvimento existente, entre o imediato e o que leva a mudanças estruturais. No que tange as medidas estruturais:

faz-se necessário um esforço sério para criação de empregos adequados e estáveis para todos, inclusive através da reforma agrária e da geração e distribuição de renda. Dessa forma, resgata-se para o mercado os contingentes de excluídos hoje existentes no país, conferindo-lhes, ao mesmo tempo, as condições de produtores, consumidores e cidadãos. Esta estratégia contempla ações estruturalmente transformadoras que, também, podem ser desencadeadas de imediato, mas só proporcionarão resultados sensíveis a médio prazo (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 142).

Uma das ações compreendidas como emergências seria:

Fortalecimento, ampliação, agilização e desburocratização de programas de distribuição de alimentos - em quantidade e qualidade apropriadas - no campo e nas cidades. Quem tem fome tem pressa e os grandes contingentes de crianças, jovens e adultos em situação de desnutrição ou de subnutrição, não podem ser deixados à espera de medidas de cunho estrutural e distributivo com efeitos a longo prazo. Esses programas devem conter componentes de **educação nutricional**, ser descentralizados e com ampla participação popular em todas as suas fases, permitindo mecanismos de avaliação do seu impacto, revisão ou reformulação, se necessário, ou extinção quando atingidos os objetivos da Segurança Alimentar (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 142)

Em suma, o que se observa nesse documento é uma forte crítica ao modelo de desenvolvimento que é gerador de fome, miséria e exclusão social. Tudo isso é posto como um pano de fundo para justificar o que se quer de fato, a construção de uma Política de Segurança Alimentar, o argumento é utilizado aqui, mais uma vez, de forma retórica. O CONSEA é colocado como órgão que vai buscar equacionar o problema da fome e da miséria, como estratégia política concreta para articulação entre áreas e entrada de novos atores em cena, no debate político de áreas que talvez não tivessem tanta abertura para o diálogo, como a agricultura por exemplo. É um documento produzido em meio ao clima de eleições presidenciais.

### **Apontamentos sobre o período**

No início desse período, marcado pelo fim dos governos militares, pelo processo de redemocratização, de luta por direitos, por representatividade e reivindicações por melhores condições de vida, a fome aparece de forma discreta e começa a ganhar espaço, chegando ao final do período estudado com grande visibilidade na política, a partir de documentos que a utilizam de forma retórica para a construção de um projeto de governo. Tanto que, em um curto período de tempo, foram produzidos muitos documentos com certa especificidade: uma primeira Conferência em 1986, onde a fome aparece de forma muito discreta no debate; uma CPI da fome, a qual não ocorre com frequência, sendo mais comum em momentos de pressão política; um documento produzido por um governo paralelo; um Mapa da Fome, encomendado por Betinho e produzido pela institucionalidade, mas que ainda assim pressiona o governo; e uma última Conferência produzida por um Conselho que foi constituído com o intuito de combater a fome. Ainda neste período, temos uma ampla mobilização da sociedade em prol da campanha da Ação da Cidadania criada por Betinho. Os documentos não se esgotam nessa análise e nem todos falam diretamente sobre a fome, mas são de suma importância na trajetória e apontam para o crescimento do debate no campo político.

## 5. A RETÓRICA DA FOME NA DISPUTA DE PROJETOS POLÍTICOS: PT X PSDB

“...O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida... negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida.”

(Relatório do Brasil para a Cúpula Mundial de Alimentação, Roma – 1994<sup>38</sup>)



Fonte: <http://alimentacaonnet.blogspot.com/2010/12/direito-humano-alimentacao-adequada.html>

<sup>38</sup> Frase do Relatório brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, mencionada na Política Nacional de Alimentação e Nutrição de 2007.

## 5.1 CONJUNTURA DO PAÍS, GRUPOS E ATORES QUE SE ARTICULAM E COMO A FOME APARECE NO DEBATE POLÍTICO

No início dos anos 1990, com um processo democrático ainda incipiente, convivemos com turbulências econômicas, políticas, e uma expressiva mobilização popular por melhores condições de vida, haja vista que uma importante parcela da população convivia com a fome e a indigência, muito em decorrência de um período de crise econômica e de inflação galopante. O que estava em jogo neste momento era a necessidade urgente de estabilização da moeda.

Fagnani (1999), ao estudar o período compreendido entre 1964-1998<sup>39</sup>, sinaliza que na década de 1990 ocorreu uma fase de (contra) reformas liberais e conservadoras, com foco na desfiguração do projeto reformista, expresso, sobretudo, na Constituição Federal de 1988.

Seu foco privilegiado é a desfiguração do referido projeto reformista, cujo esboço mais completo encontrava-se expresso na Constituição de 1988. Essa versão, frágil e inacabada, representou avanços apenas formais, ao delimitar os marcos genéricos que deveriam orientar a etapa posterior relativa à tramitação da legislação constitucional complementar – esta sim, crucial para a consolidação efetiva do projeto (FAGNANI, 1999, p.156).

O cenário que se apresentava no início dos anos 1990 no Brasil, conforme afirma Sallum Jr. (2004), era de entrada voluntária de capital externo, avanço do liberalismo econômico e rejeição política para soluções autoritárias para a crise (legados do governo Collor), exacerbação da instabilidade político-econômica durante o governo Itamar Franco e um “avassalador” crescimento do prestígio popular de **Luís Inácio Lula da Silva**. Tais condições foram uma alavanca importante para uma nova tentativa de superar a crise iniciada na década de 1980.

Foi então que lideranças políticas de centro e de direita negociaram associação entre seus partidos para a continuidade das reformas liberais, da estabilização econômica e da tomada de poder político central, o que se materializou com o lançamento, durante a campanha eleitoral, do Plano Real e da candidatura à Presidência da República pelo

---

<sup>39</sup> O autor divide o período de 1964-1998 em 3 momentos no que tange a intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil. Além da década de 1990, os outros dois momentos são compreendidos entre 1964-1985- marcado pela implementação de uma estratégia conservadora- e entre 1985-1990, período da transição democrática, conduzida por uma ampla e heterogênea coalizão de forças, com dos movimentos distintos - de um lado a “ala progressista” tentava impulsionar uma agenda de reformas que se materializou com a Constituição Federal de 1988; de outro lado estavam as forças conservadoras que tentavam obstruir o processamento dessa agenda.

PSDB de seu articulador, **Fernando Henrique Cardoso (FHC)**, o então Ministro da Fazenda. “O Plano Real foi só um dos elementos relevantes na superação da conjuntura crítica anterior. Ele foi peça subordinada da articulação política que projetava tomar o poder e reconstruir o Estado em uma perspectiva liberal” (SALLUM JR, 2004, p. 61).

A proposta de governo do candidato FHC, intitulada “**Mãos à obra, Brasil-1994**”, aponta para a necessidade de um novo projeto de desenvolvimento, que fosse capaz de gerar riqueza, para depois investir na justiça social:

A proposta do Governo Fernando Henrique submete à discussão um projeto de transformação da sociedade brasileira. Estão definidas diretrizes claras e viáveis que respondem às necessidades fundamentais do povo brasileiro. Por trás da desorganização do Estado e das dificuldades da economia que a inflação expressava, está o esgotamento do nosso **modelo de desenvolvimento** baseado na industrialização protegida. É preciso definir e implementar um novo modelo de desenvolvimento que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção inteligente da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado.

O caminho até lá, contudo, tem alguns obstáculos importantes. É preciso gerar a riqueza que será investida maciçamente na economia, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico. **O Brasil possui todas as condições para gerar a massa de recursos necessária ao investimento que vai garantir o salto para o desenvolvimento com justiça social.** Neste sentido, é preciso usar de forma inteligente nossos recursos naturais e nossas vantagens comparativas atuais para produzir, gerar riqueza, investir, consumir e exportar (CARDOSO, 2008, p. 4. Grifo nosso).

Neste mesmo documento, o candidato sinaliza que as condições essenciais para erradicar a miséria e a pobreza são dadas pela retomada do desenvolvimento econômico com redistribuição de renda e geração de empregos, pelo controle da inflação e pela reforma do Estado para garantir mais investimentos na área social e maior eficácia nos programas compensatórios. Para o autor, as experiências e iniciativas com melhores resultados foram sempre aquelas que ocorreram em parceria entre os governos federal, estadual e municipal e as comunidades, que seriam mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas prestadoras de serviços assistenciais. Cita como um bom exemplo dessa parceria a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Vale lembrar que este conselho foi criado durante o governo Itamar Franco, como uma proposta do Governo Paralelo.

O principal candidato de oposição a FHC era **Luís Inácio Lula da Silva**, que já havia se tornado um candidato com expressivo número de votos na eleição disputada com Collor, onde se comprometeu “com a radicalização do nacional-estatismo e um conjunto de reformas revolucionárias: a anulação da dívida externa, uma reforma agrária radical e

a mudança das bases do modelo de desenvolvimento fundamentado nas desigualdades sociais” (REIS, 2014, p. 113). Era uma disputa entre dois projetos distintos para o país.

A proposta de Lula para Presidência, “**Uma revolução democrática no Brasil - Bases do programa de governo Partido dos Trabalhadores - 1994**”, se apresentou como uma alternativa a um modelo de desenvolvimento “perverso, concentrador de renda e autoritário” (p.4). Enfatiza que o documento foi construído para o povo e por ele, de baixo para cima:

O Programa que entregamos ao povo brasileiro é o resultado de um ano de discussões envolvendo dezenas de milhares de militantes do partido e amplos setores da sociedade civil [...]

Este programa transformou-se no ponto de encontro do que de melhor produziu a sociedade brasileira. Para ele contribuíram os operários que não se curvaram diante da exploração e da opressão e constituíram um dos mais importantes movimentos sindicais do mundo de hoje. Nele estão as marcas de camponeses e trabalhadores rurais que livram suas lutas em meio à violência do latifúndio. Nele colaboraram intelectuais e artistas comprometidos com os problemas sociais, religiosos que lutam pela libertação aqui na terra, mulheres que enfrentam a dupla opressão na esfera pública e privada, negros e índios empurrados pelos poderosos para as margens da sociedade, mas reivindicando, orgulhosos, seu lugar na construção nacional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p.4-6)

Distinto do projeto apresentado por FHC, a proposta do PT explicita claramente que um dos objetivos principais que a norteiam é **acabar com a fome**, além de consolidar as instituições democráticas; educação de qualidade; eliminar doenças endêmicas; habitação; acabar com a violência social; infraestrutura eficiente; racionalidade econômica e social que concilie produção, distribuição e proteção ao ambiente e ao patrimônio natural; nação aberta à cultura e às técnicas internacionais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 11)

FHC, após o sucesso do Plano Real, ganha as eleições no primeiro turno com 14,7 milhões de votos (55,2%), contra 9,8 milhões (39,9%) de Lula (REIS, 2014).

Até o ano de 1994 tivemos várias tentativas fracassadas de estabilização da moeda, com uma inflação exorbitante, o que dificultava o desenvolvimento de qualquer política. Com o Plano Real, foi feito um ajuste estrutural e iniciou-se um novo ciclo econômico. Com isso, o governo FHC começa com a forte missão de manter a estabilização econômica.

Em seu discurso de posse, o novo Presidente reafirma a continuidade do Plano Real e das reformas estruturais, o que levaria ao desenvolvimento. Aponta ainda que, o objetivo número um do governo era a justiça social.

Ao escolher a mim para sucedê-lo (suceder a Itamar Franco), a maioria absoluta dos brasileiros fez uma opção pela continuidade do Plano Real, e pelas reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação.

Teremos de volta a liberdade, portanto. E teremos desenvolvimento.

Falta a justiça social.

É este o grande desafio do Brasil neste final de século. Será este o objetivo número um do meu governo (CARDOSO, 1995, p.13-14).

Apesar de não colocar a fome de forma central como objetivo do governo, afirma que tem como meta melhorar a qualidade de vida dos brasileiros, reduzir a desigualdade e aumentar a participação da sociedade. Nesse sentido, parece embarcar no movimento de solidariedade alavancado nos anos anteriores, sobretudo por **Betinho** e a Ação da Cidadania, para estimular a participação da sociedade nesta luta contra a fome.

Precisamos costurar novas formas de participação da sociedade no processo das mudanças [...]

Parte fundamental dessa tomada de consciência, dessa reivindicação e dessa mobilização vai depender dos meios de comunicação de massa [...]

O sentimento que move esse apoio de todos ao País tem um nome: **solidariedade** [...]

Nós brasileiros somos um povo solidário. Vamos fazer desse sentimento a mola de um grande mutirão nacional, unindo o governo e a comunidade, para varrer do mapa do Brasil a fome e a miséria (CARDOSO, 1995, p.23-24. Grifo nosso).

É também por meio da solidariedade que ganha espaço em seu discurso de posse, a garantia de direitos para os diferentes grupos:

Vamos assegurar com energia direitos iguais aos iguais.

Às mulheres, que são a maioria do nosso povo e às quais o País deve respeito e oportunidades de educação e de trabalho.

Às minorias raciais e a algumas quase maiorias - aos negros, principalmente - que esperam que igualdade seja, mais do que uma palavra, o retrato de uma realidade.

Aos grupos indígenas, alguns deles testemunhas vivas da arqueologia humana, e todos testemunhas da nossa diversidade.

Vamos fazer da solidariedade o fermento da nossa cidadania em busca da igualdade (CARDOSO, 1995, p. 24).

Sallum Jr (2004) sinaliza que, “a partir de 1995 os novos governantes trataram de eliminar os resíduos do Estado Vargasista e de construir novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de ideias, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado”. Segundo Reis (2014), os governos Collor, Itamar e FHC retomaram, com outra roupagem, as ideias econômicas presentes no Golpe de 1964,

principalmente no Governo Castelo Branco, e que perderam força nos governos ditatoriais que o seguiram. As características centrais do novo governo eram:

O Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e suas políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o país deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, abandonando qualquer veleidade de construir um sistema capitalista industrialmente autônomo, e dar prioridade ao Mercosul e às relações com os demais países sul-americanos (SALLUM JR, 2004, p.62).

Segundo Diniz (2000), com FHC ocorre a implantação de um novo modelo econômico centrado no mercado, com a supremacia do neoliberalismo. O Plano Real baseou-se na “sobrevalorização do Real, favorecendo as importações e desestimulando as exportações; na elevação das taxas de juros e numa ampla abertura externa da economia” (p.91).

Entre 1995-1996 a inflação cai, segundo Singer (2001), porque os preços dos produtos comercializáveis internacionalmente são menores do que os praticados nacionalmente, visto que o real se valorizou perante o dólar<sup>40</sup>, o que permitiu grande entrada de capital estrangeiro no Brasil. Com a queda da inflação e aumento real do salário mínimo, o poder de compra de muitos pobres aumentou. Por outro lado, houve agravamento da crise industrial e agrícola nacional, com baixa forçada dos preços, com consequente falência de muitas empresas e aumento do desemprego, levando muitas famílias para a base da pirâmide de renda. O autor chama este movimento de “nova pobreza”, que não se limita aos desempregados, mas também aos ex-assalariados reinseridos em trabalhos precários.

Rocha, (2000) afirma, por meio de dados da PNAD (1993 e 1995<sup>41</sup>), que, com o estabelecimento do Plano Real, houve um ganho expressivo no rendimento médio dos brasileiros, mais acentuado nos grupos de rendimentos mais baixo, o que levou a uma redução da pobreza absoluta no Brasil, onde a proporção de pobres passou de 44% (62,6 milhões de pessoas) em 1993 para 33,3% (49 milhões de pessoas) em 1995. No entanto, a redução da pobreza observada no ano de 1995 se esgotou, por conta da delicada situação macroeconômica resultante da desvalorização da moeda e de déficits públicos crescentes.

---

<sup>40</sup> Em meados de 1994 o dólar chegou a valer R\$ 0,83 (SINGER, 2001).

<sup>41</sup> Em 1994 a PNAD não foi realizada por conta de reformulações da mesma. (<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=759>)



A autora aponta que os dados relativos a 1996 e 1997 permitem verificar que houve estabilização da pobreza no Brasil, e que os efeitos distributivos do Plano Real em nível nacional haviam se esgotado desde então.

Por outro lado, o fenômeno observado foi bastante diferenciado entre as regiões, visto que houve uma redução da pobreza absoluta nas zonas rurais, mas o mesmo não foi observado nas metrópoles, onde as perdas em termos de postos de trabalho e rendimentos recaíram sobre os indivíduos com menor escolaridade, o que provavelmente levou a um aumento da pobreza absoluta e da desigualdade. Sendo assim, a pobreza se agravou nas metrópoles, enquanto melhorou ligeiramente nas áreas não-metropolitanas, levando a um resultado agregado para o país de manutenção da proporção de pobres no patamar de 34% entre 1995 e 1997. De acordo com a autora, a desigualdade no Brasil é tão elevada que mesmo com melhorias significativas do rendimento na base da distribuição, como as ocorridas após o plano de estabilização<sup>42</sup>, nosso coeficiente de Gini, um dos mais elevados do mundo, foi muito pouco afetado, já que a desigualdade de renda está fortemente associada aos rendimentos mais altos (ROCHA, 2000).

Apesar das consequências impostas a uma série de pessoas, o sucesso do Plano Real abafava os sentimentos de insatisfação e as manifestações de tais grupos. As medidas, efetuadas em prol da estabilização da moeda, representaram, de acordo com Diniz (2000), um importante capital político para FHC, fator de governabilidade e de consenso em torno da política de estabilização econômica, favorecendo a coalizão governamental. Contudo, não houve tanto consenso em relação aos demais itens da agenda de governo, como a desregulamentação, a privatização, a liberalização comercial, a internacionalização da economia e as reformas constitucionais.

De acordo com Fagnani (1999), o contexto de críticas em relação ao rumo das políticas sociais, impulsionou a criação de uma Secretaria Executiva, vinculada à Presidência da República, para coordenar a execução dos programas sociais e o lançamento do documento “**Uma estratégia de desenvolvimento Social - 1996**”, cujo objetivo era:

sistematizar as diretrizes básicas do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas. Não se trata, entretanto, de uma análise exaustiva de todas as políticas e programas com conteúdo ou impacto social. Procura-se

---

<sup>42</sup> “Embora a renda real dos 10% de indivíduos com os rendimentos mais baixos tenha dobrado entre 1993 e 1995, o que levou a uma significativa redução da pobreza absoluta (...) essa mudança teve apenas um efeito marginal sobre o grau de desigualdade de renda” (ROCHA, 2000:3).

examinar, apenas, as políticas, programas e ações que promovam, consolidem ou garantam direitos sociais básicos e a igualdade de oportunidades, ofereçam defesa contra situações recorrentes de risco e deem proteção social a grupos vulneráveis”. (BRASIL, 1996a, p.13)

Neste documento, destaca-se que a Política Social do governo FHC compreendia como condições necessárias para sua realização: “Consolidar e garantir a estabilidade macroeconômica; Promover a Reforma do Estado, da Administração e a Reforma Tributária; e a Reestruturação dos Serviços Sociais Básicos<sup>43</sup>” (BRASIL, 1996a, p. 3). Ou seja, é preciso a estabilidade econômica e reformas para depois realizar uma Política Social.

No que tange às políticas sociais, apesar de, em seu programa de governo “Mãos à Obra”, FHC apontar para o Consea como um bom exemplo de parceria entre as 3 esferas de governo e as comunidades, uma de suas primeiras medidas foi a extinção do Conselho, criando outro com estrutura semelhante, mas com caráter e objetivos diferentes, o Conselho da Comunidade Solidária, que passa a ser um organismo governamental de consulta, tendo seu Presidente escolhido pelo próprio FHC.

Segundo o documento “Uma estratégia de desenvolvimento Social”, o Programa Comunidade Solidária é organizado em duas instâncias articuladas, mas independentes: o Conselho e a Secretaria Executiva. O Conselho é um mecanismo de articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil. A Casa Civil dá apoio logístico para o seu funcionamento, já que não possui recursos próprios, nem controla recursos governamentais. O Governo Federal participa do Conselho por meio de seus ministros, mas afirma que o sucesso das ações depende, em larga medida, da mobilização e participação da sociedade civil. A Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, age de forma independente, mas articulada com o Conselho, ao qual presta contas e apoio técnico e administrativo. Ela é responsável por coordenar as ações da Administração Federal escolhidas para integrar o conjunto de programas de combate à fome e miséria, considerados prioritários e objeto de atenção especial (BRASIL, 1996a).

Neste momento, a segurança alimentar perde centralidade, fragmentando-se a discussão em vários de seus componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, criança, entre outros). Para Valente (2002, p. 55): “Mantem-se a forma e altera-se o conteúdo. Deixa de haver o esforço de parceria entre atores com

---

<sup>43</sup> Os serviços sociais básicos de responsabilidade pública compreendidos por esta política são: Previdência Social, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento Básico, Trabalho e Assistência Social. (BRASIL, 1996:4)

interesses claramente diferentes e constitui-se um legítimo organismo de consulta à sociedade civil, com parceiros cuidadosamente escolhidos”.

Na visão de Valente, a extinção do Consea se insere na correlação política de forças estabelecida com a eleição de FHC.

A vitória expressiva da aliança entre setores conservadores e de centro, alicerçada sobre o sucesso do plano de estabilização da moeda, se deu mediante a exclusão de uma parcela importante da sociedade civil organizada, profundamente comprometida com a Ação da Cidadania, a parceira do governo no CONSEA.

Nesse contexto, o novo governo não se viu obrigado a respeitar compromissos assumidos no período pré e pós-eleitoral, no sentido de dar continuidade ao trabalho de parceria com o Consea. Preferiu extinguir o organismo por decreto, excluindo parte significativa dos parceiros da sociedade civil que compunham o Consea do processo de negociação, visando criar o novo Conselho Comunidade Solidária. (VALENTE, 2002, p. 55).

O novo Conselho é criado, por meio do Decreto N° 1.366, 12 de janeiro de 1995, tendo como objetivo “Coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (Art. 1º). “Receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social (BRASIL, 1995).

**Ana Maria T. Medeiros Peliano**<sup>44</sup> (Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária), **Luís Fernando de Lara Resende** (Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde atuou como Assessor da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária entre 1995-97) e **Nathalie Beghin** (Economista, Técnica da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA), afirmam, em estudo, que é a partir do CONSEA, o qual colocou o combate à fome e à miséria como prioridade nacional e introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal, que nasce o Comunidade Solidária. Para eles

[...] o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as ideias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo, a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao

---

<sup>44</sup> Para olhar o ator e sua trajetória no período, observe o quadro 5 ao final deste subcapítulo. Para olhar um resumo sobre a trajetória do ator, ir para apêndice 1.

enfrentamento da fome e da miséria (Peliano, Resende e Beghin, 1995, p.20).

Vale lembrar que Peliano é importante neste debate, esteve presente na coordenação da I CNAN, no CONSEA e produziu o Mapa da Fome. A fala dos autores mostra também o posicionamento de um grupo que faz a mediação, e quer manter-se no diálogo dentro do governo FHC. É uma estratégia política.

No ano de 1996 é lançado o documento de governo “**Comunidade Solidária - Todos por todos**”, onde consta que o programa visava o enfrentamento da pobreza por meio da participação social.

A comunidade solidária é um novo modo de enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil buscando a participação de todos. O seu objetivo é mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população.

Somando esforços, governo e sociedade são capazes de gerar recursos humanos, técnicos e financeiros para agir eficientemente no combate à pobreza. Por isso, a proposta da Comunidade Solidária baseia-se no princípio da parceria. Parceria do governo federal com os estados e municípios, realizada pela Secretaria Executiva, e parceira das ações governamentais com as iniciativas geradas pela sociedade civil, uma atribuição do Conselho Consultivo (BRASIL, 1996b, p. 3).

Era também por meio de ações mais locais que o programa visava atuar e possibilitar o controle social: “A atuação da Comunidade Solidária tem por objetivo os municípios. É no plano local que as possibilidades de formação de parcerias são mais amplas e que as ações públicas podem ser melhor controladas pela comunidade (BRASIL, 1996b, p. 5). É uma aposta no controle social a partir da participação direta das comunidades, diferente do que vinha sendo construído no CONSEA, onde a participação ocorria pela via da institucionalidade.

Nesse sentido, existia dentro do Conselho da Comunidade Solidária um canal político de diálogo entre governo e sociedade sobre estratégias de desenvolvimento social, as chamadas “rodadas de interlocução política”, com discussão sobre diversos temas (reforma agrária, renda mínima e educação fundamental; segurança alimentar e nutricional; entre outras) envolvendo Ministros de Estado, técnicos, assessores, consultores, especialistas, representantes de entidades de classe, líderes empresariais e de movimentos sociais, acadêmicos e participantes de organizações do terceiro setor (IPEA, 1997, p. VII).

A Comunidade Solidária era uma proposta de parceria entre os três níveis de governo e a sociedade. Não se configurava como um programa, e sim uma estratégia<sup>45</sup> de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza. Sua estratégia de ação se articulava em torno de quatro princípios: parceria, solidariedade, descentralização das ações e Integração e Convergência das Ações (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995).

A Secretaria Executiva da Comunidade Solidária exercia a coordenação da rede institucional, promovendo a comunicação e a difusão de informações. Contudo, se por um lado ganhava agilidade por não estar engessada em estruturas administrativas rígidas, por outro se tornava vulnerável por depender de insumos pertencentes a unidades gerenciais autônomas, como os ministérios e as secretarias estaduais e municipais. O Comunidade Solidária precisava, portanto, estabelecer relações institucionais horizontalizadas, para mobilizar parceiros, conduzidos por uma lógica própria de comando, comprometidos com suas próprias metas e interesses organizacionais (SILVA, 1999).

A Secretaria executiva do Programa, possuía uma agenda básica de implementação de programas sociais nos municípios de maior concentração de pobreza, visando integrar ações dos três níveis da federação, no ano de 1996 eram 16 os programas governamentais prioritários<sup>46</sup> implementados no âmbito de 5 ministérios<sup>47</sup> (PERES, 2006).

Conforme é apontado por Andrade (2011), no movimento econômico liberal, as políticas sociais se caracterizam, principalmente, por focalização e privatização. Com isso, no âmbito da assistência social, emergem novos atores neste período: as empresas

---

<sup>45</sup> Durante o primeiro ano de implementação do(a) Comunidade Solidária foram recorrentes os debates sobre o seu gênero. Alguns afirmavam que deveria ser masculino “o Comunidade Solidária”, por tratar-se de um programa de governo; outros argumentavam que, por se tratar de uma estratégia, seria feminino “a Comunidade Solidária”. Com o tempo compreendeu-se que se tratava de uma estratégia, e se consolidou a prevalência do gênero feminino (RESENDE, 2000).

<sup>46</sup> “Os programas eram divididos em 6 áreas temáticas. Para a área “Redução da Mortalidade na Infância”, os programas de Combate à Desnutrição Infantil (Leite), de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), de Imunização (PNI), de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (FNS) e de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança; para a área “Suplementação Alimentar”, os programas de Alimentação Escolar (PNAE) e o de Distribuição de Alimentos (PRODEA); para a área “Apoio ao Ensino Fundamental”, os programas de Transporte Escolar (PNTE), de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE), de Cesta de Material Escolar (PCME)/Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e o Programa de Educação Infantil; para a área “Apoio à Agricultura Familiar”, tinha-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); para a área “Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional”, os programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR); e para a área de “Desenvolvimento Urbano”, os programas Habitar-Brasil e o de Ação Social e Saneamento (PASS).” (PERES, 2006:116).

<sup>47</sup> Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Agricultura e do Planejamento e Orçamento.

“socialmente responsáveis” e as ONGs. Tais medidas provocam importantes restrições dos direitos sociais e da cidadania. Neste sentido, o Comunidade Solidária se inspira no princípio da solidariedade e da subsidiariedade, o que distancia a assistência social de um direito de cidadania (SOUZA, 2006, p. 26 apud ANDRADE, 2011).

Importa lembrar que, no ano de 1993, é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por meio da Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993<sup>48</sup>. A LOAS institui a necessidade dos mínimos sociais, o que fortalece a ideia do direito de uma renda mínima para cada cidadão. A ideia de garantir uma renda mínima aos mais pobres surge no Brasil na década de 1970, mas é só nos anos 1990 que ela se torna um elemento importante do debate nacional sobre o combate às desigualdades, “quando o senador Eduardo Suplicy do PT, apresenta um projeto de lei visando à adoção de um programa de garantia de renda mínima para todos os brasileiros adultos (mais de 25 anos), com renda familiar *per capita* mensal inferior a R\$ 240,00 (US\$ 141)<sup>49</sup>”(LAVINAS; BARBOSA, 2000.s.p.).

Contudo, na visão de Andrade (2011), a implementação da LOAS enfrentou grandes resistências dos governantes, sobretudo no período do governo FHC. Para ele, as medidas neoliberais adotadas por este governo destruíram a possibilidade de estruturação de um sistema de proteção social público no Brasil, em detrimento da adoção do Comunidade Solidária, o qual fragilizou a possibilidade de implementação dos padrões de gestão estabelecidos na LOAS.

A literatura aponta diversos pontos de vista sobre o Programa Comunidade Solidária (PCS), alguns autores (BURLANDY; LABRA, 2007; FRANCO, 1997) sinalizam que o programa recebia muitas críticas (a proposta se reduzia à distribuição de alimentos; seria o desmonte da área social; havia corrupção; clientelismo; deu à assistência social um tratamento paliativo, assistencialista, benemerente; entre outras), muitas delas em função de seu desenho inovador.

Segundo Franco (1997, p.71), “o Conselho e o Programa da Comunidade Solidária constituem tentativas de promover uma nova relação entre Estado e sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social e uma nova

---

<sup>48</sup> A LOAS define em seu Art. 1º que: A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993c).

<sup>49</sup> “Para conversão dos valores em US\$, os valores em reais correntes foram atualizados até dezembro de 1999, segundo o INPC-IBGE, e depois divididos pela média da taxa de câmbio desse mesmo mês (1,8420).” (LAVINAS; BARBOSA, 2000.s.p.)

racionalização da atuação do Estado na área social”. E os pressupostos conceituais que fundamentam a missão institucional do Comunidade Solidária, são resumidos por ele em três formulações, que se colocam como desafios: a questão social no Brasil não será resolvida unicamente pelo Estado, precisam da parceria com a sociedade; uma intervenção eficiente do Estado na área social exige que as ações sejam articuladas entre os diversos órgãos dos três níveis de governo; o enfrentamento da pobreza requer convergência e integração das ações para promover o desenvolvimento integrado local.

Franco (1997) aponta que a política social precisa ser pensada como uma política de desenvolvimento para atingir as “causas estruturais” da iniquidade brasileira, e não reproduzir formas assistenciais que acabam “se alimentando da pobreza” ao se concentrarem nas consequências do chamado “modelo econômico” ou advindas da herança das desigualdades historicamente constitutivas da nação, o que impõe uma ação local integrada e convergente, envolvendo os três níveis de governo, setores empresariais, organizações não-governamentais e comunidade local. Nesse sentido, o autor defende que o Comunidade Solidária é uma proposta que responde por esses fundamentos.

Para Draibe (1998), o Programa da Comunidade Solidária introduziu inovações importantes no combate à pobreza, por meio de ações sociais integradas (de caráter universal e emergencial) e também contínuas, flexíveis e descentralizadas. Além disso, inovou ao introduzir a delimitação territorial - municípios com maior incidência de pobreza - como um dos critérios que, aliado ao de renda, focalizam os beneficiários.

Por outro lado, de acordo com Fagnani (1999), a percepção inicial sobre a atuação do governo FHC é que a área social estaria limitada ao Programa Comunidade Solidária. Sobre isso, FHC, em discurso proferido na solenidade de abertura da III Reunião Nacional de Interlocutores Estaduais do Programa Comunidade, diz:

Quero agradecer muito tudo isso. Mas quero também lhes dizer que, no que diz respeito especificamente ao Programa Comunidade Solidária, nós o iniciamos há pouco mais de um ano e esse programa tem objetivo direto e claro. Não é o conjunto dos programas do Governo. Os programas do Governo são muito amplos, mas, no Programa Comunidade Solidária, **nosso compromisso é de combater a fome e a pobreza**. Daí a expressão do Governador, do nosso interesse direto na questão dos excluídos (CARDOSO, 1996, p. 435).

Em contrapartida, segundo Garcia, (2014), com a extinção do Consea, se por um lado houve uma ruptura do ativismo político para aqueles que estavam a sua frente, por outro, propiciou um movimento forte no campo das ideias sobre o tema, como o que levou

os movimentos sociais brasileiros de combate à fome a participarem da preparação da Cúpula Mundial da Alimentação, ocorrida em 1996. **Francisco Menezes** (Economista, coordenador do IBASE e integrante do FBSSAN), em entrevista concedida para o trabalho de Garcia, (2014), afirma que o movimento em torno da temática não se extinguiu graças às contribuições produzidas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em 1994.

A Cúpula foi convocada em resposta ao não cumprimento dos objetivos (erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição dentro de uma década) estabelecidos na Conferência Mundial da Alimentação em 1974. No encontro foi feita a adoção por líderes de diversos países da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, que consiste em renovar o compromisso global para eliminar a fome e a desnutrição, e alcançar a segurança alimentar sustentável para todas as pessoas, tendo como meta reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até 2015 (FAO, 1996).

Os movimentos sociais ganharam fôlego com a Cúpula e continuaram a se articular e mobilizar, e como fruto desta mobilização criaram, em 1998, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Desde então, o país passa a ter um espaço permanente de debate e proposição de ações em prol da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).<sup>50</sup>

Após a criação do FBSSAN, foram realizadas eleições, Itamar Franco foi eleito governador em Minas Gerais. Segundo Garcia (2014, p.100), Francisco Menezes afirmou que os representantes do FBSSAN aproveitaram a oportunidade da eleição de Itamar e se articularam com ele para a criação do CONSEA estadual de Minas Gerais. Em seguida, o FBSSAN fez articulação e possibilitou a instituição de CONSEA no Acre, Paraná e Rio Grande do Sul.

Tais fatos deixam claro que, apesar do debate sobre Segurança Alimentar perder força na agenda do governo federal, ele se mantinha tanto ou até mais vivo entre seus militantes, o que, mais adiante, será imprescindível para a retomada do tema no âmbito governamental.

Sobre a extinção do CONSEA, de acordo com Valente (2005), reflete mais do que a eliminação de um mecanismo de controle social com certo grau de independência, representou a opção do governo FHC por um modelo de Estado “moderno” que buscava favorecer ao desenvolvimento econômico privado, liderado pelas forças de mercado. Para

---

<sup>50</sup> Informações retiradas do site do FBSSAN - <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/historico/> (20-06-2019).



o autor, o governo FHC priorizou a estabilização econômica brasileira a partir da sua inserção na economia globalizada (VALENTE, s/d). Cabe considerar que o Consea previa participação social e um outro arranjo de política pública noutra relação com os interessados na política agrícola, o que se distanciava das estratégias de FHC para esta área.

A estratégia liberal de desenvolvimento redirecionou o Estado em relação a vários setores socioeconômicos. Desde o lançamento do Plano Real até 1999, a estratégia privilegiou a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais. A principal transformação ocorrida na relação Estado/economia foi o fato das empresas estatais terem deixado de ser o suporte da gestão econômica em decorrência das privatizações e da transferência, em algumas áreas, da administração direta do Estado para empresas privadas (SALLUM JR, 2004, p.67).

Vale lembrar que, neste período, apesar de uma grande mobilização técnica, científica e política em prol da área de alimentação e nutrição, no âmbito do Ministério da Saúde, ocorreu a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN (1997), como parte da reforma gerencial do Estado Brasileiro iniciada em 1995 pelo ministro Bresser Pereira (ALVES, 2019). As funções do INAN ficaram sob responsabilidade da Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN), sendo uma das únicas áreas do governo FHC que mantiveram uma discussão efetiva de alimentação e nutrição, sob a ótica da segurança alimentar e nutricional (VALENTE, 1996 apud PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

Com a extinção do INAN, os técnicos e a maioria das funções do órgão passam para o Ministério da Saúde. Contudo, o grupo técnico de nutricionistas mantiveram apoios externos, por meio do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e forte apoio de Universidades, o que contribuiu para se rearticular internamente dentro do Ministério da Saúde, onde foi criada, em 1998, a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição e em outras estruturas do governo (CARVALHO et al., 2011).

Muitos Programas também foram modificados, dentre eles o “Programa Leite é Saúde” criado no governo Itamar Franco, que foi substituído em 1998 pelo Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN), instituído pelo Ministério da Saúde. Este tinha por objetivo “reduzir e controlar a desnutrição infantil em geral e as carências nutricionais específicas, principalmente a anemia ferropriva, a hipovitaminose e incentivar a prática do aleitamento materno. Tinha como público-alvo crianças de 6 a 23 meses, com desnutrição energético-proteica, crianças na faixa etária de 2 a 5 anos, com

deficiência de ferro e/ou de vitamina A e gestantes e idosos em risco nutricional (BRASIL, 2001, p. 5).

Não só no âmbito da saúde e da alimentação, em diversas áreas as mudanças foram significativas nesse período, tanto que, segundo Sallum (2004), contribuíram para romper um dos parâmetros básicos da velha aliança nacional-desenvolvimentista: a propriedade agrária deixou de ser intocável<sup>51</sup>.

Não só por iniciativa do próprio governo, mas também por pressão social do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), da Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (Contag) e da igreja católica, durante os dois mandatos de Cardoso desenvolveu-se um grande programa de Reforma Agrária. Este incluiu desapropriação de propriedades improdutivas e o assentamento de centenas de milhares de famílias de trabalhadores agrícolas sem-terra, assim como um conjunto de reformas institucionais e medidas específicas que elevaram a taxação sobre terras improdutivas e aumentaram o controle do poder público sobre a propriedade fundiária, inclusive pela retomada da posse sobre imensas áreas ilegalmente apropriadas por grileiros (SALLUM JR, 2004, p.69)

Conforme sinaliza Coelho (2016), no governo FHC as tensões foram expressivas, o novo presidente não agradava lideranças políticas dos movimentos sociais do campo, tendo assumido a pauta da reforma agrária sob pressão desses movimentos e de grupos de intelectuais que se simpatizavam pela causa. Devido às ações dos movimentos sociais do campo, a reforma agrária teve que, no mínimo, entrar em algumas pautas do governo. Em seu segundo ano na presidência (1996), FHC criou o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, mais tarde transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Importa ressaltar que, “a ênfase na ‘abertura’ e ‘estabilidade econômica’ do governo FHC favoreceu significativamente o modelo de produção das grandes propriedades, voltadas à exportação, que passou a ser chamado de ‘agronegócio’ ” (p.182).

Em 1997, FHC conseguiu aprovar no Congresso Nacional a emenda constitucional autorizando a reeleição para presidente da República e para todos os cargos executivos, apesar de protestos contra a medida, considerada antidemocrática e corrupta. Em 1998 ocorreu uma nova disputa presidencial, onde FHC tentava a reeleição e Lula ainda era seu principal concorrente.

---

<sup>51</sup> Desde a redemocratização do país os movimentos sociais do campo acreditavam que o processo de reforma agrária poderia ser acelerado. Contudo, as ações e políticas voltadas para a Reforma Agrária foram muito tímidas nos governos Sarney, Collor e Itamar, dentre as medidas que foram tomadas está o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985 no governo Sarney, que não teve êxito (COELHO, 2016).

No programa de governo de FHC “**Avança Brasil**” o discurso que permeia é o de resgate de uma dívida social. O cenário era de estabilização econômica, então chegara o momento de dar respostas, de “repartir o bolo”, de pensar em políticas mais distributivas.

O sentido geral da mudança – o grande objetivo com o qual os demais se alinham – a é a inclusão dos excluídos. Não só como consequência do crescimento econômico, mas, principalmente, como utopia deliberadamente assumida pela sociedade, e possível de ser realizada no futuro próximo (CARDOSO, 2008, p.1).

Nesta linha, aponta que o governo será capaz de erradicar a miséria e a fome à médio prazo, a grande “utopia” brasileira.

Uma sociedade mais igualitária, da qual se tenham erradicado a miséria e a fome, é a grande utopia que hoje temos possibilidade concreta de realizar no Brasil. Seremos capazes de realizá-la a médio prazo, se a isso nos dedicarmos desde já (CARDOSO, 2008, p. 3).

O programa de Lula em 1998 é dividido em diversos documentos: Caderno de Agricultura; Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades; Caderno de Emprego; Caderno de Saúde; Carta de Compromisso; União do Povo Muda Brasil. Dentre eles, vale destacar que seu compromisso de enfrentar a fome se mantém. No documento “União do Povo muda Brasil” sinaliza que os grandes compromissos programáticos do governo seriam: 1. Mais e melhores empregos; 2. Melhor distribuição de renda; 3. Nenhuma criança fora da escola; 4. Saúde; 5. Programa de combate à fome; 6. Reforma agrária e política agrícola; 7. Habitação, urbanização, saneamento e transporte; 8. Direito ao direito; 9. Reforma agrária, descentralização e controle social do Estado; 10. Cultura; 11. Meio ambiente; 12. Presença soberana no mundo (SILVA, 1998a).

Em sua Carta de Compromisso, o candidato reforça seu compromisso de combate à fome e aponta para um novo projeto de desenvolvimento, pautado, sobretudo, na Reforma Agrária.

Assumo o compromisso de livrar o Brasil da vergonha histórica de ser uma Nação ainda com legiões de famintos e flagelados, doentes e analfabetos, desempregados e humilhados, sobreviventes da dor. No meu governo vou erradicar a fome e o analfabetismo dos lares brasileiros [...]

Assumo o compromisso de fazer uma verdadeira reforma agrária, desapropriando terras ociosas como determina a nossa Constituição e assentando as famílias sem-terra, única forma de deter o êxodo rural (SILVA, 1998, p. 2-3).

Observa-se uma clara disputa entre os projetos, ambos os programas expressam a necessidade urgente de reverter o quadro de fome e miséria presente no cenário nacional. Contudo, no programa de Lula fica mais explícito que o caminho para acabar com a fome está pautado na garantia da segurança alimentar, o que se mostra diretamente relacionado ao seu projeto de desenvolvimento rural visando a reforma agrária:

Em consonância com as diretrizes anteriores, em especial visando buscar a segurança alimentar da população, a democratização da terra, a valorização da vida no campo, a criação de empregos no meio rural e a recuperação da renda dos seus habitantes, o Governo União do Povo Muda Brasil elege como objetivos principais: [...] (p.4).

5. Combate À Fome: As propostas aqui apresentadas para as questões agrária e agrícola, e para a configuração de um novo modelo de desenvolvimento, têm a segurança e a soberania alimentar e nutricional como uma das suas principais referências. O consumo e a produção de alimentos são componentes centrais de toda estratégia de desenvolvimento que busque associar dinamismo econômico com crescente equidade social (SILVA, 1998b, p.10 - Grifo nosso).

Mas, nesta disputa, ainda parece falar mais alto a conquista da estabilidade econômica, e um projeto liberalizante. FHC é reeleito em 1998, ainda no primeiro turno, com 35,9 milhões de votos (55%) contra 21,4 milhões (31,7%) de Lula (REIS, 2014).

Apesar de reeleito, FHC começa a perder força política no segundo mandato, principalmente por não conseguir mais assegurar a estabilidade econômica. O governo precisou recorrer ao FMI e em troca se comprometeu em fazer um severo ajuste fiscal visando superávit anual nas contas públicas, revelando sua dependência externa e a fragilidade econômica. Seu prestígio, sobretudo por conta da estabilização econômica, o ajudou a lidar com a ampla coalizão de partidos governistas para executar o programa de reforma liberal, ajudou também a conter os movimentos e organizações populares e a mobilização de sindicatos vinculados ideologicamente às ideias estatistas. O apoio popular ao governo dificultou ainda a participação política popular fora do período eleitoral. Apesar disso, houve grande aumento da mobilização dos trabalhadores agrícolas em favor da reforma agrária, o que forçou o governo a desenvolver um amplo programa de Reforma Agrária (SALLUM JR, 2004).

No campo da alimentação e nutrição, os problemas relacionados à insegurança alimentar permaneciam preocupantes, desde a produção até o consumo, desde a falta de acesso ao alimento ao excesso de consumo, tanto é que, além da fome e da carência de micronutrientes, a obesidade começa a ser uma preocupação também, o que já alertava para a qualidade do alimento consumido, para a mudança no perfil de consumo alimentar,

onde os alimentos ultraprocessados estavam cada vez mais presentes na dieta do brasileiro e os alimentos *in natura* cada vez menos.

Nesta perspectiva, em 1997, o tema da alimentação e nutrição foi escolhido para integrar um processo de formulação de políticas inseridas no SUS. Um grupo de especialistas, ex-integrantes do INAN elaborou o texto base da **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**, este texto continha evidências científicas sobre o perfil alimentar e nutricional no Brasil à época, apontando para necessidade de se desenhar uma política de alimentação e nutrição com contornos intersetoriais, coordenada pelo setor saúde. (CARVALHO et al., 2011; JAIME, 2019). A PNAN foi implantada em 1999, pelo Ministério da Saúde, sob coordenação de **Denise Costa Coitinho** (Nutricionista, professora adjunta do departamento de Nutrição da Universidade de Brasília (Nut UnB) e **Nereide Herrera A. de Moraes** (Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária pela ANVISA).

Carvalho et al. (2011), em estudo de caso sobre a formulação da PNAN, apontam que, com a extinção do INAN, elaborar uma Política na área de Alimentação e Nutrição foi uma estratégia de resistência para o campo se fortalecer e manter a articulação, . Foram feitas articulações externas com instituições médicas, com o Conselho Federal de Nutricionistas e com organizações internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a OMS.

No campo das ideias e valores que influenciaram a formulação da PNAN, os autores citam a extinção do CONSEA e criação do Programa Comunidade Solidária e o documento apresentado pelo Governo Brasileiro na reunião da Cúpula Mundial para a Alimentação (1996) o qual levantava questões sobre segurança alimentar e nutricional (CARVALHO et al., 2011).

O fato de ser uma política inserida no setor saúde, contribui muito para o direcionamento que foi dado nas principais diretrizes. Além disso, a PNAN, em seu texto, se coloca como inserida no contexto de SAN:

A presente Política Nacional de Alimentação e Nutrição integra a Política Nacional de Saúde, inserindo-se, ao mesmo tempo, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 1999, p.9).

A PNAN se coloca ainda como o conjunto das políticas de governo voltadas à concretização do direito humano universal à alimentação e nutrição adequadas, tendo como propósito “a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País,

a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos” (BRASIL, 1999, p. 9). Segundo Pinheiro e Carvalho (2010), os eixos de ação definidos na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 1994, foram estratégicos para a construção da PNAN, muitos deles sendo incorporados entre suas diretrizes.

O documento aponta para o preocupante quadro da situação alimentar brasileira: onde coexiste um quadro de desnutrição com precárias condições de vida, carências nutricionais, baixos índices de aleitamento materno, além do aumento de obesidade e demais doenças crônicas (BRASIL, 1999). O que reflete um padrão de consumo que não condiz com a perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

No segundo mandato, FHC rompe definitivamente com qualquer perspectiva de discussão de uma proposta de Segurança Alimentar no âmbito federal. O governo reestruturou sua estratégia de atendimento aos grupos mais vulnerabilizados. Há uma clara decisão de extinguir o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA e abandonar o acompanhamento e fortalecimento da agenda básica de programas sociais em parceria com os estados e municípios. O Comunidade Solidária foi extinto, e em seu lugar foram implementados o Projeto Alvorada, voltado para o combate à pobreza, a Comunidade Ativa, focada na indução do desenvolvimento local integrado e sustentável e a Rede de Proteção Social (DRAIBE, 1998; PESSANHA, 2002; VALENTE, 2005b).

O Projeto Alvorada (Decreto 3769/2001), denominado de “Plano de Apoio aos Estados de Menor desenvolvimento Humano”, organizava suas intervenções com foco regionalizado nos municípios com IDH abaixo de 0,50 e integrou 17 ações governamentais – nas áreas de saúde, educação, saneamento, emprego e renda. Foram inicialmente selecionados 1796 municípios, que passaram a receber recursos para o desenvolvimento de ações integradas no combate à exclusão social (DRAIBE, 2003; IFHC, 2013).

Em relação ao programa comunidade ativa, segundo **Osmar Gasparini Terra** (médico, secretário executivo do Programa Comunidade Ativa - PCA), o Governo decidiu estimular o desenvolvimento local após concluir que os programas sociais compensatórios, muitas vezes assistencialistas, podiam aliviar o sofrimento das populações miseráveis, mas não eram suficientes para superar a pobreza, podendo até aumentá-la, por não movimentar a economia local. A saída para combater a exclusão

social seria, portanto, promovendo avanços sociais junto com o crescimento econômico nestas localidades, por meio do DLIS, preparado de forma participativa pela comunidade, a qual recebe instrumentos para que decida quais são as ações prioritárias a serem implantadas na localidade, sendo executado com a ajuda de vários parceiros (TERRA, 2000).

O PCA, contudo, mostrou-se incapaz de articular as demandas expressas pelas comunidades com a oferta pública e privada de programas e ações sociais. Segundo Del Porto (2006), na trajetória do Programa Comunidade Solidária houve, ao menos na perspectiva governamental, uma descontinuidade de ações.

Outra questão é que, apesar de ter definido a extinção do PRODEA no início de 1999, o Governo não tinha uma estratégia clara de como garantir a continuidade do atendimento à população beneficiada pelo programa, que se estendeu de forma precária até meados do ano de 2000. Apesar dos esforços da sociedade civil para discutir com o governo a revisão do PRODEA, ele foi extinto sem que nenhum programa alternativo fosse colocado em seu lugar, deixando cerca de 10 milhões de pessoas sem acesso à cesta de alimentos, que era a única fonte de alimento para muitas famílias, especialmente do interior do Nordeste em tempo de seca (VALENTE, 2005b).

Neste período, uma nova perspectiva se fortalece, a dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Vale lembrar que, ainda na década de 1990, são criados diversos programas de transferência em escala local (FERREIRA, 2009), tal medida levou, em 1997, a aprovação da Lei N° 9.533, a qual “autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas” (BRASIL, 1997).

Neste sentido, a partir do ano 2000, e influenciado por experiências prévias exitosas, como o Programa Bolsa Escola, implantado no Distrito Federal, entre 1994-1998, pelo então governador Cristovam Buarque, o governo FHC passa a adotar programas de transferência direta de renda como estratégia para assistir à população carente.

No ano de 2001 foi instituído o primeiro Programa Nacional de Transferência de Renda, o Programa Bolsa Escola, por meio da Lei 10.219, de abril de 2001, onde a União passou a apoiar programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Foi criado, também neste ano, o Programa Bolsa-Alimentação, por meio da Medida Provisória N° 2.206, destinado “à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante

a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação”. Em 2002, por meio do Decreto N° 4.102, foi instituído o programa Auxílio-gás, “destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda”.

Nesta perspectiva, o Projeto Alvorada, nos dois anos finais do segundo mandato, evoluiu em direção a um novo programa, de orientação e conteúdos distintos, a Rede Social, sob a qual foram agrupados os programas de transferência de renda às famílias pobres. Apoiada na implantação do Cadastro Único<sup>52</sup>, a Rede Social se formava pelos seguintes programas: Bolsa-Escola (MEC); Bolsa-Alimentação (MS); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS); Programa do Agente Jovem (MPAS); Bolsa-Qualificação (MT); Benefício Mensal – Idoso (MPAS); Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS); Renda Mensal Vitalícia (MPAS); Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA); Auxílio-gás (MME); Aposentadorias Rurais (MPAS); Abono Salarial PIS/Pasep (CEF); e Seguro-desemprego (MT) (DRAIBE, 2003).

Cohn (2000), ao analisar as iniciativas governamentais na área social no governo FHC a partir de 1994, aponta para sua diversidade, por avançar em termos formais em número e leque de atuação, mas destaca que eram tímidas e convencionais, o que considera um traço característico do país e herança da era desenvolvimentista, de contrapor a política econômica à política social, ou seja, é sob as lentes da economia que o Brasil permanece gerindo a questão da pobreza e das desigualdades sociais.

Cohn afirma ainda que, neste período, a questão social se reduzia à pobreza, e as políticas sociais aos escassos recursos orçamentários do setor. A imagem que ficava era de que os serviços públicos estatais desperdiçavam recursos com gastos excessivos e mal investidos. Tal imagem serviu de justificativa para se investir menos ainda na área social e se desdobrou em “três parâmetros principais para as políticas sociais: focalização, descentralização e novas formas de parcerias entre Estado, Mercado e Sociedade” (COHN, 1999, p. 188).

A imagem do Estado como ineficiente na área social demandava a necessidade de novos modelos de solidariedade social, tirando do Estado o peso da responsabilidade em ser o provedor dos direitos sociais básicos dos cidadãos brasileiros. Nesta perspectiva, ocorre uma naturalização da pobreza, que seria inevitável, destinando, assim, o escasso

---

<sup>52</sup> O Cadastro Único, operado pela Caixa Econômica, foi concebido como instrumento de identificação de beneficiários, unificação de benefícios e de gestão para os órgãos governamentais. Ao final do governo FHC ainda não estava devidamente implantado (DRAIBE, 2003)



recurso da área social para a população mais pobre, o que reverbera em políticas de combate à pobreza, e não de superação da mesma (COHN, 1999).

Ao prevalecerem tais perspectivas, prejudica-se o próprio debate sobre a construção de um pacto de solidariedade social que permita a formulação e implementação de políticas socioeconômicas redistributivas. Em consequência, as políticas sociais acabam sendo condenadas aos limites estreitos do “alívio da pobreza”, e portanto sempre fadadas ao insucesso, uma vez que se constituem em políticas e programas destinados exatamente ao combate a determinadas carências a que estão submetidos determinados grupos sociais, produtos, por sua vez, da desigualdade gerada pelo próprio mercado e pelas políticas macroeconômicas (COHN, 1999, p. 190).

Observa-se que, durante o governo FHC, apesar de alguns autores apontarem para a continuidade das ideias-chave do CONSEA para o PCS (Peliano, Resende e Beghin, 1995), o debate sobre a segurança alimentar e sobre a fome foi segmentado em diversas frentes e acabou perdendo a centralidade no campo político-institucional que havia conquistado no período anterior.

Contudo, ao final do governo, esses temas começam a ganhar mais força, o que reafirma sua importância frente a permanência de velhos problemas, como “ a) a desigualdade estrutural distributiva de renda e recursos, inclusive alimentares no país e b) a emergência e a crescente percepção social dos “novos” riscos e temores inerentes à qualidade dos alimentos consumidos pela população”(PESSANHA, 2002, p. 44).

Pessanha (2002) destaca dois pontos que contribuíram para o tema ressurgir no debate político: 1- momento estratégico de campanha eleitoral e de campanha partidária para a Presidência da República, levando ao lançamento do **“Projeto Fome Zero”, em 2001**. 2 - A visita ao país do relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, o que impôs um reposicionamento do governo federal sobre o tema, com a elaboração do documento público “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil” (IPEA, 2002).

Este documento, elaborado pelo IPEA, contou com a colaboração das seguintes instituições: Ministério da Educação (MEC); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Saúde (MS); Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS/MPAS); e Conselho da Comunidade Solidária. Teve como coordenadora **Nathalie Beghin**, e contou com a participação técnica de **Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano** e **Luis Fernando de Lara Resende, Ricardo Paes de Barros**

(Graduado em Engenharia Eletrônica e Doutor em Econômica, pelo IPEA realizou inúmeras pesquisas focadas sobre desigualdade e pobreza) dentre outros.<sup>53</sup>

O documento contém um balanço das políticas, dos programas e das ações coordenadas e implementadas pelo governo e busca refletir “a riqueza do debate interno sobre o direito à alimentação”(IPEA, 2002, p. 9). O material tem como eixo norteador as definições e as recomendações contidas no “Comentário Geral N° 12 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, sobre o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual versa sobre o direito a uma alimentação adequada”. A partir disso, foram identificados quatro temas centrais para a realização do um balanço: Disponibilidade e acessibilidade aos alimentos de maneira sustentável; Atendimento a grupos socialmente vulneráveis; Atendimento das necessidades alimentares; Padrão brasileiro de proteção social (IPEA, 2002).

Já o “**Projeto Fome Zero - Uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil**” de 2001, era um projeto político partidário para o combate à fome solicitado ao Instituto da Cidadania por Lula em 2000, visando dar seguimento à mobilização nacional por uma política de segurança alimentar. Este projeto, que posteriormente recebeu o nome de Fome Zero, envolveu mais de cem especialistas que contribuíram com materiais, textos e participaram dos debates organizados na sede do Instituto Cidadania em São Paulo<sup>54</sup>(COEP, 2008). O Projeto Fome Zero (PFZ) é apresentado como de domínio público, “aberto portanto à aplicação por mandatários de qualquer partido” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A Coordenação Geral do projeto foi de **Luiz Inácio Lula da Silva** e **José Alberto de Camargo** (Presidente da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM, após a eleição de Lula se tornou o presidente do Instituto da Cidadania<sup>55</sup>) e a coordenação técnica de **José Graziano da Silva** (Agrônomo, doutor em ciência econômica, filho de

---

<sup>53</sup> Demais atores que participaram da Parte Técnica do documento: Brunu Marcus F. Amorim; Carlos Álvares da Silva Campos Neto; Érica Ferraz; Fernando Gaiger Silveira; Frederico Andrade Tomich; Helmut Schwarzer; Jorge Abrahão de Castro; José Garcia Gasques; Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição; Kátya Maria Nasiaseni Calmon; Leandro Safatle; Luciana de Barros Jaccoud; Luis Carlos Garcia de Magalhães; Luiz Cezar Loureiro de Azeredo; Manuel Batista de Moraes Neto; Marcelo Medeiros Coelho de Souza; Maria Cristina Mac Dowell D. Azevedo; Mario Lisboa Theodoro; Mirela de Carvalho; Renata Pelizon; Ronaldo Coutinho Garcia; Salvador Teixeira Werneck Vianna; Samuel Franco; Sergei Suarez Dillon Soares.

<sup>54</sup> Informação consta no Depoimento de **Walter Belik** ao O Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP), que produziu o material “Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza”.

<sup>55</sup> Segundo reportagem publicada na Folha de São Paulo, em 2002, a CBMM foi a maior doadora para a campanha de Lula, desembolsando R\$ 1 milhão. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1505200602.htm>

José Gomes da Silva), **Walter Belik** (Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp), **Maya Takagi**. (graduada em Engenharia Agrônômica doutorado em Economia Aplicada, pesquisadora da Embrapa).

O Projeto tinha como público a ser contemplado as 9,3 milhões de famílias<sup>56</sup> (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, que ganhavam menos de um dólar por dia, cerca de R\$ 80,00 por mês. O valor de corte é o valor da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial e que tinha por base a renda *per capita* dos pobres que viviam nos países mais pobres da África (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Este projeto se constituiu em um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato Lula, sendo uma das prioridades de seu governo, dispondo, em 2003, de um orçamento de R\$ 1,8 bilhão (BETTO, 2003a; VASCONCELOS, 2005). O Governo Lula será mais abordado no próximo capítulo.

Os principais acontecimentos desse período se encontram resumidos no Quadro 5, e os atores que fizeram parte destas construções e foram elencados ao longo do contexto estão alocados no Quadro 6, onde pode-se observar a presença e articulações destes em diversas arenas.

---

<sup>56</sup> Público identificado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999.

Quadro 5 – Principais acontecimentos relacionados à fome no período 1955-2002

<b>Período 1995-1998 – Nova República</b>	
<b>Presidente – Fernando Henrique Cardoso - PSDB</b>	
<b>Vice-Presidente – Marco Maciel</b>	
<b>Contexto</b>	<b>Marcos políticos que enunciam a situação de fome</b>
Plano Real – estabilidade econômica	1995 – Extinção do CONSEA
Políticas econômicas neoliberais; abertura de mercados.	1995 – Comunidade Solidária
Fortalecimento do terceiro setor	1997- Extinção do INAN
Precarização de vínculos trabalhistas	1998 – Criação do FBSSAN
	1998 - Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN)
<b>Período 1999 – 2002 – Nova República</b>	
<b>Presidente – Fernando Henrique Cardoso – PSDB (2º Mandato)</b>	
<b>Vice-Presidente – Marco Maciel</b>	
<b>Contexto</b>	<b>Marcos políticos que enunciam a situação de fome</b>
FHC começa a perder credibilidade	1998-2001 - Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN)
Instabilidade econômica	1999 – PNAN
Expansão de programas de combate à pobreza.	2001-2003 - Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação)
Programas de transferência de renda com condicionalidades a partir de 1998.	2001- Projeto Fome Zero

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6: Arenas e atores no debate da fome no Brasil a partir dos documentos analisados no período 1995-2002

<b>Executivo</b>	<b>Empresas Privadas</b>	<b>Organizações não governamentais</b>	<b>Movimentos Sociais</b>	<b>Universidades</b>
<b>Presidência da República:</b> Anna Peliano (Secretária de Planejamento e Coordenação)	<b>CBMM</b> José Alberto de Camargo	<b>IBASE</b> Francisco Antônio da Fonseca Menezes	<b>FBSSAN</b> Francisco Antônio da Fonseca Menezes	<b>USP – Faculdade de Saúde Pública</b> – Patrícia Constante Jaime
<b>Programa Comunidade Solidária</b> Osmar Gasparini Terra		<b>INSTITUTO CIDADANIA</b> <b>Projeto Fome Zero:</b> Lula; José Alberto de Camargo; José Graziano da Silva; Maya Takagi; Walter Belik		<b>Unicamp – Instituto de Economia</b> - Walter Belik
<b>INAN:</b> Nathalie Beghin (assessora)				<b>Universidade Federal de Santa Catarina</b> - Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos
<b>IPEA:</b> Anna Peliano; Luís Fernando de Lara Resende; Nathalie Beghin; Ricardo Paes de Barros				<b>UFBA:</b> Malaquias Batista Filho
<b>Ministérios: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – EMBRAPA</b> - Maya Takagi				<b>UFPE:</b> Bertoldo Arruda, Malaquias Batista Filho
<b>ANVISA</b> - Nereide Herrera A. de Moraes				<b>UnB</b> - Denise Costa Coitinho

Fonte: Elaboração própria

## 5.2 AS ESTRATÉGIAS E RESPOSTAS AO PROBLEMA DA FOME PRESENTES NOS DOCUMENTOS

### 5.2.1 Mãos à obra, Brasil: proposta de governo - Fernando Henrique Cardoso (1994)

Fernando Henrique Cardoso, o então Ministro da Fazenda de Itamar Franco na implantação do Plano Real, associado ao sucesso desta estratégia em controlar a inflação, se candidata à Presidência da República nas eleições de 1994, e propõe em seu projeto de governo:

Um **modelo economicamente sustentado**, em que o Brasil encontre formas próprias de manter, a longo prazo, o seu processo de desenvolvimento; um **modelo ambientalmente sustentável**, em que as preocupações com a ecologia estejam efetivamente presentes em todas as decisões; um **modelo de participação ativa na vida internacional**, de abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, **um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido** (CARDOSO, 2008, p.4. Grifo do autor).

Aponta para o esgotamento do nosso modelo de desenvolvimento baseado na “industrialização protegida”, sendo necessário um novo modelo que combata a miséria, melhore a distribuição de renda, assegure a inserção da economia brasileira no mundo e reorganize o Estado. Mas para isso é preciso primeiramente gerar riqueza.

O caminho até lá, contudo, tem alguns obstáculos importantes. É preciso gerar a riqueza que será investida maciçamente na economia, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico. O Brasil possui todas as condições para gerar a massa de recursos necessária ao investimento que vai garantir o salto para o desenvolvimento com justiça social (CARDOSO, 2008, p. 4).

Coloca como as cinco metas do programa de governo – emprego, educação, saúde, agricultura e segurança – “são os pontos fundamentais para começar a resgatar a imensa dívida social do nosso país para com seu povo” (CARDOSO, 2008, p.5).

No que se refere à agricultura, observa-se um setor de grande visibilidade para a geração de emprego e retomada do crescimento econômico. A tônica está na modernização agrícola, na produção em grande escala, não se fala sobre a qualidade desse alimento, tampouco sobre o uso de agrotóxicos, a ideia é “possibilitar alimentos fartos e baratos”

A prioridade máxima do Governo Fernando Henrique é **a retomada sustentada do crescimento conjugada à geração de mais empregos adequados e permanentes**, de modo a transformar as estruturas que resultaram no quadro de miséria e desigualdades, que é vergonhoso em um país que já tem tanta riqueza. O setor agrícola tem um papel duplamente estratégico: é nele que se inicia a principal cadeia de produção de bens de consumo de massa – alimentos e fibras vegetais. E é também nele que se pode criar emprego mais rapidamente e com menor custo de investimento para cada novo posto de trabalho. Em resumo, enquanto temos um segmento rural moderno, convivemos com outro onde a pobreza se manifesta de forma tão aguda quanto nas áreas urbanas. [...]

Esta realidade exige uma transformação radical na política agrícola. A prioridade agora, além do aumento da produção, é gerar o máximo possível de empregos dentro de um sistema produtivo competitivo e sustentável. [...]

Sendo um setor que se situa na raiz de uma cadeia produtora de bens de consumo essenciais, a tecnologia empregada na agricultura tem de garantir competitividade no mercado interno, para possibilitar alimentos fartos e baratos para a população, e também no externo, para viabilizar a exportação (CARDOSO, 2008, p.40-42. Grifo Nosso).

No que tange a Reforma Agrária, o candidato afirma que

A discussão, hoje, do tema segurança alimentar exige atenção especial para as questões relativas à democratização do acesso à terra. Todos os países capitalistas que desenvolveram mercados de consumo de massa, além de promoverem políticas de reforma agrária, privilegiaram a agricultura de base familiar, como estratégia na garantia do abastecimento a custos mais baixos, geração de empregos e de aumento do salário real para os trabalhadores de baixa renda (CARDOSO, 2008, p. 44).

Inclusive, no subtópico referente a empregos, cita a agricultura como elemento central do governo, com o intuito de conciliar a produção de alimentos com o aumento de postos de trabalho, levando à desconcentração de empregos e à interiorização do desenvolvimento:

A importância da agricultura para Fernando Henrique justifica a escolha do setor como elemento central de seu governo. Não se trata, entretanto, de apenas priorizar o aumento da produção, mas de produzir mais alimentos com mais empregos, permitindo ainda a desconcentração na geração do emprego e da renda e a interiorização do desenvolvimento (CARDOSO, 2008, p. 57).

Vale destacar que, apesar do Segurança Alimentar ser um conceito que vinha ganhando evidência no âmbito governamental, só aparece no projeto neste momento, associada à discussão do acesso à terra, o que remete a uma ideia de segurança territorial, de acesso ao alimento, um componente importante da SAN, mas que não engloba o conceito mais amplo. Ainda assim, o tema da Reforma Agrária aparece de forma tímida no texto, ao pensar em sua complexidade e no processo histórico de conflitos por terra, o que repercute diretamente na fome, na pobreza e desigualdade social.

A fome também não é um tema que ganha destaque na proposta, inicialmente é citada 2 vezes, de forma superficial: a primeira no Capítulo I, onde apresenta de forma sucinta seu projeto de desenvolvimento, se referindo a programas anteriores exitosos de combate à fome, para fazer o anúncio do programa Comunidade Solidária: “Além disso, o governo definirá o programa Comunidade Solidária, incorporando e ampliando a experiência brasileira recente em projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à **fome**.” (p.5); A segunda, no Capítulo II sobre a construção do novo país, ao falar sobre Política Externa, cita temas que exigem soluções globais, dentre eles as “grandes fomes”: “Muitos temas, tais como meio ambiente, direitos humanos, propriedade intelectual, explosão demográfica, as grandes **fomes** e migrações, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, exigem hoje soluções globais” . Ao falar em grandes fomes, fica pouco claro se está se referindo a situações de fome e pobreza crônica, ou situações de fome coletivas e transitórias.

No documento como um todo a palavra fome é mencionada 12 vezes, não é um tema transversal dentro do programa de governo, é somente no capítulo 5, o qual versa sobre “A parceria Estado-Sociedade” que a fome ganha um espaço, mais especificamente no subcapítulo 5.3 *Pobreza e Fome*. O tema é introduzido com o entendimento do grande abismo social em que vivemos, marca de um dos países mais desiguais do mundo.

No Brasil coexistem duas realidades contraditórias: de um lado, uma nação industrializada e moderna e, de outro, uma nação de excluídos, fora do convívio social onde impera a fome, a miséria e a ignorância, numa condição só comparável aos países mais pobres do mundo (CARDOSO, 2008, p.97).

Nesta perspectiva, se constrói um argumento retórico de que onde há fome há miséria e ignorância, de pessoas excluídas do convívio social, de “não cidadãos”. Dá a ideia de que existem dois tipos de pessoas, duas realidades apenas.

O parágrafo seguinte afirma que os dados demonstram que a pobreza e indigência estão em maiores proporções no Norte e no Nordeste, ou seja, é lá que vivem os “não cidadãos” “praticamente metade da população rural do Nordeste é composta por pobres, sendo quase um terço de indigentes” (CARDOSO, 2008, p. 97).

A parceria com as comunidades é colocada como promissora, visto que essas são mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas. Citando como exemplo de sucesso as experiências do Consea e dos Comitês de Cidadania.



Nesta luta contra a miséria e a fome, as experiências e iniciativas que melhores resultados apresentaram foram sempre aquelas que ocorreram em parceria entre os governos federal, estadual e municipal e as comunidades, sejam elas instituições filantrópicas ou associações comunitárias. De fato, as comunidades são mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas prestadoras de serviços assistenciais. Um bom exemplo da capacidade de mobilização da sociedade foi dado pelos Comitês de Cidadania e, da parte do governo federal, pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea (CARDOSO, 2008, p.98).

No governo FHC, a proposta é que os programas sociais assistenciais precisem ser estabelecidos em parceria com a sociedade, descentralizando as ações para estados e municípios, com prioridade de recursos e ações para as áreas de bolsões de pobreza. Dentro do escopo das ações contra a Fome e a Pobreza, lança a proposta do Programa Comunidade Solidária.

#### **- Sobre o Programa Comunidade Solidária (PCS)**

O candidato afirma que não é possível ter nenhum projeto de país enquanto existir uma enorme massa de excluídos e miseráveis, sendo necessárias ações mais emergenciais. Neste sentido, sinaliza o programa Comunidade Solidária, o qual incorporaria e “ampliaria” a experiência brasileira recente em projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à fome (CARDOSO, 2008, p. 5).

A ideia é que fossem priorizadas ações de natureza complementar em “educação, saúde, habitação e saneamento, infraestrutura e alimentação, de forma a compatibilizar as ações permanentes do governo com uma atuação de cunho assistencial emergencial” (CARDOSO, 2008, p. 99). Dentre as ações priorizadas estavam: coordenar a execução dos programas de combate à fome; apoiar projetos comunitários de nutrição infantil e combate à fome em áreas de pobreza crônica; e reforçar o Programa do Leite, descentralizá-lo e ampliar sua cobertura, para que toda família considerada pobre tenha, pelo menos, um litro de leite por dia.

No que tange a nutrição, as medidas permanentes de combate à pobreza englobariam: criar programas de suplementação alimentar para populações vulneráveis; fortalecer e implantar em todo país o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher – PAISM; dar continuidade ao processo de descentralização da merenda escolar; avaliar e reorientar os critérios do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; e melhorar as condições de saúde dos moradores de áreas rurais e da periferia dos centros urbanos, por meio do tratamento da água e sistemas de esgotamento sanitário (CARDOSO, 2008a).

De maneira geral, o candidato aposta em outro modelo de desenvolvimento, por via da estabilização monetária e do crescimento econômico, com geração de empregos. O projeto tem uma dimensão internacional, por entender que, com o avanço da globalização, a inserção brasileira na economia internacional teria grande impacto no desenvolvimento interno do país. O projeto apresenta uma preocupação em melhorar a qualidade de vida dos mais pobres e alcançar a “justiça social”, à medida que cresce e se desenvolve economicamente. Contudo, observa-se em sua proposta, uma inclinação para uma política social muito tradicional e pautada em voluntarismo e programas pontuais. Estratégias de mudanças estruturais ficam à margem da discussão.

### **5.2.2 Lula Presidente - Uma revolução democrática no Brasil - Bases do programa de governo Partido dos Trabalhadores (1994)**

Luís Inácio Lula da Silva concorreu às eleições presidenciais de 1994 como principal adversário de FHC, daí o motivo de muitos temas estarem presentes em ambos os programas. As bases do Programa de Governo com o qual Lula disputou aquelas eleições foram aprovadas em primeiro de maio de 1994, no 9º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, em Brasília.

Neste programa, a fome já aparece com certa centralidade, visto que, “Acabar com a fome” é um dos nove principais objetivos que norteiam o projeto:

- consolidar as instituições democráticas, num sistema político cada vez mais aberto a direitos emergentes e a uma crescente participação popular em todos os níveis;
- **acabar com a fome;**
- garantir a todas as crianças uma educação de qualidade, com criatividade e adequada à moderna sociedade da informação, de modo que a sociedade compartilhe de um crescente acúmulo de conhecimentos e de atividades culturais;
- eliminar as doenças endêmicas e aquelas decorrentes da má qualidade de vida, constituindo em paralelo um sistema de saúde moderno e efetivamente universal;
- dar a cada família habitação digna, saneamento e serviços sociais básicos;
- pôr fim à espiral de violência social nas cidades e no campo;
- criar uma infraestrutura eficiente, entendendo-se por eficiência a capacidade de dominar os recursos nacionais e pô-los a serviço da sociedade;
- buscar uma nova racionalidade econômica e social que concilie produção, distribuição e proteção ao ambiente e ao patrimônio natural;
- construir uma nação aberta à cultura e às técnicas internacionais, procurando integrar-se ao resto do mundo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 11 - Grifo nosso)

Lula afirmava que a meta central do seu governo seria combater a pobreza e a indigência, e que todos os seus objetivos estariam voltados para isso, inclusive a política econômica:

Queremos afirmar claramente nossa disposição de inverter radicalmente as prioridades que nortearam até agora os governos deste país. Este é o programa de um governo que submeterá todos seus objetivos à meta central de combater a pobreza e a indigência que atingem metade da população brasileira. Para atacar a exclusão social, concentraremos nossas iniciativas no combate à fome, ao desemprego, ao abandono dos menores, ao descalabro da educação e da saúde, a ausência de moradia e de saneamento.

É a partir destes objetivos de combate à exclusão social que se organizará o conjunto da ação governamental, especialmente sua política econômica (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 4-5).

Nessa perspectiva, o candidato apresenta, no transcorrer do documento, uma preocupação em construir um novo projeto de desenvolvimento, a partir de diversas reformas, com destaque para a reforma agrária e a construção de políticas agrícolas como uma das estratégias para acabar com a fome e romper com a desigualdade no campo. A fome é vista como consequência de um modelo que produz miséria, sendo necessário priorizar o mercado interno de baixo poder aquisitivo.

Por estas razões queremos constituir um governo de reformas, que, pela primeira vez em nossa história, impulsionará uma reforma agrária e políticas agrícolas capazes de entregar terra a quem necessita, democratizar a propriedade e sustentar nossa meta de alimentar todos os brasileiros. Defendemos uma nova concepção de desenvolvimento que seja plenamente compatível com a preservação do meio ambiente (pg.5).

A dinâmica da crise brasileira mantém atuais as questões da reforma agrária, de uma nova política agrícola e agroindustrial e de segurança alimentar. As soluções para estes problemas estão contidas em um novo projeto de desenvolvimento para o país proposto pelo PT, em novas bases. Agora não mais fixadas nos interesses exclusivos de quem produz na agricultura, mas também a partir das necessidades alimentares do povo brasileiro. É preciso redefinir o papel da agricultura e da agroindústria. Além de geradoras de divisas, matérias-primas e alimentos prioritários para as classes alta e média, a agricultura e a agroindústria devem suprir, com alimentos baratos, o mercado interno de baixo poder aquisitivo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 191).

A estratégia para reconstrução econômica aponta para a constituição de um grande mercado interno de consumo, algo que se tornou marcante em 2002, quando é eleito o Presidente: “O programa, lutando contra a desagregação social, aponta para a reconstrução de nossa economia através da constituição de um grande mercado interno de consumo de massas, criando condições de um país livre e soberano”(PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 6).

A ideia é que se crie um círculo virtuoso de crescimento de salário, produtividade, consumo e investimento, com distribuição de riqueza. Mais uma vez aposta na realização de uma “ampla reforma agrária” visando melhorar a qualidade de vida no campo:

Com o Governo Democrático e Popular as maiorias nacionais serão chamadas a um engajamento ativo na definição das questões econômicas. Assumindo a direção da Nação, promoverão um processo de democratização da vida econômica, e procurarão reorientar a economia, buscando um novo ciclo de desenvolvimento, baseado na constituição de um mercado interno de massas, isto é, na criação de um círculo virtuoso de crescimento entre salários, produtividade, consumo e investimentos. Haverá um processo de distribuição da riqueza, da renda e do poder, condição do novo processo de desenvolvimento.

Assim, será realizada uma ampla reforma agrária, que democratizará a propriedade rural; uma política de segurança alimentar assegurará a disponibilidade de alimentos a baixo preço, de boa qualidade e em quantidade suficiente para erradicar a fome do país; o desenvolvimento rural, dando condições para uma agricultura autossustentável, permitirá a melhora das condições de vida e de trabalho dos homens e mulheres do campo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 172).

Observa-se também que a criação de uma política de segurança alimentar visando acabar com a fome permanece sendo uma pauta política importante para Lula, assim como foi na proposta do Governo Paralelo de 1991 para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, a qual foi fundamental para a construção do CONSEA durante o governo Itamar. A ideia é que este órgão fosse mantido caso Lula fosse eleito: “O atual Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) deverá ser mantido, bem como deverão ser estimulados organismos análogos, voltados para outras áreas representativas das necessidades sociais básicas da população, bem como de fiscalização das políticas públicas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 21).

Mais do que uma proposta que compõe seu projeto, a segurança alimentar é colocada como um “componente estratégico do padrão de desenvolvimento” a “linha de frente de sua estratégia nacional” (p.192), dada as proporções da fome e da carestia. O documento define que

Segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso, regular e a baixo custo, aos alimentos básicos. O que requer intervir nos determinantes das condições de acesso (empregos e salários) e na produção e distribuição dos alimentos básicos. Parte essencial dessa proposta é um programa agrário e agrícola que delineie um novo contrato estratégico entre a agricultura e a sociedade, visando obter um desenvolvimento agrícola sustentável, e a revalorização socioeconômica e cultural do espaço e da família rural (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 193).

Parece que já há, nesse momento, uma forte aproximação com a ideia de SAN<sup>57</sup>, ou do que começa a se delimitar como SAN, no que é fundamental, que é a garantia do alimento e a mudança no padrão de produção, o que, apesar de não estar claro no conceito, nos remete a qualidade do alimento produzido no campo, de forma sustentável, sem utilização de Organismo Geneticamente Modificados (OGM) ou agrotóxicos, tema que já começa a ser discutido neste projeto.

O Projeto também apresenta, de forma mais tímida que na proposta de FHC, estratégias para a política externa, dentre elas “discussão e ações concretas sobre problemas como a fome e a miséria no mundo, propondo à comunidade internacional medidas concretas a respeito”(PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 74).

Foge ao escopo desta tese adentrar nessas relações internacionais sobre a fome e o processo de doação de alimentos, contudo, é importante destacar que não é só no âmbito nacional que a fome é uma questão política. A fome e a pobreza são alvos de disputas, articulações políticas, interesses diversos em todo o mundo.

Neste documento, a palavra “fome” é mencionada 18 vezes, algumas somente citando “campanhas de combate à fome” de forma isolada. Mas em muitos casos, a retórica se constrói em torno dos “32 milhões de famintos” do mapa da fome desenvolvido pelo IPEA. Sem dúvidas, a fome era uma pauta importante para o candidato, mas é interessante ver como essa construção, que se deu durante a campanha contra a fome de Betinho, permanece sendo usada aqui para sensibilizar. Seguem os trechos que remetem a esta retórica.

- Capítulo II (Política, Cidadania e Participação Popular), onde “32 milhões” que passam fome, não têm os direitos sociais garantidos: “A ampla maioria da população não tem acesso aos direitos e garantias individuais, nem aos direitos sociais formalmente estabelecidos na Constituição. Passam fome 32 milhões de brasileiras e brasileiros.” (p. 17)

- Capítulo IV (Mudar a vida), dentro do subitem “Seguridade social”, onde afirma que os excluídos superam aqueles “32 milhões que passam fome”, abarcando as demais necessidades sociais, para além da alimentação:

---

<sup>57</sup> O conceito de SAN é – “A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”(BRASIL, 2006a).

O contingente brasileiro de excluídos supera 32 milhões de miseráveis - os 31.779.095 brasileiros ou 9,2 milhões de famílias - reconhecido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no mapa da fome, pois seu ganho permite, no máximo, a compra de uma cesta básica de alimentos por mês. As necessidades sociais colocam-se para além da alimentação, ainda que isto seja vital (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 106).

- Capítulo VII (Transformar a economia e a sociedade construindo a nação), no subitem- Um programa para a agricultura brasileira, os “32 milhões” são citados três vezes, são eles os miseráveis e famintos, concentrando-se, sobretudo, no campo:

Depois de séculos de vigência de um modelo concentrador da propriedade da terra, da renda e do acesso à tecnologia, o Brasil detém um dos maiores índices de pobreza do mundo. Contabiliza, hoje, a cifra de 32 milhões de miseráveis e famintos, a metade deles no campo (p.191).

A existência de 32 milhões de famintos no país e o acesso oneroso aos alimentos, que compromete as demais condições de uma vida digna para o conjunto dos trabalhadores, guardam estreita relação com os baixos salários pagos nas cidades, com altas taxas de subemprego e desemprego, com as migrações internas, com as fortes demandas por serviços públicos nos grandes centros urbanos (p.192).

Políticas emergenciais de combate à fome: A existência de 32 milhões de brasileiros que passam fome exige a adoção de ações imediatas de assistência alimentar, implementadas pelo governo em parceria com a sociedade (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 203).

O Projeto aborda os “32 milhões de famintos” e se compromete em mudar essa realidade, apresentando propostas emergenciais e estruturais, para garantir a cidadania dos brasileiros. Chama a atenção a proposta de instituir um programa de renda mínima. Neste momento, ainda não havia uma política destinada à garantia de uma renda mínima, apesar da existência do Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy - PT/SP, que visava instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Com o objetivo de promover a cidadania, melhorar a distribuição de renda, combater a fome e erradicar a miséria, será instituído um programa de renda mínima, definido em lei, compatível com o grau de desenvolvimento do país. Procurar-se-á garantir a todos os cidadãos adultos um nível mínimo de rendimentos, seja quando a remuneração por seu trabalho for insuficiente para livrá-los da miséria, seja quando estiverem desempregados ou incapacitados, parcial ou totalmente, para o trabalho (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 183)

É interessante que, apesar do candidato não abordar o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional em sua compreensão mais ampla, alerta para a importância da qualidade do alimento produzido, apresentando, por exemplo, a crítica à utilização dos agrotóxicos:

As médias gerais de produção e consumo mundial de agrotóxicos vêm aumentando aceleradamente. A partir do desenvolvimento da moderna indústria de agrotóxicos, este aumento tem se situado em torno de 5% ao ano. No Brasil cerca de trezentos princípios ativos e mais de 4 mil produtos são comercializados atualmente. Esta situação decorre, basicamente, dos incentivos oficiais do chamado Plano Nacional de Defensivos Agrícolas, através do qual os governos militares procuraram adaptar o Brasil em nível de produção e consumo de biocidas, condizentes com o chamado Pacote Tecnológico da Agricultura. Tal pacote implica um modelo de desenvolvimento agrícola fortemente dependente do uso maciço de insumos modernos, fertilizantes, agrotóxicos e afins, do uso de máquinas e equipamentos e crédito agrícola direcionado (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 145).

### 5.2.3 Uma estratégia de desenvolvimento social - Governo FHC (1996)

Como já mencionado anteriormente, FHC ganha as eleições e, no segundo ano de seu mandato, produz esse documento, cujo objetivo era “sistematizar as diretrizes básicas do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a área social e apresentar, de forma sucinta, suas principais políticas e programas” (BRASIL, 1996a, p. 13).

O documento sinaliza que, dotar o país de um sistema eficiente e democrático de proteção social é tarefa complexa e difícil e demanda ação de todos: dos três poderes da República, dos demais níveis de governo e participação ativa da sociedade civil e de suas organizações, bem como a colaboração de empresas, universidades, igrejas e sindicatos. FHC reafirma seu empenho na construção de um sistema de proteção social capaz

não só de eliminar, no curto prazo, a miséria e a indigência, como também de reduzir substancialmente, no médio prazo, os índices de pobreza, melhorar a distribuição de renda e promover a integração do conjunto da população brasileira nos direitos básicos de cidadania moderna, sem discriminações nem exclusões de qualquer natureza (BRASIL, 1996a, p. 18–19).

A estratégia de desenvolvimento social de FHC está dividida nas seguintes partes: **I-Condições necessárias; II- Grandes desafios; III – Política de investimentos; IV- Programas Básicos; e V- Compromisso inadiável.** Dessas partes, serão abordadas somente as questões que se relacionam com fome e segurança alimentar.

FHC sinaliza que “o mais grave desafio a ser enfrentado pelo governo e pela sociedade brasileira, como, aliás, por todos os países do mundo” (BRASIL, 1996a, p. 42) é a oferta quantitativa e qualitativa de empregos. Segundo FHC, no Brasil, a geração de empregos depende do crescimento econômico sustentado, que só pode ocorrer no contexto de estabilidade de preços. Além disso, a necessidade de gerar empregos justificaria outra prioridade, a Reforma Agrária:

A necessidade imperiosa de gerar mais e melhores oportunidades de trabalho e de obtenção de renda justifica outra prioridade fundamental do Governo Fernando Henrique Cardoso: um programa audacioso e integrado de reforma agrária e desenvolvimento rural. Neste programa destaca-se, entre outras iniciativas, a meta de se assentar 280.000 famílias - das quais 60.000 já foram assentadas nos primeiros dezoito meses de governo - e um amplo programa de apoio à agricultura familiar. A urgência desses programas - além de medida inadiável de justiça social - se faz necessária como fator de desaceleração do crescimento urbano e de uma melhor distribuição da população pelo território nacional (BRASIL, 1996a, p. 49).

Os programas básicos se referem a ações nas seguintes áreas: educação; trabalho, emprego e renda (onde inclui Reforma agrária – Assentamento de Trabalhadores Rurais e Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF); Saúde, Alimentação e Nutrição (onde inclui redução da mortalidade na infância e da mortalidade materna, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA); Saneamento Básico e Habitação; Justiça, Previdência e Assistência Social (onde inclui Renda Mínima para Idosos e Deficientes e Apoio Escolar à Criança Carente – Brasil Criança- Cidadã).

São “programas e ações que merecem atenção especial e prioritária, por sua importância e impacto imediato nas condições de vida de amplos setores da população, especialmente, das camadas mais pobres” (BRASIL, 1996a, p. 63). Ou seja, traz uma ideia de urgência, imediatismo, com mudanças rápidas nas condições de vida da população.

Para tanto, a ação social dos diversos ministérios foi agrupada com base em quatro critérios principais, dentre eles “Ações específicas destinadas a reduzir ou eliminar a fome, como os programas de alimentação e nutrição” (BRASIL, 1996a, p. 63).

É nesta parte do documento que a palavra “fome” começa a aparecer em termos de estratégias, antes só foi mencionada para dar explicação sobre estrutura do material. Contudo, no decorrer desse subitem, a palavra “fome” não aparece mais, nem mesmo nos programas de alimentação e nutrição, onde se fala apenas sobre a “gravidade da situação” e “de crianças que não têm alimentação adequada dentro de suas casas”.

A questão alimentar e nutricional de parte da sociedade brasileira, especialmente a que vive nos bolsões de pobreza, deve ser objeto de atenção redobrada. Diante da gravidade da situação, programas específicos são necessários e urgentes [...]

Além disso, é grande o número de crianças que não têm alimentação adequada dentro de suas casas, necessitando de uma complementação alimentar. A merenda escolar supre essa deficiência, tornando-se, além de um estímulo para a permanência da criança na escola, uma importante fonte proteico-calórica que permite melhor desempenho por parte do aluno (BRASIL, 1996a, p. 87).



Ou seja, não se tem aqui o uso retórico da fome, parece que o tema perde centralidade, mas não se abandona a questão da fome por completo. O documento apresenta duas únicas estratégias dentro do subitem Alimentação e Nutrição:

- O Programa Nacional de Alimentação Escolar, cujo objetivo era “garantir uma refeição diária (suplementação alimentar) durante 180 dias letivos a escolares de primeiro grau da rede pública” e a meta física era “distribuição diária de 32,5 milhões de refeições durante 180 dias letivos ao preço de R\$ 0,13/dia por aluno e R\$ 0,20/dia no caso dos municípios do Comunidade Solidária.” (BRASIL, 1996a, p. 87-88).;
- Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA , cujo objetivo era “promover distribuição emergencial de gêneros de primeira necessidade, oriundos dos estoques públicos, a populações carentes nos municípios dos bolsões de pobreza selecionados pelo Comunidade Solidária, municípios em estado de emergência e acampamentos dos trabalhadores rurais sem-terra” e a meta física era “Em 1996 distribuir 700.00 toneladas de alimentos” (BRASIL, 1996a, p. 88).

Aqui só se fala em garantir a distribuição da refeição aos escolares e a distribuição emergencial de “gêneros de primeira necessidade”, oriundos dos estoques públicos, distribuindo “toneladas de alimentos”. Some da discussão de alimentação e nutrição a qualidade do alimento e a forma como é produzido. Ou seja, se distancia do que vinha se delimitando como caminho da SAN. Inclusive, o termo “segurança alimentar” não aparece nesse documento.

Já na parte V do documento estão explicitados os compromissos inadiáveis para a Política Social do governo, a saber:

- O Fortalecimento e Ampliação do Programa Comunidade Solidária, para: desenvolver e aprimorar mecanismos ágeis e eficazes de combate às situações agudas de pobreza, à indigência e à fome
- Fortalecer as atividades voltadas para a extensão dos serviços públicos e para o fornecimento de proteção social adequada aos segmentos e grupos sociais em situações e áreas mais vulneráveis
- **Desenvolver formas inovadoras de articulação entre os diferentes níveis de governo na luta contra a fome e a miséria**
- Consolidar e apoiar as atividades voltadas para fortalecer o controle público, aumentar a participação, desenvolver novas parcerias com a sociedade civil e realizar experiências inovadoras(BRASIL, 1996a, p. .7. Grifo nosso).

É neste momento que a fome ganha mais protagonismo no programa de desenvolvimento social do governo, apresenta o enfretamento da fome, sobretudo

situações agudas, como uma questão urgente, que deve ser pensada a partir do Programa Comunidade Solidária, o qual parece que vem substituir o CONSEA.

Inspirado, sobretudo, na experiência bem-sucedida da Campanha da Cidadania e nas ações do antigo CONSEA, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso continua empenhado em experimentar um novo mecanismo para coordenar as políticas voltadas para o enfrentamento de **situações agudas de fome e de miséria, de situações sociais de emergência e de calamidade pública** por meio da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, **cujas funções básicas devem ser aprimorar os programas federais diretamente voltados para combater a fome**, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo, e promover a descentralização dos serviços e uma adequada articulação entre os diferentes níveis de Governo (BRASIL, 1996a, p. 20-21 Grifo nosso).

Não só a experiência do CONSEA inspirou o desenvolvimento de um programa de combate à fome no governo, como também a experiência da Ação da Cidadania inspirou a ideia de parcerias com mecanismos sociais como ONGs, alegando os limites da ação estatal.

Além disso, a magnitude dos problemas sociais a serem enfrentados, a manifesta crise da Administração Pública e do Estado e um renovado fortalecimento da sociedade civil têm-se conjugado para mostrar os limites da ação estatal, a necessidade da criação e fortalecimento de novos espaços públicos (não necessariamente estatais) e a urgência de se incentivar novas formas de mobilização e parceria entre diferentes níveis de governo e agências estatais (União, Estados, Municípios, Empresas Públicas, Universidades) e entre o Governo e as múltiplas e diferenciadas organizações da sociedade civil (empresas, organizações sindicais, organizações voluntárias - como as ONGs, Igrejas, movimentos sociais, entre outros). Exemplo marcante das possibilidades dessas formas de parceria foi dada pela campanha desenvolvida pela Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome e a Favor da Vida, a chamada campanha do Betinho. (BRASIL, 1996a, p. 104).

Nessa perspectiva, parece que o governo pegou carona com a onda de solidariedade alavancada por Betinho e pela Ação da Cidadania, visando ações para além do Estado. Por outro lado, toda o debate sobre mudanças mais estruturais que Betinho sempre salientou ficaram apagadas.

Um novo mecanismo de coordenação das políticas, de articulação entre os diferentes níveis de governo, de focalização dos programas pertinentes em áreas e populações necessitadas, de incentivo a novas formas de parceria entre os governos (União, Estados e Municípios) e as diversas organizações da sociedade civil na área de combate à fome e miséria e de encaminhaamento de situações agudas de carência e de calamidade pública. Nesse novo mecanismo se dá apoio especial às iniciativas voltadas para **promover a solidariedade comunitária** e para experimentar soluções inovadoras (BRASIL, 1996a, p. 104. Grifo nosso).

Sobre os programas prioritários de combate à fome e miséria, coordenados pela Secretaria Executiva, o documento apresenta uma nota de rodapé na qual afirma que não existe um conjunto pré-definido e fixo de programas que integrem o Comunidade Solidária, mas tem como prioridade, conforme o decreto de sua criação (Decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995), “as áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social”.

Parece que ambos, o Programa Comunidade Solidária e o extinto CONSEA, são criados tendo o combate a fome como uma das principais estratégias, contudo, no PCS a questão alimentar é um dos componentes, dentre tantos outros, que compõem a política social. Certamente é preciso olhar de forma mais ampla para os problemas sociais para enfrentar a fome, assim como o CONSEA pensa na perspectiva alimentar (Segurança Alimentar e Nutricional) e o PCS em políticas sociais mais abrangentes. Contudo, ao tornar o escopo de ação mais amplo, de certa forma, a questão da fome se dissipa dentro de diversas outras estratégias, o que pode provocar um apagamento dela dentro da agenda de governo, a fome, tão presente no período anterior, vai se apagando.

#### **5.2.4 Comunidade Solidária - Todos por todos - Governo FHC (1996)**

Este documento, também produzido em 1996, ano posterior à criação do programa, traz explicações sobre o que é, como funciona, quais ações já foram realizadas e quais outras que se pretende dar conta.

O Programa Comunidade Solidária é posto como “um novo modo de enfrentar a pobreza e a exclusão social no Brasil buscando a participação de todos. O seu objetivo é mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população” (BRASIL, 1996b, p. 3).

O Conselho Consultivo é composto por 21 membros da sociedade civil, 10 ministros de Estado envolvidos e pelo titular da Secretaria Executiva. O Conselho escolheu as seguintes áreas prioritárias como foco de sua ação (BRASIL, 1996b, p. 4-5):

- Defesa dos direitos das crianças e adolescentes em situação de risco;
- Treinamento profissional e capacitação de jovens;
- Crédito acessível às populações carentes, de modo a aumentar suas oportunidades de trabalho e geração de renda;
- Segurança Alimentar;
- Promoção de meios para o fortalecimento do terceiro setor;

- Apoio às iniciativas bem-sucedidas na área social.

Interessante o uso do tema “Segurança Alimentar” como área prioritária, já que em nenhum outro momento do documento é mencionada e nem mesmo no documento que versa sobre o programa de desenvolvimento social do governo. Tampouco existe uma explicação sobre seu significado. Por outro lado, a fome também não aparece aqui como área prioritária, parece ocorrer um esvaziamento deste tema com definição de ações mais específicas para seu enfrentamento.

Segundo o documento, no ano de 1995 o PCS: ampliou a cobertura de diversos programas que contribuem para redução da mortalidade na infância<sup>58</sup>; Melhorou o desempenho dos programas de suplementação alimentar<sup>59</sup>; Superou a meta prevista para os assentamentos rurais; Implementou um programa de geração de emprego e renda para micro e pequenos empreendimentos; Retomou o financiamento de ações de saneamento e habitação para população de baixa renda; Promoveu, com os estados, uma ação integrada em 302 municípios mais pobres, selecionados em função da proporção de indigentes, e em bolsões de pobreza nas capitais e regiões metropolitanas<sup>60</sup>; e **estabeleceu novas parcerias no combate à fome e à pobreza** entre o governo e organizações não-governamentais, sociedades civis e a iniciativa privada<sup>61</sup> (BRASIL, 1996b). Mais do que combater a fome, as ações do programa estão pautadas no enfrentamento da pobreza e da exclusão social, de forma mais abrangente.

Para 1996, as estratégias da secretaria Executiva do Comunidade Solidária se pautavam em três frentes interligada (BRASIL, 1996b):

**Convergência e integração de ações focalizadas em localidades mais pobres** (Ações de combate à pobreza: suplementação alimentar de estudantes e de famílias carentes; apoio ao ensino fundamental.

<sup>58</sup> Combate à Desnutrição Infantil (INAN/MS), Agentes Comunitários de Saúde (SAS/MS), Saneamento Básico (FNS/MS), Incentivo ao Aleitamento Materno (INAN/MS).

<sup>59</sup> Merenda Escolar FAE/MEC) e Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA (CONAB/MAARA).

<sup>60</sup> Ações Integradas em Bolsões de Pobreza - em 1995, a atuação concentrou-se, prioritariamente, nas áreas de saúde (redução da mortalidade na infância); alimentação (merenda escolar e distribuição de alimentos para famílias carentes); e, educação (transporte escolar, saúde do escolar, cestas de material para professor, aluno e escola, TV escola, construção de um módulo de pré-escola e reforma de escolas)

<sup>61</sup> Exemplos: Movimento Viva Rio (recursos oriundos de leilões de imóveis da União no Rio de Janeiro foram destinados a esse movimento para beneficiar crianças e jovens); Articulação com a Associação Brasileira de Extensão Rural para o fortalecimento dos trabalhos e dos extensionistas rurais nas localidades mais pobres selecionadas pela Comunidade Solidária; Por meio de uma parceria com diversas instituições públicas e privadas realizou-se a expedição Amazônica e a prestação de serviços de saúde para comunidades ribeirinhas do rio Solimões.

**Melhoria do desempenho dos programas prioritários** que podem trazer efeitos imediatos no combate à fome e à pobreza, a partir dos seguintes objetivos: Redução da mortalidade na infância; suplementação alimentar; apoio ao ensino fundamental; geração de emprego e renda; melhoria das condições de moradia; desenvolvimento rural

**Promoção de parcerias Governo/sociedade civil:** visando mobilizar novos recursos materiais, humanos e financeiros.

Ainda que, no documento sobre o programa de desenvolvimento social de FHC, tenha sido indicado que a prioridade da Comunidade solidária era o combate à fome, o programa apresenta estratégias não somente focalizadas no combate a fome, como também de combate à pobreza e a exclusão social. É uma política social mais ampla. Inclusive, ainda que seja um documento de apenas 18 páginas, a palavra fome pouco aparece, somente 4 vezes e de forma bem vaga:

- Sobre a atuação da secretaria executiva junto com o IPEA: “Seleciona quais as ações mais importantes no combate à **fome** e à pobreza” (BRASIL, 1996b, p. 5. Grifo nosso).
- Sobre o que o Comunidade Solidária fez em 1995: “Estabeleceu novas parcerias no combate à **fome** e à pobreza” (BRASIL, 1996b, p. 9. Grifo nosso).
- Sobre o que o Comunidade Solidária pretendia fazer em 1996: “melhoria do desempenho dos programas prioritários [...] foram selecionados alguns programas que podem trazer efeitos imediatos no combate à **fome** e à pobreza” (BRASIL, 1996b, p. 11. Grifo nosso).
- Ao citar o Mapa da **Fome**/IPEA (BRASIL, 1996b, p. 13. Grifo nosso).

Nem mesmo ao citar o mapa da fome se fala da existência dos “32 milhões de famintos”, não são trazidos dados sobre o problema. Claro que é um documento produzido pelo governo que não quer se autocriticar, mas observa-se a pauta da fome perde centralidade nesse período e há uma orientação que se mostra como estritamente técnica, deixando-se de lado todo o debate político que envolvia o tema e vinha mobilizando sociedade e governo. Houve um apagamento da fome, apesar do cenário social persistir. É possível que a própria estabilização econômica tenha favorecido o acalmar dos ânimos e a escolha desse novo caminho político. O próprio fechamento do Consea nesse período, o qual trazia implicitamente a questão da “política de segurança alimentar para acabar com a fome” é uma expressão importante do que não se manteve.

### 5.2.5 Avanço Brasil - Proposta de governo FHC (1998)

Este documento contém as diretrizes do programa de governo com as quais o então presidente Fernando Henrique Cardoso se compromete caso seja reeleito. O sentido é de mudança e de resgatar a dívida social, sobretudo a partir de parceria com a sociedade, “para mudanças, supõe-se mobilização da sociedade em torno do projeto comum de desenvolvimento. O Projeto nasce da indignação com a miséria e a desigualdade e de solidariedade para com suas vítimas” (CARDOSO, 2008b, p. 1).

Segundo FHC, “apesar de estarmos entre as dez maiores economias do mundo, acumulamos ao longo dos anos uma imensa e vergonhosa dívida social”. “A miséria e a fome são enfermidades que precisam ser banidas de nosso país” e “o contraste entre a ostentação de riqueza e a pobreza absoluta envenena a coesão da sociedade (CARDOSO, 2008, p. 2). Nesse sentido, “é preciso avançar”, para consolidar o Real, para fazer o país crescer de forma sustentada e com oportunidades de trabalho, para consolidar a democracia, e “Avançar, sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a desigualdade, realizando uma nova revolução nas políticas sociais e de transferência de renda” (CARDOSO, 2008b, p. 3). Aqui destaca que avançará na luta contra a fome, e uma de suas estratégias seriam as políticas de transferência de renda.

Observa-se que esse novo modelo de Estado e novo ciclo de desenvolvimento tem um compromisso com a estabilização econômica e com o capital internacional.

**Uma sociedade mais igualitária, da qual se tenham erradicado a miséria e a fome, é a grande utopia que hoje temos possibilidade concreta de realizar no Brasil. Seremos capazes de realizá-la a médio prazo, se a isso nos dedicarmos desde já (CARDOSO, 2008b, p. 3. Grifo nosso).**

Chama atenção a afirmação de que a fome e a miséria são uma grande dívida social, assume que tem a possibilidade concreta de erradicar a fome, inclusive em médio prazo. Se refere ao combate à fome como uma utopia, algo que se persegue, objetivo e compromisso político com o enfrentamento da situação social.

Imbuídos dessa determinação, a equipe de FHC apresenta ao povo brasileiro, visando a reeleição, os quatro grandes objetivos e as principais metas de seu programa de governo: **1-Consolidar a estabilidade econômica; 2-Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda; 3-Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda; 4-Consolidar e**

aprofundar a democracia, promover os direitos humanos (CARDOSO, 2008b. Grifo nosso).

Ou seja, eliminar a fome aparece aqui como um dos grandes objetivos da proposta de governo, sendo que a palavra “fome” é mencionada 17 vezes no decorrer do documento, sobretudo dentro deste objetivo, não é um tema que aparece de forma transversal no documento como um todo.

Ao introduzir este objetivo afirma que a estabilidade econômica levou à redução de famílias indigentes e pobres, incorporando os brasileiros ao mercado de consumo.

Um dos resultados mais importantes da estabilidade econômica foi a eliminação do imposto inflacionário e a elevação do poder de compra do salário mínimo e de milhões de benefícios previdenciários. Isso permitiu reduzir o número de famílias indigentes e pobres, e incorporar milhões de brasileiros ao mercado de consumo (CARDOSO, 2008b, p. 6).

No documento é posto que muito foi feito nos quatro anos da presidência de FHC, contudo, a dívida social brasileira continua imensa e moralmente inaceitável. Desta forma, o candidato afirma que, se eleito, a grande tarefa que tem pela frente é resgatar essa dívida, dentro disso afirma claramente que pretendia eliminar a fome.

Resgatar da indigência mais de cinco milhões de famílias, **eliminar a fome** e a exploração do trabalho infantil, assegurar o acesso dos brasileiros mais pobres a serviços públicos de boa qualidade: eis a grande tarefa que temos pela frente para tornar realidade o sonho de uma sociedade mais justa e mais igualitária. Para acelerar o passo do país na direção dessa utopia, hoje finalmente possível, o presidente Fernando Henrique, se reeleito, articulará múltiplas ações, dos diferentes níveis do governo e da sociedade civil [...](CARDOSO, 2008b, p. 7. Grifo nosso)

Para isso, são traçadas diversas diretrizes, dentre elas destacam-se as seguintes: - aumentar o impacto distributivo do gasto público em programas sociais, gastando melhor para investir mais no combate à fome e à pobreza; - desenvolver uma política nacional de transferência de renda, assegurando e conjugando os diferentes programas federais existentes; - dar prosseguimento à reforma agrária via assentamentos, outras formas de acesso à terra, criando um novo mundo rural; - resolver de forma decisiva o problema da convivência da população nordestina com as secas periódicas; - multiplicar as diversas experiências de desenvolvimento local integrado e sustentado, tais como a do programa Comunidade Solidária; - ampliar as ações do governo federal e incentivar a articulação das iniciativas de estados, municípios e organizações da sociedade civil que permitam eliminar a fome do país. Apoiar a melhoria das condições de produção, estocagem,

transporte e comercialização de alimentos em geral e estimular a produção e o consumo de alimentos com maior poder nutritivo, por intermédio dos programas de merenda escolar e distribuição de cestas básicas, entre outros meios (CARDOSO, 2008b).

Em relação ao ciclo de produção-estocagem-transporte-comercialização de alimentos, apresenta um discurso mais conservador, não assume o debate em uma perspectiva de reforma agrária e se distancia do debate de SAN, inclusive o termo “Segurança Alimentar” não aparece no documento.

Apesar de contar com a parceria da sociedade, assume a responsabilidade que cabe ao governo e pede o voto em nome desse compromisso “melhorar as condições de vida do povo mais pobre, eliminando a fome e combatendo sem trégua a miséria”.

Vencer a fome e a miséria é tarefa de todos – Estado e sociedade. Mas a parte que cabe ao poder público, federal, estadual e municipal é intransferível. O presidente Fernando Henrique quer o segundo mandato exatamente em nome desse compromisso: aprofundar o esforço desencadeado nestes quatro anos de governo em mobilizar recursos, vontade, energia, competência e imaginação para melhorar as condições de vida do povo mais pobre, eliminando a fome e combatendo sem trégua a miséria (CARDOSO, 2008, p. 72).

A aposta do candidato é em “agir depressa, gastando bem o que houver a gastar em programas e medidas nitidamente localizadas para acabar com a fome e resgatar da pobreza absoluta os milhões de brasileiros que ainda permanecem nessa condição” (CARDOSO, 2008, p. 72). Aperfeiçoando “a capacidade do Estado de aplicar os recursos materiais e humanos das áreas de educação, saúde, saneamento, infraestrutura e segurança pública em projetos que alcancem as regiões e populações mais carentes e realmente façam diferença na vida diária desses brasileiros”. Ou seja, sua ação é focalizada nesses bolsões de pobreza.

Nesse sentido, no subitem do documento sobre as ações focalizadas nas áreas críticas, reitera o compromisso de erradicação da fome e a desnutrição infantil, por meio das seguintes ações:

- garantir estoques de emergência de alimentos para enfrentar situações de calamidade;
- distribuir cestas básicas nos focos agudos de fome, associando esta ação emergencial à manutenção das crianças na escola;
- estimular a produção e tornar acessível o consumo de alimentos que contenham os nutrientes cuja falta enfraquece a resistência do organismo infantil a infecções;
- promover orientação alimentar, nos programas governamentais de saúde e educação, estimulando o consumo, sempre que possível, de alimentos de origem local e de sabor apropriado ao paladar da região;



- ampliar o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT para atender mensalmente a quinze milhões de pessoas;
- manter o PAT para os trabalhadores desempregados, sobretudo os de baixa renda, com filhos menores;
- assegurar o PAT para os empregados das micro e pequenas empresas, levantando as necessidades e identificando os trabalhadores de menor renda nesse segmento;
- erradicar a desnutrição em crianças menores de dois anos, por meio da universalização de programas de alimentação associados a ações básicas de saúde;
- promover o aumento do tempo médio de aleitamento materno, por meio de campanhas educativas, programas de Agentes Comunitários e de Saúde da Família;
- reduzir as doenças e a mortalidade materno-infantil, garantindo a nutrição das gestantes e das mães para interromper o ciclo da desnutrição;
- identificar áreas de risco e erradicar as carências nutricionais específicas como o bócio endêmico e a anemia, por meio de suplementação de iodato de potássio e de ferro e a indicação de alimentos ricos em ferro (CARDOSO, 2008, p. 90).

Ao assumir o compromisso de acabar com a fome como uma das principais metas para o segundo mandato, parece que responde a uma pressão externa. O PT era seu opositor nesse momento da campanha e o discurso da fome estava em disputa no cenário eleitoral.

Nessa mesma linha, outra pauta política muito discutida por atores do PT, como Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque, é a questão dos Programas de Transferência de Renda, que FHC sinaliza aqui como fundamentais para combater a fome e reduzir a pobreza.

No conjunto, esses programas constituem um importante sistema de proteção social para enfrentar diferentes situações de necessidade e de risco: na velhice; na incapacitação para o trabalho; no desemprego; na decisão de retirar as crianças da escola para fazê-las trabalhar. A existência e o constante aprimoramento de tais programas são fundamentais no combate à fome e na redução da pobreza (CARDOSO, 2008, p. 90).

Ao que parece, o documento expressa esse momento político de disputa eleitoral e de sinalização de compromissos com diferentes grupos. FHC não tinha mais como não responder aos diferentes grupos que se apresentavam, precisava abordar o que estava no debate social, sendo, posteriormente, responsável por iniciar um conjunto de políticas nessa área. Assume algumas pautas políticas do PT como suas, como a transferência de renda, mas não assume outras, como a reforma agrária mais contundente e uma mudança na política agrícola.

### **5.2.6 União do povo -Muda Brasil- Diretrizes do programa de governo -Lula (1998)**

O Programa de governo de Lula para 1998 era composto por: Caderno de Agricultura; Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades; Caderno de Emprego; Caderno de Saúde; Carta Compromisso; e União do Povo Muda Brasil. Foram selecionados para análise aqueles que abordavam a questão da fome: Carta Compromisso; Caderno de Agricultura; e União do Povo Muda Brasil.

#### **- Carta de compromisso:**

É um documento curto, onde assume compromissos com a população brasileira, sobretudo de romper com a tradição do poder das elites, as quais “não foram capazes de arrancar o Brasil da miséria, de apagar o analfabetismo e o atraso das páginas da nossa história, de assegurar uma alimentação adequada e de criar condições para que todos vivam com saúde” (SILVA, 1998 não paginado).

Sua prioridade número 1 é a geração de empregos, onde garante “restabelecer a dignidade do trabalho como valor fundamental da sociedade brasileira” Em seguida, assim como FHC, assume o compromisso de erradicação da fome em seu governo: “Assumo o compromisso de livrar o Brasil da vergonha histórica de ser uma Nação ainda com legiões de famintos e flagelados, doentes e analfabetos, desempregados e humilhados, sobreviventes da dor. No meu governo vou erradicar a fome e o analfabetismo dos lares brasileiros” (SILVA, 1998 não paginado).

Assume também outros compromissos que se colocam como grandes problemas na nossa história como o de fazer reforma agrária, de combater a seca, a miséria; Implantar o renda mínima; acabar com a corrupção, igualdade de gênero; meio ambiente; direito dos povos indígenas; reduzir desigualdade social (negros, índios); estabilidade monetária econômica e social.

#### **- União do povo – muda Brasil -Diretrizes do Programa de Governo Lula Presidente:**

Este documento proposto pela “união das esquerdas” faz, naturalmente, críticas ao governo FHC, o qual agravou problemas como desemprego, salários, crise na saúde,

na educação, violência, e não se mobilizou para modificar o quadro das regiões que sofrem com as secas no Nordeste.

Assume que se preocupa com a estabilidade econômica, a grande marca de FHC, mas fará isso com crescimento e distribuição de renda. Lula pontua entre suas prioridades os problemas emergenciais que assumiu como compromisso:

O novo governo enfrentará com urgência a crise social, sinalizando claramente para o país e o mundo quais serão as novas prioridades:

- Concentrará os recursos necessários para o enfrentamento imediato de quatro problemas emergenciais:

**1. combate ao desemprego; 2. recuperação dos salários mais baixos; 3. adoção de programas de renda mínima; 4. enfrentamento do grave problema da fome e 5. combate à violência urbana.**

- Começará efetiva reforma agrária;

- Adotará medidas urgentes de política agrícola que permitam no curto prazo um crescimento da oferta de alimentos essenciais para a cesta básica (SILVA, 1998a. Não paginado. Grifo nosso).

Nesta linha, os grandes compromissos programáticos de Lula eram: 1. Mais e melhores empregos; 2. Melhor distribuição de renda (aumento do salário mínimo, bolsa escola, programa renda mínima, reforma tributária); 3. Nenhuma criança fora da escola; 4. Saúde; 5. Programa de combate à fome; 6. Reforma agrária e política agrícola; 7. Habitação, urbanização, saneamento e transporte; 9. Reforma agrária, descentralização e controle social do Estado; 10. Cultura; 11. Meio ambiente; e 12. Presença soberana no mundo (SILVA, 1998a).

Observa-se que, no item “2- Melhor distribuição de renda”, a estratégia do candidato engloba tanto a proposta de Transferência de renda (criará 4 milhões de Bolsas-Escola, assegurando às famílias de baixa renda enviar ou manter seus filhos na escola); quanto a ideia proposta inicialmente por Eduardo Suplicy de implantar o Programa de Renda Mínima (SILVA, 1998a). Pautas que, como visto, aparecem também na proposta de FHC.

Sobre o compromisso “5- Programa de Combate à fome”, a proposta de Lula era manter estoques reguladores de alimentos básicos, principalmente arroz e feijão, em cerca de 15% da demanda corrente; dar prioridade para a compra desses produtos de produtores familiares; garantir preços para os produtos da cesta básica; e implantar um Programa Emergencial de Combate à Fome, “para responder à situação calamitosa da produção agrícola e da fome que atinge milhões de brasileiros”(SILVA, 1998b não paginado).

É interessante notar que, apesar de Lula já vir trabalhando com a uma proposta de Segurança Alimentar para acabar com a fome, ao propor aqui um programa de combate

à fome, não menciona a palavra “segurança alimentar”, termo que inclusive não aparece nesse documento.

Outro compromisso que se destaca para esse trabalho é o 6. Reforma agrária e política agrícola. Nesta etapa, Lula garante o assentamento de 1 milhão de famílias, programas de irrigação para pequenas e médias propriedades, estímulo à criação de cooperativas e de 100 mil pequenas e médias agroindústrias; combate às importações predatórias de produtos agrícolas; combate à violência no campo e fim da impunidade; demarcação imediata das terras indígenas e solução negociada dos conflitos pendentes (SILVA, 1998a). Observa-se uma proposta mais abrangente de Reforma Agrária.

Um último item que vale destacar é o compromisso “8. Direito ao direito”, onde o candidato aborda a questão dos direitos humanos para os excluídos da cidadania por conta da fome e do desemprego, além dos segmentos duramente atingidos pela violação desse direito: negros, mulheres, jovens, índios (SILVA, 1998a).

#### **- Caderno de Agricultura - Terra, defesa da agricultura e erradicação da fome**

É um documento pequeno, que trata especificamente sobre a questão agrária. Mas, dentre as políticas propostas aparece o combate à fome, o que demonstra clara associação da fome com os problemas no campo. A fome é citada somente 3 vezes no documento: No título, em um dos objetivos (combater a fome) e dentro deste objetivo, na proposta de criar um Programa Emergencial de Combate à Fome para as Famílias carentes.

Mas também fala em famintos, ao trazer por exemplo a questão da seca: “Alertado sobre os riscos de uma seca prolongada no Nordeste, o governo federal nada fez para impedir que levas de famintos deixassem o campo rumo às cidades, em busca de comida, tangidos pelo desespero”(SILVA, 1998c, não paginado). A forma como o candidato aborda a “leva de famintos” ajuda a fortalecer uma imagem pejorativa e ao mesmo tempo sensibilizadora para com os cidadãos que sofrem com a questão da seca no Nordeste.

A Coligação União do Povo faz uma crítica à “tímida” política de assentamentos de FHC frente ao número real de trabalhadores sem-terra e à imensidão de terras improdutivas no Brasil. Para responder a esse quadro propõe um novo modelo de desenvolvimento rural, o que impõe uma “verdadeira reforma agrária”. “O novo modelo para a área rural deve ser entendido como peça basilar de um projeto de desenvolvimento econômico nacional baseado no fortalecimento do mercado interno e na redistribuição da renda”. Nesta linha e, “em especial visando buscar a segurança alimentar da população,

a democratização da terra, a valorização da vida no campo, a criação de empregos no meio rural e a recuperação da renda dos seus habitantes”, a coligação elege como objetivos principais: 1. Democratização e Inclusão Social no Campo; 2. Defesa e dinamização da agricultura nacional; 3. Fortalecimento e Incentivo à Agricultura Familiar; 4 - Geração de Emprego e Renda No Campo; 5. Combate À Fome; 6. Pesquisa Agrícola Voltada Para os Interesses do País e Para a Democratização do Acesso às Tecnologias; 7. O Desenvolvimento da Área Rural e o Incentivo à Permanência do Homem no Campo; 8. O Respeito ao Meio Ambiente e aos Direitos de Indígenas e de Remanescentes de Quilombos; 9. Programa Nacional do Álcool.

Observa-se que, para o candidato e sua coligação, compreendendo que seus objetivos de governo partem do enfrentamento da fome e da pobreza, a Reforma Agrária é peça chave para um novo modelo de desenvolvimento. Assim como FHC, acredita na importância de geração de postos de trabalho no meio rural, mas aposta em um projeto de desenvolvimento rural mais amplo, onde o combate à fome está inserido e dialoga com a garantia da segurança alimentar da população.

Em seu objetivo 5- Combate à fome, apresenta propostas para as questões agrária e agrícola e para um novo modelo de desenvolvimento, tendo a segurança e a soberania alimentar e nutricional como uma das suas principais referências. Para ele “o objetivo da segurança alimentar e nutricional deve estar presente nas políticas em todos os níveis da administração pública, e ter na mobilização social um componente central das ações públicas nesse campo.”

Dentre as medidas propostas para combater a fome estão inclusas: Criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar; Reestruturar o Programa Nacional de Controle dos Alimentos; Revisão da política de garantia de preços mínimos (PGPM); Estabelecimento de uma política de armazenagem descentralizada; Recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que formulará uma política que garanta acesso à uma cesta básica para os setores carentes, assegurando o direito à uma alimentação adequada;

Aqui, Lula retoma sua estratégia de combater a fome a partir de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e da recriação do CONSEA, órgão extinto por FHC. Estratégia essa, presente dentro de um caderno de Agricultura, ou seja, em termos da construção retórica que se produz em torno da fome nesse período, ela volta ao debate político articulada com o debate da política agrícola, da qualidade do alimento.

### 5.2.7 Política Nacional de Alimentação e Nutrição -PNAN (1999)

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi publicada em 1999 no âmbito do Ministério da Saúde. Nela está posto que a alimentação e a nutrição são direitos humanos, sob responsabilidade tanto do Estado, quanto da sociedade e dos indivíduos.

A Alimentação e a nutrição constituem requisitos básicos para a promoção e proteção da saúde, possibilitando a afirmação plena do potencial de crescimento e desenvolvimento humano, com qualidade de vida e cidadania. No plano individual e em escala coletiva, esses atributos estão consignados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada há 50 anos, os quais foram posteriormente reafirmados no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e incorporados à legislação nacional em 1992

A concretização dos direitos humanos, e mais particularmente no âmbito da alimentação e nutrição, compreende responsabilidades tanto por parte do Estado, quanto da sociedade e dos indivíduos. Ao Estado cabe respeitar, proteger e facilitar a ação de indivíduos e comunidades em busca da capacidade de alimentar-se de forma digna, colaborando para que todos possam ter uma vida saudável, ativa, participativa e de qualidade (BRASIL, 1999, p. 3).

A PNAN integra a Política Nacional de Saúde ao mesmo tempo em que se insere no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, entendida aqui como requisito básico para o desenvolvimento físico, mental e social de todo ser humano, entendendo o conceito de SAN a partir das orientações da ICNAN (1986) e da I CNSA (1994).

O conceito de segurança alimentar que, anteriormente, era limitado ao abastecimento, na quantidade apropriada, foi ampliado, incorporando também o acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, conseqüentemente, as questões relativas à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico. O Brasil adotou esse novo conceito a partir de 1986, com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, o qual consolidou-se quando da realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

Assim, no conjunto dos componentes de uma política nacional voltada para a segurança alimentar e nutricional, estão o crédito agrícola, inclusive o incentivo ao pequeno agricultor; a avaliação e a adoção de tecnologias agrícolas e industriais; os estoques estratégicos; o cooperativismo; a importação, o acesso, a distribuição, a conservação e o armazenamento de alimentos, o manejo sustentado dos recursos naturais, entre outros (BRASIL, 1999, p. 3).

Por essa perspectiva, apesar de ser um documento produzido dentro do Ministério da Saúde, sinaliza que a garantia do direito humano à alimentação e nutrição não compete somente ao setor saúde e ganha caráter intersectorial.

As ações voltadas a garantir essa segurança dão, assim, consequência prática ao direito humano à alimentação e nutrição, extrapolando, portanto, o setor saúde e alcançando um caráter intersetorial, sobretudo no que respeita à produção e ao consumo, qual engloba, necessariamente, a capacidade aquisitiva da população e a escolha dos alimentos que devem ser consumidos, nesta incluída os fatores culturais que interferem em tal seleção (BRASIL, 1999, p. 4).

O documento apresenta um caráter mais técnico que tenta dar conta de elencar os principais problemas nutricionais presentes na população brasileira, como as deficiências de micronutrientes, principalmente vitamina A/ferro/iodo. Outra ocorrência é a manutenção de índices ainda insatisfatórios de aleitamento materno exclusivo. Por outro lado, convivendo com o quadro de desnutrição, o documento alerta para a evolução epidêmica da obesidade, das dislipidemias e suas relações com as doenças cardiovasculares. (BRASIL, 1999).

Os problemas nutricionais elencados atingem de forma desigual a população das diferentes regiões. “Constata-se, assim, que é bastante complexa a situação da alimentação e nutrição no Brasil, país com características epidemiológicas e regionais bastante heterogêneas, no qual coexistem problemas típicos de sociedades subdesenvolvidas e de países desenvolvidos” (BRASIL, 1999, p. 7).

Nesta linha, o propósito da PNAN de 1999 engloba não só o acesso ao alimento, mas que esse alimento seja de qualidade, a partir de práticas alimentares saudáveis:

Dessa forma dimensionada – e compondo, portanto, o conjunto das políticas de governo voltadas à concretização do direito humano universal à alimentação e nutrição adequadas – esta Política tem como propósito a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos (BRASIL, 1999, p. 9).

Visando esse propósito a PNAN define como suas diretrizes: 1- Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; 2- Garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; 3 Monitoramento da situação alimentar e nutricional; 4- Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; 5- Prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; 6- Promoção do desenvolvimento de linhas de investigação; 7 Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos.

Cabe salientar que a palavra fome não aparece nessas diretrizes, o documento aprofunda em outras questões nutricionais, mais no escopo da área da saúde. Contudo, a

primeira diretriz versa sobre o acesso universal ao alimento - 3.1. Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; onde é ressaltado que o setor saúde deverá promover ampla articulação com outros setores governamentais, a sociedade civil e o setor produtivo, visto que, os principais determinantes da alimentação e nutrição saudáveis não são do domínio direto do setor saúde (acesso ao trabalho, ao emprego e à renda; a produção, o armazenamento e a distribuição de produtos agrícolas; o crédito agrícola e o estímulo ao pequeno produtor; os estoques de alimentos; o abastecimento e a suplementação alimentar de diferentes segmentos populacionais e sociais).

Na diretriz - 3.5. Prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e das doenças associadas à alimentação e nutrição sugere-se que a atuação deva ocorrer em duas situações polares: a primeira em relação à desnutrição/infecção, que afeta, principalmente, as crianças pobres, nas regiões de atraso econômico e social. Na segunda, em relação ao sobrepeso e obesidade e Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), afetando principalmente adultos e pessoas de idade mais avançada.

Não usa o termo fome, mas sinaliza para a desnutrição que afeta as crianças mais pobres. Nesse sentido “a ação do Estado, nessas situações, deverá ser sempre associada a medidas que visem prover as condições para que indivíduos, famílias e comunidades recuperem, dentro do maior espaço de tempo, a capacidade de produzir ou adquirir sua própria alimentação”(BRASIL, 1999, p. 15). Ou seja, pensa em ações que tenham resultados mais estruturais, não somente medidas paliativas.

O item 4 da PNAN, sobre Responsabilidades institucionais, leva em conta as características peculiares de intersectorialidade e de vinculação com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, e está dividido em 4.1. Articulação intra e intersectorial; 4.2. Responsabilidades do Governo Federal – Ministério da Saúde; 4.3. Responsabilidades do Governo Estadual – Secretaria Estadual de Saúde; 4.4. Responsabilidades do Governo Municipal – Secretaria Municipal de Saúde ou organismos correspondentes.

Sobre a Articulação intra e intersectorial cita a articulação com a Comunidade Solidária, com o objetivo de aproveitar

sua capacidade de mobilização dos diferentes setores e, portanto, do seu papel catalisador, facilitando, assim, a viabilização de medidas estratégicas, como tais como: a integração de programas de alimentação e nutrição com outras ações sociais; a divulgação de informações referentes a esta Política Nacional; a promoção do diálogo entre os principais atores governamentais e não-



governamentais envolvidos com a área de alimentação e nutrição (BRASIL, 1999, p. 21).

Cita também a articulação com o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, tendo como finalidade, dentre outras: a identificação de estratégias e programas agrícolas que tenham objetivos e metas nutricionais específicos, e a avaliação da capacidade destes para a melhoria da nutrição, tendo como referência o modelo agroecológico; a análise de níveis e padrões da produção local e da produção caseira de alimentos, e as práticas de armazenamento e conservação; a avaliação do impacto do programa de agricultura familiar, na oferta de alimentos, as dificuldades na transição da agricultura tradicional para a moderna e as consequências no que respeita ao aumento das disparidades regionais (BRASIL, 1999).

Nessa perspectiva, observa-se mais uma vez associação com a compreensão de SAN, a partir da necessidade de articulação com o modelo de produção agrícola, para que seja mais sustentável, tendo como referência a agroecologia.

É somente a partir do item 4.2 do documento que a palavra fome é citada, nele constam as responsabilidades do gestor federal. Dentre os itens, o que cita a palavra fome também se repete dentre as responsabilidades dos gestores estaduais e municipais, que seria sobre mecanismos de consolidação do SISVAN, para monitorar a fome:

Promover mecanismos de consolidação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – o SISVAN –, inclusive ampliando a sua abrangência em termos técnicos e geográficos, para fins de mapeamento e monitoramento da fome, da desnutrição e de outros problemas nutricionais (BRASIL, 1999, p. 24).

Ou seja, a PNAN, apesar de trazer em alguns pontos a preocupação com a produção e qualidade do alimento, apresenta um discurso mais técnico e remetido à questão da Vigilância Alimentar e Nutricional, o que pode ser explicado pelo fato de ser um documento produzido com um olhar da saúde. Nesse sentido, também não é um documento que enfatize tanto o problema da fome em suas múltiplas dimensões, para além da biológica.

Cabe reforçar que a PNAN traz avanços ao reconhecer a Segurança Alimentar e Nutricional como pano de fundo de suas ações e ao afirmar a importância da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), o que é apontado também no trabalho de Pinheiro e Carvalho (2010).

### 5.2.8 Projeto Fome Zero- Uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil - Instituto da Cidadania (2001)

A apresentação do projeto é assinada por Lula e intitulada “Para acabar com a fome”. Nela consta que a “alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 6). Ou seja, não é qualquer alimento que vai garantir esse direito, se fala em qualidade do alimento, e se fala na alimentação como um direito humano inalienável.

Consta ainda que, o “quadro assustador” vem piorando nos últimos anos, em decorrência do

desemprego e o aumento das outras despesas não alimentares das famílias mais pobres (moradia, transporte, saúde, educação). Como mostram as pesquisas da Embrapa, nossos agricultores têm potencial para produzir toda a comida de que a população necessita. Existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 6).

Nesta fala destacam-se três colocações importantes:

- 1- Ao dizer que o quadro de fome é assustador não somente pelo desemprego, mas também por conta do aumento do custo de outras necessidades alimentares, como moradia, transporte, saúde e educação. O que significa dizer que não basta garantir renda para comprar alimento se outras necessidades não forem supridas, invariavelmente, o alimento deixará de ser adquirido, ou ao menos o de melhor qualidade, em detrimento de outras necessidades, como pagar o aluguel ou um transporte para entrevistas de emprego. Tal ideia já vinha se construindo na compreensão de segurança alimentar da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar de 1994.

Por Segurança Alimentar entende-se um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável **bem como os demais direitos de cidadania** (CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p. 134. Grifo nosso)”

E se fortalece na construção do conceito mais recente, presente na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>62</sup>:

---

<sup>62</sup> Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006

Art. 3º - A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, **sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais**, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006. Grifo nosso).

- 2- Ao sinalizar que nossos agricultores são capazes de produzir a comida necessária para toda população, vai contra o discurso sobre o agronegócio, e fortalece a agricultura familiar. Como já mencionado, a questão agrária é uma pauta importante no combate à fome para o candidato.
- 3- Ao afirmar que “existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los”, também reforça a ideia de consumo, de dinheiro para comprar comida. Uma das principais estratégias de Lula é o aumento do poder de compra,

Lula sinaliza também que a tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade é complexa, o que extrapola o papel do governo e carece do apoio da sociedade civil organizada, por meio de sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos e entidades empresariais. Essa fala fortalece a ideia de parcerias como a ocorrida com a ação da cidadania no início dos anos 1990 e, ao mesmo tempo, vai ao encontro do discurso de FHC e de estratégias neoliberais postas em prática em seus mandatos.

Ainda na apresentação, Lula afirma que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação das políticas estruturais (voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária) e as emergenciais que serão prioridade, mas sem perder de vista as mudanças profundas, apontando para a construção de um novo Brasil. “Um Brasil plenamente viável e promissor, onde a democracia se estenda ao território econômico-social, a justiça seja meta de todos e a solidariedade, a regra geral de convivência” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 7).

É posto que o Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado, sendo necessário ainda, por exemplo, “encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos. Trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para **banir o espectro da fome do nosso país**, sonho e compromisso de nossas vidas” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 7. Grifo nosso).

A retórica da fome produzida por Lula nos momentos anteriores reaparece aqui na apresentação do projeto assinada por ele. Em um texto de somente duas páginas, a palavra fome aparece cinco vezes, além das vezes em que aparece no nome do próprio projeto (Fome Zero). Ele busca sensibilizar o leitor para o problema que, neste momento, já estava novamente mais naturalizado, não causando a mesma indignação e comoção que causou no início dos anos 1990. Cabe destacar ainda que a relação com a segurança alimentar está explícita. O conceito já está mais firmado. A retórica da fome muda para algo mais embasado, é uma proposta de política de segurança alimentar para acabar com a fome, produzida também por especialistas ligados à questão da segurança alimentar.

Após a introdução de Lula, o documento aponta que é por meio de uma política permanente de Segurança Alimentar e Nutricional que o Estado conseguiria garantir o Direito à Alimentação, atentando para o fato de que o termo “Nutricional” já está inserido no nome – SAN:

O Direito à Alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população através de uma política permanente de Segurança Alimentar e Nutricional (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 8).

No documento ressalta-se que não existe “hoje” uma política nacional de segurança alimentar no país por conta do desmonte do governo FHC (o CONSEA, o PRODEA, o INAN, estoques reguladores), sendo o Consea considerado o embrião desta política. Critica ainda as políticas focalizadas e os valores insuficientes transferidos para famílias pobres. “As propostas atuais do governo federal têm caráter meramente localizado e visam geralmente, à suplementação de renda para famílias pobres, com valores que não são suficientes para eliminar a fome” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 8).

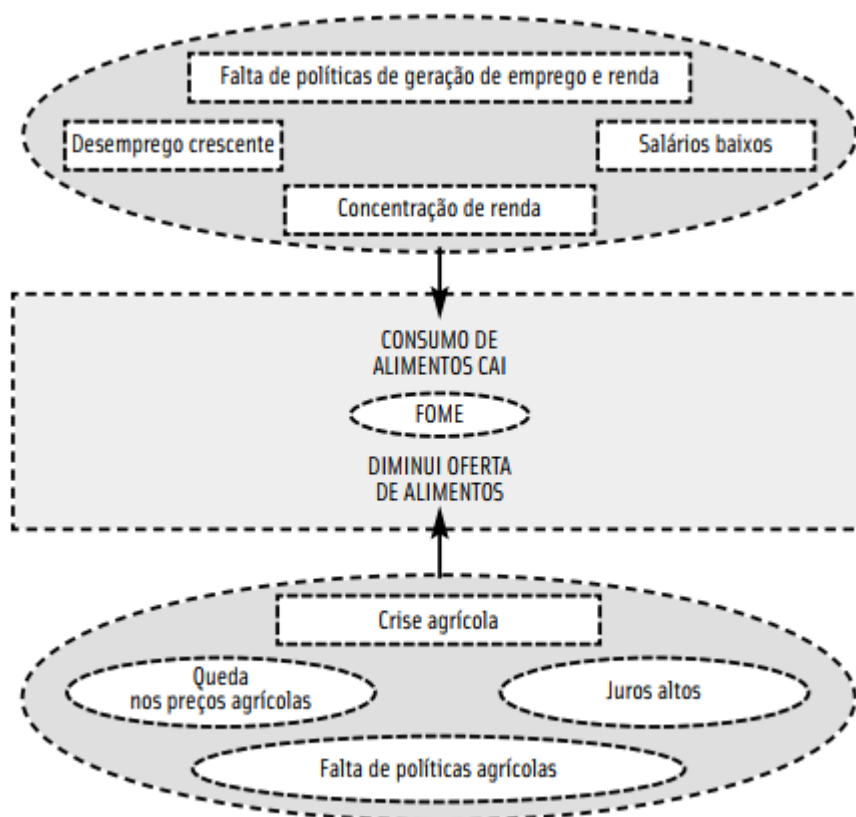
O público potencial beneficiário deste Projeto, por estarem vulneráveis à fome, eram as 9,3 milhões de famílias ou 44 milhões de pessoas consideradas muito pobres <sup>63</sup>, de acordo com dados da (PNAD) do IBGE de 1999.

---

<sup>63</sup> Com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia / R\$ 80,00 mensais em agosto de 2001). Esse é o valor da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial e que tem por base a renda *per capita* dos pobres que vivem nos países mais pobres da África.

Conforme o documento, o problema da fome atualmente no Brasil indica que há uma insuficiência de demanda, o que inibe uma maior produção de alimentos, e ocorre por conta de “concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego”. Para eles, essas razões são endógenas ao atual padrão de crescimento, inseparáveis do modelo econômico vigente, tendo como consequência um círculo vicioso (Figura 2), causador da fome no país (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 9)

Figura 2– O Círculo vicioso da fome



Fonte: Instituto Cidadania (2001)

O equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de mais 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 (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 10).

Reconhecem um caminho a ser trilhado para uma política mais estruturada e definitiva que garanta a segurança alimentar de toda a população, e, para isso “é preciso

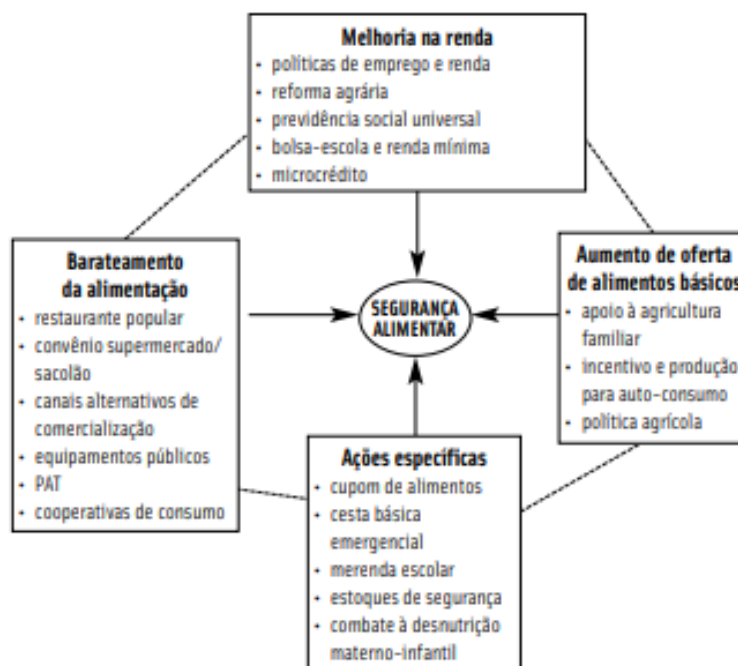
mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 10).

No PFZ a questão da fome no Brasil nesse início de século tem três dimensões,

primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira e não menos importante, a exclusão do mercado daquela parcela mais pobre da população (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 10–11).

Essas dimensões se associam diretamente com o consumo, por isso a estratégia é um modelo de desenvolvimento baseado na ampliação do consumo. As principais políticas a serem implementadas foram expostas no diagrama abaixo.

Figura 3- Políticas a serem implementadas pelo Projeto Fome Zero



Fonte: INSTITUTO CIDADANIA (2001, p. 11)

Advertem que nenhuma delas, isoladamente, resolverá o problema da fome e tampouco garantirá a segurança alimentar da população, e que precisam estar articuladas, necessariamente, com ações emergenciais e estruturais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

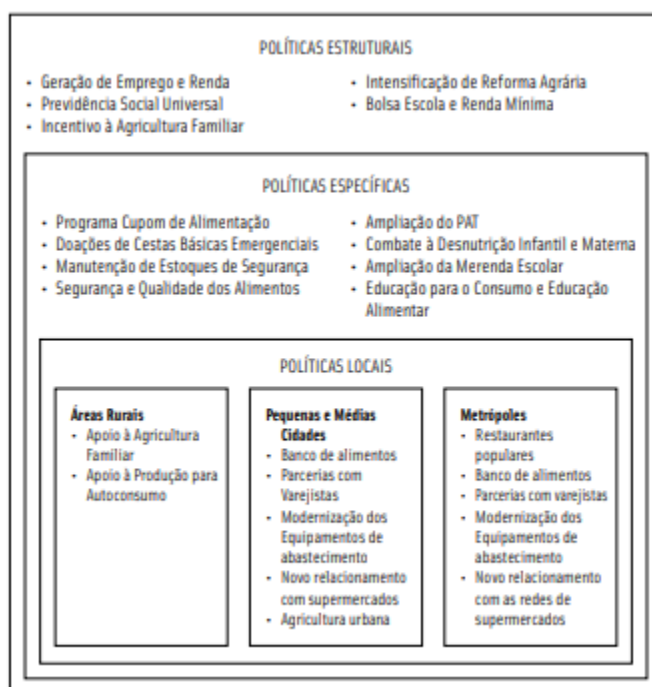
A fome é vista no documento como produto da pobreza e da falta de recurso para obter o alimento. Nesse sentido, diferenciam a fome vista no campo e na cidade.

Conforme verificado na definição da população a ser beneficiada, um contingente significativo de pessoas muito pobres vulneráveis à fome encontra-se nas grandes metrópoles ou periferia das pequenas e médias cidades das regiões não-metropolitanas. O perfil da fome nas cidades é diferente daquele que encontramos no campo. Dada a maior disponibilidade de alimentos nas cidades, parte da população de mais baixa renda encontra assistência de organizações não-governamentais, órgãos públicos ou mesmo vizinhos e parentes. **A grande quantidade de resíduos alimentares encontrados nas cidades, por exemplo, permite o acesso de parte dessa população vulnerável à fome a algum tipo de alimento, ainda que de má qualidade.** Portanto, podemos afirmar que a fome encontrada nas cidades – e em particular nas regiões metropolitanas – exige algumas políticas diferentes daquela que presenciamos no campo, onde as possibilidades de obtenção de alimento são menores, por mais paradoxal que possa parecer essa situação. Talvez seja mais correto afirmar que nas áreas urbanas é mais comum a situação de “vulnerabilidade” alimentar decorrente da pobreza do que da fome propriamente dita, que resulta na redução da massa corpórea (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 11–12. Grifo nosso).

É interessante que classifica a fome de forma distinta no campo e na cidade, o que demanda políticas adaptadas para essas necessidades, mas chama a atenção a forma como essa distinção é posta, aceitam essa diferenciação sem discutir que o consumo desse alimento na cidade, ainda que de má qualidade, não seja produtor de outros problemas. Afinal, não se morre de fome, mas passa-se a ter mais obesidade, hipertensão, diabetes, em decorrência do consumo de alimentos ultraprocessados e de péssima qualidade. Da mesma forma, aceitar que no campo não há mais possibilidades é também naturalizar o estado das coisas, não apostar em outras políticas para essas regiões. Reforça a impressão de que o foco mesmo é o consumo, seja lá do que for.

Desta forma, as propostas do PFZ, visando o aumento da disponibilidade de alimentos de baixo preço e o maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável, se dividiam em:

Figura 4: Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania(2001, p. 12).

Nas políticas estruturais, as ações que pretendem desenvolver não estão definidas de forma clara. As políticas específicas sim, “são aquelas políticas destinadas a promover a segurança alimentar e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

Por exemplo, o Programa Cupom de Alimentação – PCA, “tem por objetivo substituir a “política” tradicional de combate à fome, baseada no fornecimento de cestas básicas, que possuem caráter temporário, estão sujeitas a oscilações e geram dependência e corrupção”. O PCA teria como vantagem ligar consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais. Os autores já apresentam as principais características do programa: a) complementar a renda das famílias muito pobres até a linha de pobreza. b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiam do programa em termos de ocupação de seus membros adultos (frequentar cursos de alfabetização, requalificação profissional, prestação de serviços comunitários, acompanhamento por equipes de saúde etc.); c) os benefícios serão por um período previamente definido de seis meses ou um ano, prorrogáveis mediante reavaliação enquanto persistirem as causas da insegurança alimentar que as afeta; d) os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados.



Não é possível a compra de mercadorias não-alimentares como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas alcoólicas, doces e salgados tipo fast food.

Aqui já estão expressas condicionalidades para aquisição do recurso e propõe-se que seja dada prioridade para as famílias já cadastradas em outros programas (assentados de reforma agrária ou famílias comprovadamente pobres que se cadastraram pelo correio para integrarem o programa e que ainda aguardam serem assentados; programas bolsa escola ou bolsa alimentação; desempregados beneficiários ou não do seguro desemprego; famílias com crianças e/ou adultos desnutridos ou em situação de risco), o que evitaria a espera por um cadastro próprio para entrar em vigência. Além disso, dado o caráter complementar do PCA à renda das famílias, a prioridade pelas famílias já cadastradas em outros programas melhoraria significativamente os resultados obtidos pelos programas já em andamento. São estratégias que se aproximam do que viria a ser o programa Bolsa Família em seu governo.

Outro exemplo de políticas específicas são as estratégias para manter estoques de segurança. Sobre isso o PFZ propõe “a formação de estoques de alimentos que garantam a segurança alimentar, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondam pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta”. Chama atenção o uso do termo “segurança alimentar” atrelado a garantir o acesso à cesta básica, que apesar de ser um componente importante de SAN, se aproxima mais da compreensão inicial do termo, distante do conceito mais abrangente que já estava sendo trabalhado. Esta ideia busca resolver o problema imediato – a fome.

Sobre garantir a segurança e a qualidade dos alimentos, entendendo que o problema da fome não tem a ver com disponibilidade de alimentos e sim com o acesso a eles, discorda que a produção de alimentos transgênicos possa ajudar a combater a fome no país. “É preciso também, controlar a entrada de alimentos transgênicos no país, até que se tenham resultados de pesquisas suficientes que comprovem que estes produtos não promovem riscos à saúde e ao meio ambiente”(INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 19). Mas também não diz que proibirá uso de transgênicos, diz apenas que é preciso controlar até que se tenham mais pesquisas.

Já sobre as políticas locais, o PFZ propõe um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. São iniciativas que já estão em funcionamento nos municípios com “relativo sucesso”.

Dentre elas, vale destacar os programas municipais de segurança alimentar, onde é posto a importância de uma secretaria municipal que se dedique ao abastecimento alimentar. Fala ainda que seria uma iniciativa “premente” a realização de “Censos Municipais da Fome”, para que cada município cadastre a população que passa fome ou que está em situação de vulnerabilidade à fome.

Apesar da construção desse documento se dar em conjunto com especialistas ligados à questão da segurança alimentar, observa-se que muitas vezes a compreensão de segurança alimentar ainda está muito atrelada ao consumo somente. Aqui, ao falar de programas municipais de segurança alimentar, a preocupação é a criação de órgãos dedicados ao abastecimento alimentar.

Uma das propostas de programas locais para as regiões metropolitanas também fortalece a impressão da política de segurança alimentar estar muito articulada com a ideia de abastecimento somente para garantir o acesso, que seria a proposta de novo relacionamento com as redes de supermercados. “Uma nova política para o setor de abastecimento exige também uma nova relação com as redes supermercadistas, para se evitar uma excessiva concentração no varejo e de torná-los parceiros numa política de segurança alimentar” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 21).

Sobre a Institucionalidade do PFZ observa-se que ainda existem questões a serem resolvidas, talvez pela existência de conflitos entre grupos. É dito que a versão preliminar do projeto trouxe a proposta de criação de um “Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome nas diferentes instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), bem como as ações de entidades da sociedade civil.” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 24). Contudo, o projeto recebeu sugestões durante as discussões públicas apontando para duas mudanças na proposta inicial:

- a) como o combate à fome deve ser parte de uma política permanente de Segurança Alimentar, necessita-se de uma configuração institucional que não tenha um caráter temporário, como é o caso de um ministério extraordinário;
- b) dada a complexidade envolvida nas articulações com a sociedade civil e com a própria máquina governamental, o papel de coordenação de uma política de segurança alimentar tem que estar diretamente vinculado à Presidência da República sob pena de se transformar em mais uma das políticas governamentais de alcance limitado do ministério a que estiver subordinada (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 24-25).

Aqui já está expresso o conflito entre a criação do Ministério Extraordinário (MESA) e de uma coordenação vinculada diretamente à Presidência da República, que estará presente no início do governo Lula. Neste documento consta que “A recuperação

da experiência anterior do CONSEA foi apontada como sendo o melhor caminho a seguir, proposta endossada pelo Projeto Fome Zero.” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 25). Contudo, sabe-se que o MESA também foi criado.

Aponta para a necessidade de (re)criação do CONSEA e para limitações do órgão criado durante o governo Itamar, onde a prioridade do combate à fome e à miséria não foi assumido pelo governo, sobretudo pela área econômica, que permaneceu desarticulada da área social.

Uma das grandes limitações do CONSEA, no entanto, foi que por definição governamental, as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população. Ou seja, a articulação limitava-se aos ministérios da área social e, muitas vezes, o CONSEA reduziu-se a apenas mais um mecanismo de pressão para garantir recursos para políticas e programas sociais. Assim, a decisão de transformar o combate à fome e à miséria em prioridade não foi adotada pela área econômica, que continuou a aceitar as prescrições dos organismos financeiros internacionais, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome e da desnutrição (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 25).

Nesse sentido, recomenda-se que as decisões tomadas no CONSEA e assumidas pelo Presidente da República devam ser implementadas sob a coordenação do Ministério do Planejamento articulando-se com os demais ministérios e agências governamentais. Sugere-se ainda a constituição de duas secretarias executivas no CONSEA. Em uma ocorreriam articulações junto aos diferentes órgãos de governo e a outra ficaria responsável pela interlocução com entidades não-governamentais, o que permitiria uma gestão com participação popular.

Observa-se aqui a sustentação para a retomada do CONSEA numa outra estrutura dentro do governo, interagindo com diferentes áreas. É uma aposta maior do que o Fome Zero. São projetos distintos, ainda que não excludentes.

### **Apontamentos sobre o período**

Na leitura dos documentos publicados neste período, bem como na análise de muitos pesquisadores na época, observou-se uma disputa entre projetos políticos. De um lado a ideia mais liberal do PSDB de estabilização e crescimento econômico como ações necessárias para que fosse possível investir no social, de outro, a bandeira mais à esquerda do PT que via a necessidade de investir no social e mudar a realidade da fome e da pobreza

concomitante ao crescimento econômico. Ambos afirmavam que iriam implementar políticas para geração de emprego, um dos maiores problemas nacionais. O debate sobre a Reforma Agrária ganhou alguma robustez, mas ainda era incipiente, o interesse nesse campo ainda estava muito atrelado à necessidade de gerar empregos no campo.

A disputa retórica da fome esteve polarizada nesses dois grupos partidários, serviu a essa luta política entre PT e PSDB, e foi importante para que se efetivassem ações, ainda que não resolutivas, por parte do grupo que esteve no poder. Ressalta-se também que parece existir dentro do PT contraditórios importantes entre os grupos que fizeram um borramento numa ideia inicial que colocava a produção e qualidade do alimento como central. Parece que a discussão da fome esteve mesmo vinculada ao movimento de combate à fome e à miséria da Ação da Cidadania e ganhou as arenas políticas a partir disso.

Sobre o conceito de SAN, se fortaleceu nesse período principalmente a partir do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Dentro do governo ele perdeu força com a extinção do Consea, mas ainda permanecia em debate dentro do Comunidade Solidária e nas propostas de Lula à presidência, sempre atrelado ao combate à fome.

Nesse momento, os documentos eleitorais apresentados pelo PT indicavam a necessidade de enfrentamento de questões mais estruturais. Contudo, FHC deu conta apenas de medidas mais compensatórias. Ainda que sejam observados esforços para combater à pobreza e à fome, parece haver sempre uma tendência em não mexer na riqueza, vamos criar políticas que garantam o mínimo, mas sem mexer nos privilégios. Enquanto não houver redução da desigualdade abissal brasileira, a fome, a pobreza, a indigência, sempre serão temas debatidos nas arenas políticas, e alvo de flutuações de acordo com o projeto político em vigor, se mais inclusivo ou mais excludente.

## 6. OS SENTIDOS E USO DA RETÓRICA DA FOME NO GOVERNO QUE A COLOCOU COMO PRIORIDADE (2002-2010)



“Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém - é para salvar vidas.” - *Luiz Inácio Lula da Silva*

## 6.1 CONJUNTURA DO PAÍS, GRUPOS E ATORES QUE SE ARTICULAM E COMO A FOME APARECE NO DEBATE POLÍTICO

Ao fim do governo FHC, em 2002, o cenário era de descontentamento. Havia insatisfação da população por conta dos rumos tomados pelo país na gestão do então presidente, sobretudo em seu segundo mandato. Em parte, por conta do desgaste do governo após 8 anos e da fragilidade frente às instabilidades externas (endividamento), mas principalmente por conta das altas taxas de desemprego e da manutenção de desigualdades sociais. A percepção era de que o governo não havia feito o suficiente para melhorar a vida das pessoas mais pobres (CARREIRÃO, 2004).

O autor (op. cit) analisou as pesquisas divulgadas pelo Instituto de Pesquisa Datafolha e concluiu que houve uma queda brutal do prestígio de FHC entre seus dois mandatos, onde o percentual que avaliavam positivamente o governo caiu de 42% em setembro de 1998 para 21% em fevereiro de 1999. Para ele, fica evidente que a queda ocorreu por conta da desvalorização do real em janeiro de 1999, visto que FHC havia afirmado durante a campanha de 1998 que não haveria desvalorização. Além disso, a ausência de êxito econômico (retomada de crescimento e aumento de emprego e renda) favoreceu ainda mais a manutenção das baixas taxas de avaliações positivas ao longo do 2º mandato (CARREIRÃO, 2004).

O cenário eleitoral de 2002 era de mais uma disputa entre PT e PSDB. De um lado Lula tentava mais uma vez a presidência. Para Reis (2014), as derrotas de Lula nas campanhas anteriores não tiveram um caráter catastrófico, ele foi somando votos e crescendo junto a seu partido. O discurso radical se atenuou, e deu lugar a propostas reformistas moderadas, mantendo seu compromisso em enfrentar as desigualdades sociais, estímulo à participação política e incentivo a ampliação da cidadania. Mas também cresceu a preocupação com a governabilidade

O plano de governo de **Lula** para 2002 estava dividido em 17 documentos, de acordo com dados disponíveis no site da Fundação Perseu Abramo<sup>64</sup>, a saber: 1-A imaginação à serviço do Brasil; 2- Brasil sem racismo; 3- Carta ao Povo brasileiro; 4- Carta às pessoas portadoras de deficiência; 5-Combate à corrupção; 6-Compromisso com

---

<sup>64</sup> A Fundação Perseu Abramo foi criada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores para desenvolver projetos de caráter político-cultural.

a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro; 7- Compromisso com as mulheres; 8-Compromisso com os povos indígenas; 9-Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil; 10- Cooperar e desenvolver; 11- Mais e Melhores Empregos-2002; 12-Meio ambiente e qualidade de vida; 13-O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil; **14-Programa de Governo 2002**; 15- Saúde Para a família brasileira; 16-Uma escola do Tamanho do Brasil; **17-Vida digna no campo-** Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar.

Por outro lado, o percentual de eleitores que ainda avaliavam positivamente o governo FHC fornecia combustível para que alguém do partido pudesse se candidatar em 2002 (CARREIRÃO, 2004). José Serra era o candidato. Em seu programa de governo, a fome não ganha centralidade, é poucas vezes mencionada, e ele afirma que daria continuidade aos programas de transferência de renda iniciados por FHC.

Serra foi bem avaliado por muitos eleitores, “era considerado honesto e conseguiu formar a imagem de um bom administrador, sério e competente” (p.181). Mas suas propostas, direcionadas para emprego e segurança, não tinham muita credibilidade, pelo fato de ele ser o candidato do governo, que, para a grande maioria do eleitorado, deixou a desejar nesses dois temas (CARREIRÃO, 2004).

Mas, para o autor (op.cit), a avaliação feita pelo eleitorado do desempenho do governo FHC parece ter sido um fator decisivo da eleição. Luiz Inácio Lula da Silva do PT (com 61% dos votos válidos) venceu José Serra do PSDB (com 39%) no segundo turno, sendo a primeira vez na história brasileira que um candidato de um partido de esquerda foi eleito Presidente da República. Contudo, o autor não acredita que a vitória de Lula tenha “representado uma guinada duradoura do eleitorado brasileiro em direção à esquerda” (p.179) e sim o resultado do descontentamento da maioria do eleitorado com o governo FHC (CARREIRÃO, 2004) .

Na campanha, Lula conseguiu neutralizar dois aspectos centrais da rejeição que sofreu em outras eleições: o “radicalismo” e o “despreparo” para governar, se aliou ao Partido Liberal, fez de um empresário, senador por esse partido, o seu candidato a vice-Presidente (José Alencar) e escreveu a “Carta ao povo brasileiro”, assumindo, dentre outros, o compromisso de manter contratos firmados com FHC (inclusive as privatizações) e manter a luta contra a inflação, o que teria contribuído para reduzir o medo do “radicalismo” petista e de Lula. Além disso, a capacidade de negociação e liderança de Lula parecem ter contribuído para reduzir a resistência a sua candidatura (CARREIRÃO, 2004; REIS, 2014; SALLUM JR, 2004).

Na análise de Carreirão (2004), o problema do desemprego foi um tema central nessa eleição, as propostas para geração de emprego estiveram entre os principais motivos do voto. Diferente das eleições anteriores (especialmente em 1989 e em 1994), em que a estabilidade econômica (combate à inflação) foi mais central. Inclusive, em seu discurso de posse, Lula destaca que “Disse e repito: criar empregos será a minha obsessão. Vamos dar ênfase especial ao projeto Primeiro Emprego, voltado para criar oportunidades aos jovens, que hoje encontram tremenda dificuldade em se inserir no mercado de trabalho” (SILVA, 2003, p. 5).

Para Carreirão (2004), as motivações dos votos em Lula poderiam ser resumidas em “expectativa de mudança”, especialmente em relação ao desemprego e à área social. É possível observar esse discurso expresso na “Carta ao povo brasileiro”:

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.

[...] apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo (SILVA, 2002, p. 2).

Após a vitória de Lula, foi divulgado que Henrique Meirelles (ex-presidente do Bank of Boston e deputado pelo PSDB) seria o presidente do Banco Central, mantendo a diretoria do Banco que foi nomeada por FHC. Desta forma, antes de Lula ser eleito, o temor da sua vitória provocou fuga de capitais do Brasil, que eram convertidos em dólar, desvalorizando o real. Com a reviravolta do governo, os capitais estrangeiros retornaram, a inflação caiu e o real se valorizou, e os economistas do mercado financeiro partidários do neoliberalismo, começaram a sustentar que a superação rápida da crise deveu-se à adesão de Lula às políticas de FHC. Lula sufocou o crescimento econômico em 2003 para reverter o aumento da inflação ocorrida com FHC, mas, em seguida voltou a baixar os juros e preparou a economia para recuperar o crescimento. Além disso, com seu programa de transferência de renda, a expansão do crédito consignado e outras políticas redistributivas, o mercado interno cresceu e a economia passou a crescer a taxas, em média, duas vezes maiores do que nos dois mandatos de FHC (SINGER, 2014).



Após a eleição, conforme análise de Reis (2014), Lula e o PT pareciam desorientados entre as tradições cultivadas, as orientações assumidas na campanha e as expectativas de mudanças.

Sobre a fome, em seu discurso de posse Lula reafirma seu incômodo com a permanência desse quadro e, reforçando que “o povo brasileiro [...] tem dado provas incontestáveis de sua grandeza e generosidade; provas de sua capacidade de mobilizar a energia nacional em grandes momentos cívicos”, convoca o povo para “um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome” (SILVA, 2003, p. 3).

Afirma ainda que “enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha”. Por isso, definiu entre as prioridades um programa de segurança alimentar, o “Fome zero” e afirmou que “se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (SILVA, 2003, p. 4).

Para acabar com a fome também sinaliza que será imprescindível realizar

uma reforma agrária pacífica, organizada e planejada. Vamos garantir acesso à terra para quem quer trabalhar, não apenas por uma questão de justiça social, mas para que os campos do Brasil produzam mais e tragam mais alimentos para a mesa de todos nós, tragam trigo, soja, farinha, frutos, o nosso feijão com arroz (SILVA, 2003, p. 4).

Ou seja, expõem mais uma vez o mesmo projeto de Estado que vinha desenvolvendo em outras tentativas de eleição, a necessária justiça social com enfrentamento da fome a partir de uma proposta de segurança alimentar diretamente articulada com a reforma agrária. Contudo, está posto também que, para chegar ao poder, Lula precisou fazer acordos, assim como expôs na “Carta ao povo brasileiro” – “Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar”(SILVA, 2002, p. 4), o que reitera no discurso de posse:

Para que o homem do campo recupere sua dignidade sabendo que, ao se levantar com o nascer do sol, cada movimento de sua enxada ou do seu trator irá contribuir para o bem-estar dos brasileiros do campo e da cidade,  **vamos incrementar também a agricultura familiar, o cooperativismo, as formas de economia solidária. Elas são perfeitamente compatíveis com o nosso vigoroso apoio à pecuária e à agricultura empresarial, à agroindústria e ao agronegócio;** são, na verdade, complementares tanto na dimensão econômica quanto social. Temos de nos orgulhar de todos esses bens que produzimos e comercializamos.

A reforma agrária será feita em terras ociosas, nos milhões de hectares hoje disponíveis para a chegada de famílias e de sementes, que brotarão viçosas, com linhas de crédito e assistência técnica e científica. Faremos isso sem afetar de modo algum as terras que produzem, porque as terras produtivas se justificam por si mesmas e serão estimuladas a produzir sempre mais, a exemplo da gigantesca montanha de grãos que colhemos a cada ano. (SILVA, 2003, p.4-5. Grifo nosso).

O Projeto Fome Zero elaborado pelo Instituto da Cidadania, com a participação de ONGs, institutos, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas em segurança alimentar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001), se transformou em uma política de governo. Segundo Tomazini e Leite (2016) foi, inicialmente, a principal resposta política na área social do novo governo, sendo constituída por iniciativas políticas e institucionais que mobilizavam diversos ministérios, demandando um esforço de articulação intersetorial do governo recém empossado.

Por outro lado, alguns componentes do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional FBSSAN, que participaram da elaboração do PFZ em 2001, defendiam a tese de que seria necessário pensar a questão da segurança alimentar e nutricional, ampliando o foco do combate à fome. No processo de montagem do arcabouço institucional, duas propostas surgiram: a recriação do CONSEA e a criação da uma Secretaria Especial na Presidência da República, que coordenasse os ministérios em relação à segurança alimentar e nutricional, garantindo a intersetorialidade. A primeira foi bem recebida e incorporada ao PFZ, a segunda não prevaleceu (GARCIA, 2014; TAKAGI, 2006).

Segundo **Renato Maluf** (Presidente do CONSEA 2007-2011, professor da UFRRJ e membro do FBSSAN), foi o FBSSAN, representado por ele e **Chico Menezes** (do IBASE), que teve a iniciativa de recompor o CONSEA, com o apoio de **Oded Grajew** (empresário israelense naturalizado brasileiro, com importante atuação no terceiro setor) e **Frei Betto** (Carlos Alberto Libânio Christo, Frade dominicano coordenador de Mobilização Social do Programa Fome Zero) - ambos assessores especiais do presidente da República para a mobilização social do Programa Fome Zero - e do ministro **José Graziano** (agrônomo, professor e escritor ligado à questão agrária, foi ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome de Lula, sendo responsável pela implementação do Programa Fome Zero) (COEP, 2008).

José Graziano, coordenador do PFZ, avaliou que, com a criação de novas secretarias sem recursos orçamentários "de ministério", o tema da segurança alimentar e do combate à fome perderia sua força dentro do governo. A proposta de Graziano

prevaleceu, decisão que não agradou aos membros do Fórum, os quais sempre defenderam a proposta original (1991), da formação de uma Secretaria Especial vinculada à Presidência, e não um ministério setorial que, na visão deles, enfraqueceria o caráter intersetorial (GARCIA, 2014; TAKAGI, 2006).

Neste contexto, foi criado o Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA), para implementar o programa Fome Zero, tendo como titular **José Graziano**.

Em sua definição oficial, o Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. A iniciativa aposta na atuação integrada de diferentes ministérios da área social, possibilitando uma ação planejada e articulada com melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica dos direitos de cidadania (COEP, 2008, p. 164–165).

O CONSEA também foi recriado, o qual, apesar da presença de alguns artistas e do mesmo formato de composição entre governo e sociedade civil, não se assemelhava em atribuição ao primeiro conselho instituído em 1993, composto agora por sujeitos que compreendiam e/ou militavam na temática. O CONSEA foi presidido, até 2004, por **Luiz Marinho**, líder sindical então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e da Central Única dos Trabalhadores-CUT, escolhido pelo Presidente da República (GARCIA, 2014; TAKAGI, 2006).

O CONSEA, regulamentado pelo Decreto no 4.582, de 30 de janeiro de 2003, foi constituído como Órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, tendo como objetivo propor diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Foi composto por 38 conselheiros, designados pelo Presidente da República, representantes da sociedade civil, 10 representantes de órgãos ou entidades e 13 Ministros de Estados dos seguintes órgãos: Segurança Alimentar e Combate à Fome; Agricultura Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Agrário; Educação; Fazenda; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Assistência e Promoção Social; Trabalho e Emprego; Integração Nacional; Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; e Políticas para as Mulheres. Sendo a Participação no CONSEA considerada serviço público relevante não remunerado (BRASIL, 2003).

O Conselho, que havia sido extinto no governo FHC, foi (re)criado trazendo mais maturidade dos movimentos que continuaram trabalhando com o tema, e agora somou-se

o termo “Nutricional” ao antigo nome “Conselho Nacional de Segurança Alimentar” (COEP, 2008).

Segundo **Malaquias Batista Filho**, membro do CONSEA e pesquisador da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e do Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP), a recriação do CONSEA representou “a perspectiva de um movimento de massas, na onda de um processo político e eleitoral diferente e inovador, e colocou, na agenda do governo e da sociedade, ideais, compromissos e estratégias de enfrentamento de problemas sociais que jamais foram devidamente priorizados no Brasil. O desejo era antigo, a oportunidade nova” (COEP, 2008, p. 158)

O CONSEA assessorava o PFZ e para que o programa se estendesse por todo o país, havia a proposta de que cada estado e município formassem o seu respectivo CONSEA, de preferência mantendo a proporção de dois terços de representantes do Terceiro Setor e um terço de representantes do poder público. Em maio de 2003, o Programa já se estendia por 193 municípios (BETTO, 2007).

A ideia de que para o PFZ alavancar era necessária a criação de CONSEA local, faz referência a importância da participação e controle social, compreendendo que a pobreza não é apenas um fenômeno estatístico, mas político. Que não se refere somente à falta de acesso aos bens de consumo, mas também à privação da cidadania, como uma consequência de um modelo de desenvolvimento que gera privilégios para poucos e privações para muitos. E sem o apoio da sociedade civil não se vence a luta contra essa desigualdade perversa. Com isso, surge a ênfase do programa na gestão participativa, tornando a comunidade protagonista de sua própria emancipação (SILVA; TAKAGI, 2004).

Os assessores de Lula, Frei Betto e Oded Grajew, apoiavam as iniciativas de mobilização da sociedade articuladas ao Fome Zero, dentre essas iniciativas estavam o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, a mobilização de empresas parceiras do Fome Zero, o programa Escolas-Irmãs e a Rede Talher de Educação Cidadã, a qual foi uma ação conjunta entre governo e sociedade (COEP, 2008)

Nessa linha, foi lançada também em 2003 a **Cartilha de Mobilização Social do Programa Fome Zero**, de autoria de **Frei Betto**. Seu intuito era de estimular a participação da sociedade civil na luta contra a fome. Segundo o documento, o Fome Zero estava articulado em três conjuntos de políticas com foco na segurança alimentar. São as políticas estruturais (voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza, desenvolvidas pelo poder público, como geração de emprego e renda; Previdência Social

Universal; Incentivo à Agricultura Familiar; Intensificação da Reforma Agrária); políticas específicas (voltadas diretamente ao acesso ao alimento para as famílias carentes, desenvolvidas pelos governos dos estados, dos municípios, e pela sociedade civil organizada, por meio de ações como doação de cestas básicas; cozinhas comunitárias; merenda escolar; restaurantes populares; bancos de alimentos); e as políticas locais (implantadas por prefeituras e pela sociedade civil organizada em cada município, por meio de ações de apoio à agricultura familiar; bancos de alimentos e parceria com varejistas para doação de alimentos) (BETTO, 2003b).

O Projeto Fome Zero delimitou como áreas prioritárias: Municípios do semiárido nordestino e Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais; Acampamentos e assentamentos rurais; População que vive dos e nos lixões; Áreas de remanescentes de quilombos; Aldeias indígenas em estado de insegurança alimentar. Também eram apontadas como prioridades as periferias das grandes cidades (BETTO, 2003b).

Na criação de CONSEA estaduais foi observada muita resistência por parte das prefeituras, o que dificultou a implantação do PFZ. Nas palavras de **Frei Betto** (2007) “O Fome Zero é também corrupção zero, aonde chega, toda maracutaia aparece” (p.114). Neste mesmo material é relatado falta de interesse para a implantação do Fome Zero em alguns locais, já que, com ele, o dinheiro não passaria pela prefeitura e atrairia muito a imprensa para as respectivas localidades.

Segundo Takagi (2006), o PFZ teve divulgação publicitária muito grande no plano de governo, além de um amplo movimento solidário da sociedade civil, no qual inúmeras pessoas procuraram o Instituto Cidadania para oferecer ajuda como voluntário para o PFZ, o que acabou se transformando em uma verdadeira campanha cívica, contudo, faltava organização para se ter resultados mais contundentes.

No final de 2003, 99 empresas e entidades parceiras do Programa Fome Zero tinham sido credenciadas a partir de projetos de inclusão social, e outras 1.412 instituições ou entidades foram autorizadas a utilizar a logomarca do Fome Zero em eventos que arrecadavam alimentos ou recursos para o Programa. O programa recebeu em contas correntes R\$ 7,3 milhões, que foram direcionados para a construção de cisternas no semiárido nordestino. Contudo, a mobilização social perdeu o fôlego inicial. Em dezembro de 2005 somente 106 empresas eram credenciadas ao PFZ, um aumento de apenas 7 empresas em quase dois anos. Já as doações em dinheiro mantiveram o fôlego inicial, passando de 7,3 milhões, em 2003, para R\$ 10,6 milhões, em 2005 (TAKAGI, 2006).

Segundo Valente (2003), a adoção do combate à fome como prioridade do novo governo recolocou o tema em debate na esfera política, acadêmica, técnica e operacional. Contudo, o debate em torno do número de famintos permaneceu em descenso. Como relata o autor, “a imprensa tem divulgado declarações que variam desde que não haveria mais fome no país até as que afirmam que existem mais de 50 milhões de famintos no Brasil. O novo governo adota o número de 40 milhões de pessoas que não teriam condições de se alimentar adequadamente todos os dias” (p.52). Para ele, isso ocorre porque são diferentes visões de uma mesma realidade, são olhares diferentes, de profissionais diferentes e com interesses diversos, o que, ao mesmo tempo que enriquece o debate e a construção, aumenta o desafio de se definirem políticas públicas adequadas. Nesse sentido, o autor sugere que, uma abordagem adequada sobre o tema exige a incorporação da compreensão dos Direitos Humanos, “o que permite um olhar holístico embasado nos princípios básicos de universalidade, equidade, indivisibilidade, inter-relação na realização, respeito à diversidade e não discriminação” (p.53).

Em janeiro de 2004, ocorreu uma reforma ministerial e o MESA foi extinto, tendo sua estrutura incorporada ao novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>65</sup>, que também absorveu o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). O Ministro que assume a pasta é o Deputado Federal e ex-Prefeito de Belo Horizonte, **Patrus Ananias**, cargo que ocupou de 2004 a 2010. A área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Segundo Garcia (2014), as políticas específicas iniciadas no MESA permaneceram sob sua responsabilidade e foram continuadas, no entanto, perderam espaço político no Ministério e nos meios de comunicação.

O MDS tornou-se o principal órgão responsável pelas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Moraes (2019) aponta que o órgão esteve presente em todas as reuniões realizadas pelo CONSEA entre 2006 e 2016, e que a existência do CONSEA contribuiu para reforçar o espaço da política de SAN dentro do MDS, no governo federal e entre as políticas públicas nacionais.

---

<sup>65</sup> Criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004.

Essa nova estrutura no governo federal marcou o lançamento do Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004<sup>66</sup>. O Programa é fruto da unificação de quatro programas de transferência de renda do governo federal: Bolsa-Escola (Ministério da Educação), Bolsa Alimentação (extinto Ministério da Assistência e Promoção Social), Auxílio Gás (extinto Ministério da Assistência e Promoção Social) e Cartão Alimentação (Mesa), os três primeiros criados durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), o Bolsa Família, o mais abrangente programa de transferência condicionada de renda, em maio de 2006, beneficiou 9,2 milhões de famílias, o que correspondia na época a uma cobertura de 83,2% das famílias pobres do Brasil. A prioridade dada pelo Governo Federal aos programas de transferência de renda condicionada aumentou em quase 20% a participação do MDS no gasto social do Governo Federal entre 2003 e 2005. No ano de 2008, o total alocado em programas SAN representou aproximadamente 2% do total gasto pela União em ações governamentais. Destaca-se que, somente o Programa Bolsa Família consumia entre 51 e 56% do total de recursos alocados em SAN pelo governo federal entre 2004 e 2008 (CUSTÓDIO, 2009).

O Bolsa Família começou então a ser apresentado como parte da Estratégia Fome Zero, com o objetivo de contribuir para que cada brasileiro fizesse três refeições diárias. Três outros objetivos foram associados ao PBF:

(1) possibilitar alívio imediato da pobreza; (2) reforçar os direitos à saúde e à educação e, dessa forma, auxiliar a quebrar o ciclo da pobreza entre gerações; e (3) promover a oferta de programas complementares, visando criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2010, p. 7).

Conforme previsto na lei de criação do PBF

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85%

---

<sup>66</sup> Lei 10.836 - Parágrafo único. O Programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela [Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001](#), do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

(oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.(BRASIL, 2004).

De acordo com Monnerat et al (2007), a exigência de contrapartidas é um ponto central no desenho do PBF e motivo de muita polêmica. Por um lado, a percepção de que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, podendo representar uma oportunidade para ampliar o acesso da população aos serviços sociais. Por outro lado, a ideia de que, o fato do direito social ser condicionado ao cumprimento de obrigações, poder ameaçar os princípios de cidadania.

Para Rocha (2011), as condicionalidades são consideradas um traço essencial do programa do ponto de vista conceitual e estratégico visto que o programa deixa de ser somente para aliviar a pobreza, operando no sentido de romper o círculo vicioso da pobreza.

A complexidade em torno deste debate é ainda maior ao pensar na gestão destas condicionalidades, que ocorre de forma descentralizada em um processo que envolve diversos atores e setores distintos (saúde, educação e assistência). Somado a isso, os governos subnacionais podem ter programas de transferência de renda próprios e propor condicionalidades adicionais (MORAES; MACHADO, 2017).

As autoras (op. cit) identificaram fragilidades na gestão das condicionalidades de saúde do PBF, as quais prejudicam o alcance dos propósitos do programa (contribuir para o exercício do direito à saúde e consequente interrupção do ciclo de pobreza). Para elas, como uma forma de contribuir para um desenvolvimento social mais igualitário, devem se somar aos programas de combate à pobreza, políticas distributivas e de caráter estrutural.

Rocha (2011) sinaliza que outra importante característica do desenho do PBF, além das condicionalidades, é o fato de que ele entende a transferência de renda como um mecanismo legítimo de política social no Brasil, visto que já alçamos um nível de renda per capita que torna a desigualdade o fator explicativo básico para a persistência da pobreza. Sendo assim a transferência bem focalizada, ainda que pequena, tem um forte impacto sobre a desigualdade de renda, além de representarem baixo custo do Produto Interno Bruto (PIB), sendo facilmente pagáveis. A autora alerta ainda sobre a importância de se reconhecer que numa economia monetizada, dispor de renda monetária é condição de cidadania, cabendo ao beneficiário da transferência decidir como usar o benefício.



Para Takagi (2006), o PBF ganhou força dentro do governo, com isso, o Fome Zero começou a desaparecer da mídia e do próprio governo, que passa a tratar mais do Programa Bolsa Família e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo Francisco Menezes, em entrevista concedida para a tese de Garcia (2014), ocorreu uma possível mudança de rumo das escolhas que o governo fez a partir do segundo ano de gestão.

Tomazini e Leite (2016), buscando elucidar hipóteses sobre o processo de concepção e de progressivo abandono do PFZ por meio de entrevistas com informantes-chaves, relatam que o mesmo enfrentou diversos problemas, desde o início da sua implementação. Além das críticas recebidas em relação aos dados sobre a extensão da pobreza apresentados pelo projeto, ocorreram conflitos dentro da própria equipe, dentre eles: tipo de benefício, se transferência direta em dinheiro, ou distribuição de cupons ou cartões eletrônicos, destinados a compras de alimentos somente em varejistas cadastrados; formas de comprovar as compras dos alimentos; criação dos comitês gestores no que tange as diferenças de concepção sobre o papel da sociedade na execução do programa e da capacidade das prefeituras em identificar e cadastrar as famílias.

Os comitês gestores do Fome Zero eram constituídos por representantes da sociedade e dos governos e atuavam de forma descentralizada nos municípios beneficiados. Seu papel era voltado para a administração e controle do programa em cada cidade, além de mobilizar a sociedade e realizar campanhas ligadas à segurança alimentar e nutricional. Após a criação do Bolsa Família, este controle passou a ser feito pelas prefeituras, com isso, os comitês gestores foram extintos em 2004 (COEP, 2008).

Segundo **Selvino Heck**, coordenador da Rede de Educação Cidadã, com a criação do Bolsa Família os comitês gestores perderam sua função inicial.

Foram substituídos por conselhos do Bolsa Família, em geral paritários, não eleitos em assembleias populares abertas. Perdeu-se ali um momento importante de mobilização social e participação direta das comunidades numa política pública. Os conselhos do Bolsa Família funcionam, em geral, nos moldes tradicionais dos demais conselhos existentes no nível local, com pouco debate, pouca inserção social, inseridos, muitas vezes, na rotina e na burocracia (COEP, 2008, p. 166).

Tomazini e Leite (2016) concluem em seu trabalho que o macroprojeto político do PT sofreu um processo de aprendizagem, onde as prerrogativas do programa Fome Zero não sobreviveram diante das dificuldades institucionais e políticas colocadas no exercício da governabilidade. Sinalizam ainda para o fato da existência de uma ampla

disputa de coalizões com perspectivas distintas e da complexidade programática do programa contribuírem para a deslegitimação dessa proposta política. Neste sentido, o Bolsa Família se configurou, a partir de 2004, como uma bandeira política mais capitalizável e viável, deslocando do centro do macroprojeto político do PT na área social o PFZ.

Além disso, nas entrevistas realizadas nos trabalhos de Tomazini e Leite (2016) e COEP (2008), Frei Betto sinaliza para um caráter conflituoso quanto às crenças sobre o papel da sociedade e do Estado na implementação do Programa, referindo que quando o governo Federal opta pelo Bolsa Família no lugar do Fome Zero, escolheu o pacto federativo em detrimento da mobilização da sociedade, ao descartar os Comitês gestores e favorecer os prefeitos, os quais nem sempre primam pelo bom uso dos recursos públicos, ou seja, uma política mais voltada a interesses eleitorais do que a projetos emancipatórios. Tal questão também é sinalizada por Frei Betto no livro “O Calendário do Poder”<sup>67</sup> (BETTO, 2007). Na entrevista de Francisco Menezes, no trabalho das autoras supracitadas, essa questão é colocada como um dos pontos mais polêmicos na implantação do Programa, principalmente por parte dos que estavam à frente dos comitês gestores.

Ainda em 2004 ocorre na cidade de Olinda, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), realizada dez anos após a primeira conferência sobre o tema. Teve como comissão organizadora: **Ana Claudia Santos** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – CONSEA, **André Spitz** – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP, **Carlos Faccina** – Associação Brasileira da Indústria Alimentícia – ABIA, **Cristina Neves** – Confederação Nacional dos Municípios – CNM, **Francisco Menezes** – IBASE/Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, **Gabriel Felipe de Souza** – CONSEA, **Gilton Saback Maltez** – Casa Civil – PR, **Marcos Winter** – ONG Humanos Direitos, **Márgara Cunha** – Ministério da Saúde **Marlise Fernandes** – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, **Naidison Quintella** – Articulação do Semiárido – ASA, **Pastor Arioaldo Ramos dos Santos** – Associação Evangélica Brasileira – AEVB, **Pastor Sillas dos Santos Vieira** – Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política, **Renato Maluf** – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – UFRRJ, **Ubiraci**

---

<sup>67</sup> Livro no qual Frei Betto realiza um verdadeiro diário de campo, relatando os acontecimentos em que esteve envolvido durante os dois primeiros anos do governo Lula (2003 e 2004).

**Dantas** – Confederação Geral dos Trabalhadores – CGTB. A revisão técnica do documento foi realizada por Francisco Menezes e Renato Maluf.

Na Conferência, diversas resoluções foram consideradas prioritárias, entre as quais a necessidade de reconhecer constitucionalmente o Direito Humano à Alimentação Adequada como direito básico, a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que garantisse a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio, gestão participativa, realização de Conferências como instâncias deliberativas, preferencialmente a cada dois anos (II CNSAN, 2004).

É também na II CNSAN que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que já vinha sendo debatido anteriormente, é aprovado e posteriormente descrito na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN-2006)<sup>68</sup>, o qual consiste:

[...] na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006a).

O encontro também produziu a Carta de Olinda, a qual relaciona a insegurança alimentar e nutricional e a exclusão social ao modelo de política macroeconômica e ao custo da dívida pública vigentes no país. Nesta Carta, a Conferência é considerada pelos seus participantes como “um marco histórico na construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, afirmando a garantia universal do direito humano à alimentação e à nutrição”(COEP, 2008, p. 173). Reafirma também “o direito do povo brasileiro de produzir e consumir os seus próprios alimentos, segundo o princípio da soberania alimentar, de forma a se ver livre da fome, da miséria e da injustiça social” (COEP, 2008, p. 174).

Segundo Renato Maluf, em entrevista concedida ao trabalho da COEP

---

<sup>68</sup> A LOSAN cria ainda o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio do qual os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil atuam conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade” (CONSEA, 2006:9).

Chegar a essa Conferência e ver que o presidente da República é a mesma pessoa com quem trabalhamos na época do governo paralelo, quando tudo começou, é significativo. Ver que essa pessoa, agora como presidente, está botando na rua aquilo que esse grupo todo começou a construir lá atrás dá um sentimento de realização. Creio que uma das grandes conquistas da II CNSAN foi ter retomado uma herança histórica que é muito importante neste país de pouca memória ou que não gosta de cultivar memória. A conferência recuperou essa trajetória e juntou pessoas da maior importância e que têm uma relação verdadeira com esse tema. Gostei muito, tocou-me profundamente”. (COEP, 2008, p. 171-172).

Malaquias Batista Filho, também em entrevista para a COEP, aponta como um importante resultado da II CNSAN o fortalecimento político da ideia de que “mais do que o compromisso de um governo e de um mandato, a segurança alimentar e seu princípio político e ético de sustentação – o direito humano à alimentação – deveriam fazer parte da constituição do próprio país” (COEP, 2008, p. 172).

Ou seja, ainda que seja evidenciado que a SAN se fortaleceu enquanto um campo político junto ao Governo Paralelo, obtendo ainda mais solidez com a eleição de Lula e retorno do CONSEA e suas Conferências, observa-se que o CONSEA e a SAN começam a caminhar com suas próprias pernas, se estabelecendo como um campo permanente e independente do Governo em exercício. Diferente do que ocorreu com o primeiro CONSEA, o qual não possuía ainda força de permanecer para além de uma estratégia de um governo. Nesta perspectiva, assim como a compreensão do que é SAN foi ganhando contornos mais sólidos, as estratégias para sua mensuração tornaram-se mais complexas. Sobre isso, é importante uma pausa para algumas observações.

Habitualmente no Brasil, a fome e a insegurança alimentar, são mensuradas a partir da renda necessária ao consumo alimentar básico, de onde derivam as linhas de pobreza e indigência, que utilizam diversos procedimentos e parâmetros para definição de cortes<sup>69</sup>, obtendo quantitativos bem distintos como resultado. Somando-se a isso, os resultados tornam homogêneos grupos populacionais distintos, o que dificulta a análise do impacto das políticas. Por outro lado, são estimativas úteis para identificar a magnitude

---

<sup>69</sup> “Em geral, estabelece-se o valor monetário mínimo *per capita* necessário para a compra de uma cesta básica de alimentos, além de outros itens essenciais para a sobrevivência, tais como os de saúde, educação, transporte e vestuários, e que, portanto, passam a constituir um valor de rendimento a partir do qual estaria garantido aos indivíduos um consumo calórico previamente definido. Na maioria das vezes, adota-se a recomendação da FAO de consumo calórico ideal, para um adulto, de 2.200 Kcal ou um percentual deste valor. Convencionou-se que estão na condição de indigência e, por consequência, em risco de insegurança alimentar ou fome os indivíduos ou famílias com renda *per capita* abaixo do valor mínimo necessário para garantir o consumo estabelecido (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011: 189).

do problema no país, o que possibilita estabelecer os recursos necessários para a implementação de políticas públicas adequadas (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

Contudo, nos últimos anos, escalas de percepção de IA em nível domiciliar têm ganhado reconhecimento como ferramentas importantes para a medida da dimensão de acesso aos alimentos, entendidos como um instrumento quantitativo, mas, por medirem um fenômeno subjetivo, também são reconhecidos como indicadores “qualitativos” ou “subjetivos”. Nesse sentido, nos anos de 2003 e 2004, diversas instituições de pesquisa no Brasil (UNICAMP, UnB, UFPB, INPA e UFMT) se reuniram para a construção da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (BRASIL, 2014; KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

A EBIA é adaptada de uma escala americana<sup>70</sup>, e mede diretamente a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no nível domiciliar. Ainda em 2004, ocorre a realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, pelo IBGE, onde foi utilizada pela primeira vez a EBIA em estudos populacionais de abrangência nacional. As perguntas que compõem a escala embasaram a coleta e análise dos dados do suplemento “Segurança Alimentar”(BRASIL, 2014).

Esta pesquisa apontou que, de um total de 181.428.807 pessoas residentes em domicílios particulares, 60,2% (109.190.429) se encontravam em Segurança Alimentar, 18% (32.645.194) estavam em insegurança alimentar leve, 14,1% (25 596 991) em insegurança alimentar moderada, e 7,7% (13.921.701) em insegurança alimentar grave, (IBGE, 2006).

Observou-se ainda maior prevalência de Insegurança alimentar nos domicílios em que residiam crianças, em que a pessoa de referência era do sexo feminino, e entre pretos ou pardos. Em 2004 11,5% da população preta ou parda se encontrava com insegurança alimentar grave no Brasil, enquanto entre os brancos esta proporção era de 4,1%. Por outro lado, viviam em domicílios em condição de Segurança Alimentar 71,9% dos brancos e de 47,7% entre os pretos ou pardos (IBGE, 2006).

A EBIA permanece sendo utilizada como uma importante ferramenta para compreensão da magnitude da insegurança alimentar. Seus resultados variam entre Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar leve, moderada e grave, sendo esta última compreendida como situação de fome. Contudo, Kepple e Segall-corrêa (2011) alertam

---

<sup>70</sup> Indicador Cornell – Para saber mais ver (BRASIL, 2014).

que a escala, aplicada isoladamente, não é adequada para medir a complexidade de um fenômeno multidimensional e interdisciplinar como a SAN.

Entretanto, ela é útil para as estimativas de prevalência dos diversos níveis de insegurança alimentar, para a identificação de grupos ou populações de risco em nível local, regional ou nacional, e para o estudo dos determinantes e consequências da IA, quando a ela são adicionados os indicadores apropriados (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011, p. 196).

Voltando ao contexto governamental, o ano de 2005 é considerado por Reis (2014), o momento mais difícil dos governos de Lula, quando explodiram denúncias de corrupção, um esquema de pagamento de propinas a deputados para que votassem nas propostas do governo (mensalão), efetuadas por Roberto Jefferson (líder do PTB). Com isso, foi instalada uma CPI, que, apesar de não ter conseguido provar a existência do “mensalão”, evidenciou práticas ilegais promovidas pelo PT para financiar suas próprias campanhas eleitorais e de aliados. Nesse cenário, a oposição chegou a cogitar o impeachment de Lula, mas não o fizeram, talvez por considerar que Lula já estaria liquidado com todo o ocorrido.

Lula e o PT recuperaram o prestígio em 2006. Neste ano, Lula se inscreve como candidato à reeleição, e divulga seu programa de governo, intitulado **“Lula de novo com a força do povo”**. Sua proposta tem um tom de continuidade do que já vinha sendo feito, inclusive em relação ao Bolsa Família. Logo na epígrafe aparece a seguinte frase “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”(COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006).

Seu principal adversário, com o qual disputou o segundo turno das eleições, foi Geraldo Alckmin do PSDB, o qual não menciona a palavra fome em seu programa de governo. Lula venceu Alckmin por 60,83% contra 39,17%, sendo reeleito Presidente do Brasil para o mandato 2007-2010.

Diversos fatores foram decisivos para Lula se reeleger, como as políticas públicas formuladas que propiciaram um grande impacto social, como o Bolsa Família, o crédito consignado, o aumento real do salário mínimo, a diminuição de impostos sobre alimentos básicos. Somado a isso, a conjuntura econômica também era favorável a Lula, com aumento de empregos e da produção. Cerca de 8,6 milhões de pessoas teriam deixado de ser miseráveis entre 2003 e 2005 (REIS, 2014).

Em 2006, Guido Mantega assumiu o Ministério da Fazenda, substituiu assessores neoliberais e implantou políticas que visavam também o desenvolvimento. Dados

publicados em 2006 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), atestavam que o salário médio dos trabalhadores havia aumentado, ocorreu redução da disparidade de renda entre homens e mulheres e aumento expressivo do trabalho formal. O desenvolvimento e a prosperidade deixavam também empresários e estrangeiros contemplados, o que levou Lula a ser chamado de “pai dos pobres e mãe dos ricos” (REIS, 2014, p. 123).

O autor (op. cit.) sinaliza ainda para a contribuição de Lula em direção à cidadania, o que teria corroborado para superar o descrédito do governo.

[...] é preciso sublinhar os ganhos de cidadania simbólicos auferidos pelas classes populares, algo que vai além da ascensão real, de milhares de líderes populares e dispositivos de poder dos quais sempre estiveram excluídos. Em Lula, multidões passaram a ver um índice do próprio sucesso e se reconhecer nele como expressão de conquistas longamente aneladas. Nessa perspectiva, Lula e o PT terão sido beneficiários de uma notável expansão dos limites da cidadania (REIS, 2014, p. 121).

Em 2006, fruto do trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo CONSEA e pelo FBSSAN, é sancionada a LOSAN, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Nela está descrito o conceito de SAN conforme exposto acima, e está posto que

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Este direito deve ser garantido pelo Estado: “§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”. A LOSAN cria ainda o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006a).

Segundo Renato Maluf (então presidente do CONSEA), em entrevista concedida ao trabalho da COEP,

O Sisan, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é uma proposta de organização das políticas públicas relacionadas com segurança alimentar e nutricional de uma forma sistêmica, semelhante em alguns aspectos a outros sistemas de políticas públicas que temos no Brasil como o SUS, na saúde, e o Sisnam, no meio ambiente. Mas o Sisan é um modelo peculiar e

diferenciado em relação aos demais pela sua pretensão de ser um sistema intersetorial. [...]

A intersetorialidade é constitutiva do Sisan, ou seja, ele articula ações que dizem respeito ao sistema de saúde, ao aspecto de atendimento de alimentação e nutrição, ações que dizem respeito à agricultura familiar e reforma agrária, ao meio ambiente, à assistência social, à educação. Todas são áreas de políticas que têm seus sistemas. Então, o Sisan vai exigir um diálogo. É uma condição complexa (COEP, 2008, p. 197).

A LOSAN estabelece como responsabilidade da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) elaborar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN. A CAISAN, criada pelo Decreto nº 6.273 de 23 de Novembro de 2007, é uma instância governamental e tem como responsabilidade a coordenação e o monitoramento intersetorial das políticas públicas, na esfera federal, relacionadas à segurança alimentar e nutricional, ao combate à fome, e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>71</sup>.

Nesse momento, ganha um projeto de governo que tinha como meta acabar com a fome, ganha sobretudo um projeto de Segurança Alimentar e Nutricional, o qual, sem dúvida, tem uma preocupação em enfrentar a fome, mas vai ao encontro de questões mais abrangentes que envolvem o ato de se alimentar, que envolvem o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>72</sup>.

Nessa perspectiva, não adianta ter acesso ao alimento se outros direitos são violados, como exemplo, uma pessoa que se alimenta de lixo é capaz de ter saciada sua necessidade alimentar básica, contudo tem seu direito humano violentado; ou uma pessoa que tenha acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficiente, mas que não tenha condições físicas e/ou mentais para prepará-lo, também tem seu direito humano à alimentação violado (VALENTE, 2003).

O campo da Segurança Alimentar foi se consolidando e ganhando espaço com o fortalecimento do CONSEA e também do FBSSAN, que permaneceu participando do CONSEA, e contribuindo para a formulação de políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de

---

<sup>71</sup> Informações disponíveis em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan/caisan> Acessado em 22-12-2019

<sup>72</sup> O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial. "Esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade"(CONSEA, 2006: 5).



Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)<sup>73</sup>.

Ainda em 2006, como resultado de uma construção coletiva, é lançado o Guia Alimentar para População brasileira, contendo as primeiras diretrizes alimentares oficiais adequadas à realidade brasileira. O material aponta para o impacto da alimentação saudável na promoção da saúde e na prevenção das doenças crônicas não-transmissíveis, doenças infecciosas e desnutrição. Sinaliza ainda para a “necessidade de definição de estratégias de saúde pública capazes de dar conta de um modelo de atenção à saúde e de cuidado nutricional, direcionados para a prevenção da desnutrição, incluindo a fome oculta<sup>74</sup> e outras doenças relacionadas à fome e exclusão social” (BRASIL, 2006, p.16). Apesar de ser um documento importante na área, por não enunciar o problema da fome de forma central, não entrou no escopo de análise dessa tese.

No final do ano de 2006 o Programa Bolsa Família (PBF) atingiu a meta de cobertura da população alvo estabelecida pelo Governo, consolidando-se como o carro-chefe da política social do governo Lula. No ano de 2007 concedia, de forma regular, cerca de 11 milhões de benefícios mensais, 19,4% do total de domicílios brasileiros. Com um custo que não chegava a 1% do PIB, conseguiu atingir resultados significativos de redução da pobreza e da desigualdade de renda em curto período (ROCHA, 2011).

Em 2007 ocorreu a **III Conferência Nacional de SAN**, organizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) da Presidência da República e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A Comissão Executiva da Conferência foi composta por **Francisco Antônio da Fonseca Menezes** (Presidente do Consea 2004-2007), **Adriana Veiga Aranha** (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS), **Edmar Guariento Gadelha** (Consea), **Onaur Ruano** (MDS), **Maria Emília Pacheco** (Consea), **Regina Barros Miranda** (Consea), **Roberto Ricardo Vizontin** (Ministério do Meio Ambiente - MMA); **Ubiraci Dantas de Oliveira** (Consea). O Tema da III CNSAN foi “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, tendo como objetivo Geral “Construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)”.

Na apresentação do documento final da Conferência, Francisco Menezes aponta que:

---

<sup>73</sup> <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/historico/> visitado em 03/07/2019.

<sup>74</sup> Relacionada à carência micronutrientes.

Quando a III Conferência foi convocada, programou-se a realização de eventos em todos os estados, tais como oficinas, seminários e conferências estaduais, e isso significou, ao final, algo notável, que é o fato de que milhares de pessoas, em todo o Brasil, discutiram a política pública de segurança alimentar e nutricional e como fazer para implementá-la, desde o plano local até o federal. Isto representa algo que é difícil dimensionar, tal sua importância. Mais uma vez, agora a partir dos resultados da III Conferência, está traçada uma importante agenda de trabalho para o Consea, em especial com a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o estabelecimento de uma Política Nacional nesta temática [...] Fica também como um legado de todos aqueles que trabalharam com o Consea, no período entre a II e a III Conferência. Estamos certos de que os esforços dispendidos nesse período oferecem um resultado que contribui para um Brasil em que o direito à alimentação para todos passa a ser uma conquista definitiva (CONSEA; MDS, 2007, p. Não paginado).

No material produzido pela COEP, diversos coordenadores e participantes da III CNSAN apontam para os avanços e contribuições dessa Conferência, sobretudo no debate das questões específicas de grupos de risco e de minorias, na discussão sobre raça e insegurança alimentar. Segundo Edmar Gadelha, também integrante do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), houve um esforço de trazer o debate sobre soberania alimentar, o qual “incluiu a autonomia dos povos na decisão sobre o que produzem, como produzem e como se alimentam e teve aspectos relacionados à cultura alimentar”. Outro importante debate, e que igualmente interfere na soberania alimentar foi sobre a patente de sementes e dos transgênicos: “É o enfrentamento do que chamamos de globalização alimentar”, afirmou Gadelha (COEP, 2008, p. 190).

Neste mesmo ano (2007) é lançada uma reimpressão da **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Importa lembrar que a PNAN tem a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à alimentação saudável como fios condutores.

No ano de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, é promulgada a Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a qual regulamenta o PNAE e determina que

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Ainda a partir desta lei, são traçadas as seguintes diretrizes (Art. 2º).

I - O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento

dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - O direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

A Política Nacional de Alimentação Escolar é de suma importância para o alcance da Direito Humano à Alimentação Adequada entre os estudantes. É uma política que teve início em 1955, o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo considerado um dos mais abrangentes do mundo, dado seu caráter universal. É uma política pública, gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e “atende todos os alunos matriculados na educação básica das escolas públicas, federais, filantrópicas, comunitárias e confessionais do país, segundo os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)” (BRASIL, 2015, p. 9)

Em diálogo com o observado anteriormente sobre a Lei Nº 11.947, Carvalhosa e Burlandy (2017) apontam para a importância das interfaces construídas com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para as recentes reorientações do PNAE, visto que a PNSAN, sobretudo na última década, passou a assumir papel central na agenda pública brasileira norteando ações vinculadas entre diversos setores governamentais, como a saúde, a educação e a agricultura.

Em 2010, é aprovada a Emenda Constitucional 64, que inclui a alimentação como um dos direitos sociais garantidos no Artigo 6º da Constituição Federal: " São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

Neste mesmo ano (2010), é lançado o documento **“Bolsa Família - Cidadania e dignidade para milhões de brasileiros”**. A autoria do material é do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A publicação foi pensada para mostrar o impacto que o Bolsa Família tem produzido na vida de milhões de brasileiros e nas comunidades onde eles vivem. Mostra a história de vida de famílias que se beneficiam não só do Programa Bolsa Família, como também de outros benefícios, sejam federais, estaduais, ou municipais, ao se cadastrarem no Cadastro Único.

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) foi criado em 2001 como instrumento de identificação de todas as famílias de baixa renda no Brasil. No início, sua base de dados era composta pelos registros de três programas de transferência de renda: o Auxílio Gás, do Ministério das Minas e Energia; o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; e o Bolsa Escola, do Ministério da Educação. No decorrer dos anos, o CadÚnico ganhou em dimensão e qualidade. Podem ser cadastradas famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita e vinculadas a programas sociais que tenham como critério de elegibilidade a inclusão nessa base de dados (BRASIL, 2010, p. 7).

Segundo o documento, o cadÚnico dá visibilidade para as famílias vulnerabilizadas, possibilitando ao Estado desenvolver políticas mais específicas para superá-las.

O material traz dados desenvolvidos pelo próprio MDS e pelo Boletim Regional do Banco Central, que apontam para um crescimento brasileiro em 2009 de 3,5%, sendo “liderado pelas regiões Norte e Nordeste. E esse resultado, entre outros fatores, está ligado à presença do Bolsa Família, que tem mais de 60% de seus beneficiários nas duas regiões” (BRASIL, 2010, p. 22). Nesta linha, um exemplo de análise que mostra os efeitos positivos no PIB do investimento governamental no PBF, pode ser observado no trabalho de Neri, Vaz e Souza (2013).

Como é de se esperar, por ser um documento do governo em exercício neste período, são apresentadas diversas histórias sobre como a vida de várias famílias mudou para melhor após começarem a receber o benefício, são histórias de êxito. Para corroborar com tais histórias, também é apresentada uma análise sobre o PBF de Fernando Abrúcio (doutor em Ciência Política e coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV)) (BRASIL, 2010).

Abrúcio afirma que no início o programa recebeu muitas críticas ao seu suposto assistencialismo, mas que após isso o Programa é considerado um sucesso pela academia, brasileira e internacional, “com sua capacidade de atender 12,3 milhões de famílias

gastando menos de 1% do PIB do País”. Para ele, o sucesso do Programa tem a ver com sua coordenação e um passo fundamental foi a unificação das diversas políticas de transferência de renda, aumentando a eficiência e a focalização para quem realmente precisa de tais recursos. Outro ponto importante seria o fato de o Programa distribuir os recursos diretamente aos cidadãos, por meio do cartão, o que evita o clientelismo. Mas também aponta para desafios, como a articulação federativa e a intersetorialidade.

O documento também apresenta um artigo de Luís Nassif (jornalista, diretor da Agência Dinheiro Vivo), intitulado “Bolsa Família contenta a linha liberal e a desenvolvimentista”, para ele o Programa Bolsa Família contém princípios caros aos liberais (liberdade de gasto das famílias e focalização), e também aos desenvolvimentistas (alargando o círculo dos beneficiários) e, apesar do PBF receber inúmeras críticas da mídia, quando os resultados começaram a aparecer notou-se que “o programa não apenas cumpria com seu objetivo fundamental – permitir que os mais pobres pudessem se alimentar –, como ajudara a estimular a economia regional e a fortalecer o mercado interno. Contentava gregos e troianos, liberais e desenvolvimentistas” (BRASIL, 2010, p. 13).

Nesta linha, Singer (2014) aponta que, no segundo mandato, articulando alianças com o PMDB, Lula aprofundou as políticas do primeiro governo e, durante esse período o Brasil deixou de depender do FMI e conseguiu acumular volume de reservas em dólares no exterior. O crescimento acelerado e as políticas de renda mínima expandiram o mercado interno e atenuaram impactos da crise financeira mundial de 2008, o governo alcançou razoáveis índices de desenvolvimento econômico e mobilidade social. Lula combinou políticas neoliberais para conter a inflação com políticas redistributivas, e conquistou um imenso prestígio, resultando na eleição de Dilma Rousseff em 2010 “uma indicação pessoal do presidente que surpreendeu analistas experimentados” (REIS, 2014). Por uma necessária delimitação, não foi possível fazer uma análise do governo Dilma Rousseff nesse trabalho, mas importa ressaltar que ela continuou, em muito, o caminho de Lula.

Os principais acontecimentos desse período se encontram resumidos no Quadro 7, e os atores que fizeram parte destas construções e foram elencados ao longo do contexto estão alocados no Quadro 8, onde pode-se observar a presença e articulações destes em diversas arenas.

Quadro 7– Principais acontecimentos relacionados à fome no período 2003-2010

<b>Período 2003 -2006</b>	
<b>Presidente – Luiz Inácio Lula da Silva - PT</b> <b>Vice-Presidente – José Alencar</b>	
<b>Contexto</b>	<b>Marcos políticos que enunciam a situação de fome</b>
Estabilidade econômica Redução da pobreza e extrema pobreza Aumento do poder de compra Ênfase na criação e formalização de empregos Aumento no salário mínimo, Expansão de direitos de grupos socialmente vulneráveis,	2003- Recriação do CONSEA 2003 – Programa Fome Zero 2004 – II CNSAN 2004 – Programa Bolsa Família 2006 - LOSAN
<b>Período 2007-2010</b>	
<b>Presidente – Luiz Inácio Lula da Silva - PT – (2º Mandato)</b> <b>Vice-Presidente – José Alencar</b>	
Lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC I -2007) e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Ênfase na criação e formalização de empregos, aumentos no salário mínimo, políticas para combate à pobreza e expansão de direitos de grupos socialmente vulneráveis, com redução das desigualdades de renda Aprovação da Emenda Constitucional 64	2007 – III CNSAN 2009 - Lei Nº 11.947 que regulamenta o PNAE 2010 - Emenda Constitucional 64 de 2010, a qual inclui a alimentação como direito social no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 2010 - Publicação da Política Nacional de SAN, Decreto 7.272/2010

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8: Arenas e atores presentes no debate da fome no Brasil a partir dos documentos analisados no período 2003-2010

<b>Executivo</b>	<b>Conferências</b>	<b>Organizações não governamentais</b>	<b>Movimentos Sociais</b>	<b>Universidades</b>
<b>Presidência da República</b> Assessor especial - Oded Grajew, Frei Betto	<b>II CNSAN</b> Francisco Menezes Renato S. Maluf Ana Claudia Santos, André Spitz, Carlos Faccina, Cristina Neves, Francisco Menezes, Gabriel Felipe de Souza, Gilton Saback Maltez, Marcos Winter, Márgara Cunha, Marlise Fernandes, Naidison Quintella, Pastor Ariovaldo Ramos dos Santos, Pastor Sillas dos Santos Vieira, Renato Maluf, Ubiraci Dantas	<b>IBASE</b> Francisco Menezes	<b>FBSSAN</b> Francisco Menezes Renato S. Maluf	<b>UFRRJ</b> – <b>CPDA</b> - Renato S. Maluf
<b>Programa Fome Zero</b> Frei Betto José Graziano	<b>III CNSAN</b> Francisco Menezes, Adriana Veiga Aranha, Edmar Guariento Gadelha, Onaur Ruano, Maria Emília Pacheco, Regina Barros Miranda, Roberto Ricardo Vizentin; Ubiraci Dantas de Oliveira.	<b>Ong Humanos Direitos</b> Marcos Winter		<b>UFPE</b> - Malaquias Batista Filho
<b>Programa Bolsa Família</b> Ana Maria Medeiros da Fonseca (Coordenadora)		<b>Articulação do Semiárido</b> – <b>ASA</b> - Naidison Quintella		<b>Unicamp</b> – <b>NEPP</b> Ana Maria Medeiros da Fonseca
<b>CONSEA</b> Luiz Marinho (Presidente 2003-2004); Francisco Antônio da Fonseca Menezes (Presidente – 2004-2007); Renato Maluf (Presidente – 2007-2011); Edmar Guariento Gadelha, Maria Emília Pacheco, Ubiraci Dantas de Oliveira, Gabriel Felipe de Souza,				

Pastor Ariovaldo Ramos dos Santos, Pastor Sillas dos Santos Vieira, Ubiraci Dantas				
<b>IPEA:</b> Anna Maria Tiburcio Medeiros Peliano				
<b>Ministérios:</b> <b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS:</b> Patrus Ananias, Adriana Veiga Aranha, Onaur Ruano <b>Ministério do Meio Ambiente – MMA:</b> Roberto Ricardo Vizentin Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar: José Graziano Secretaria Especial de Políticas para as mulheres - Marlise Fernandes Ministério da Saúde - Denise Costa Coitinho, Nereide Herrera A. de Moraes.				

Fonte: Elaboração própria



## 6.2 AS ESTRATÉGIAS E RESPOSTAS AO PROBLEMA DA FOME PRESENTES NOS DOCUMENTOS

### 6.2.1 Programa de governo Lula (2002)

Vale lembrar que são 17 documentos disponibilizados pelo candidato para a campanha eleitoral de 2002<sup>75</sup>. Aqui, foram selecionados aqueles que mais mencionavam a palavra fome, o 14-Programa de governo e o 17 – Vida digna no campo.

O “Programa de governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos” está dividido em: Crescimento, Emprego e Inclusão Social; Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; Inclusão social; e Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável. Dentro do item “Inclusão Social” apresenta um subitem referente ao “Programa de Combate à fome” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a).

A palavra fome é mencionada 15 vezes, sendo uma vez na parte de “**Crescimento, emprego e inclusão social**”, uma vez na parte de “Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade”, e as demais dentro do “**Programa de Combate à Fome**”. Ou seja, só é dada maior ênfase ao tema dentro do programa específico de combate à fome, que é apresentado em menos de 2 das 74 páginas. A fome não é um tema transversal dentro do programa de governo.

Neste programa, Lula já inicia apontando para a importância do crescimento econômico para reduzir as desigualdades, e que “para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso País.” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 2).

É interessante que, ao criticar o governo FHC, a coligação sinaliza para questões como o aumento da indigência, e do número de famílias “sem ter o que comer”, mas a palavra “fome” não é mencionada.

Nos últimos oito anos, muita coisa mudou no Brasil. A inflação foi contida, mas não foram criadas oportunidades melhores para o povo. Apesar de todas as promessas, o atual governo fracassou ao não criar as condições para o crescimento sustentado do País. A desigualdade continuou em níveis inaceitáveis. **A indigência** e a marginalização social aumentaram, com **milhões de famílias sem ter sequer o que comer**. O desemprego se infiltrou

---

<sup>75</sup> Estes documentos estão disponíveis no site da Fundação Perseu Abramo: <https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo/>

como uma doença na sociedade. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 8 Grifo nosso).

Em sua primeira menção à palavra fome, apostam na mobilização da sociedade para o crescimento, trazendo a população marginalizada para o mercado de trabalho, ampliando o acesso ao consumo, com isso, combatendo a fome e a indigência. Esta é a aposta desenvolvimentista de Lula.

Ao contrário do que foi feito, nosso governo buscará mobilizar a sociedade em favor do crescimento, aproveitando toda a capacidade técnica, empreendedora e criadora do povo. É uma tarefa difícil, mas se a sociedade for ouvida e os consensos facilitados, o País poderá viver **um novo ciclo virtuoso de crescimento, em que milhões de brasileiros marginalizados socialmente serão trazidos para o mercado de trabalho e terão acesso ao consumo de bens de primeira necessidade.** Desenvolver a economia solidária, combatendo a fome e a indigência, promover os pequenos negócios e as cooperativas, apoiar as micro e pequenas empresas, juntamente com as iniciativas para aumentar a competitividade internacional, são caminhos viáveis para que o Brasil possa dar um salto de qualidade. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 12. Grifo nosso).

No subitem sobre “Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade” a palavra fome também aparece, ao proporem um programa econômico estruturado em duas dimensões: a social e a nacional. Para que haja desenvolvimento com justiça social, seria preciso romper com a dependência externa e com a concentração de renda. Para os autores, “a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico”. Essa é a base para o que denominam de “novo modelo de desenvolvimento”, sendo que o combate à fome é colocado como uma das prioridades sociais, a saber:

a) ampliação do nível de emprego, para prover ocupação aos que ingressam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego; b) melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva; c) crescente universalização da moradia própria, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); d) **combate à fome** e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 25).

Na proposta de um programa de combate à fome é onde a palavra “fome” é mais mencionada. Apontam que a fome é causada pela falta de renda para adquirir alimentos em quantidade e qualidade

A miséria no Brasil não é algo ocasional, mas resultado de um processo histórico que não resolveu questões básicas. Com a explosão dos índices de desemprego nos anos 90, ela se agravou. Hoje, há um amplo consenso de que o mais terrível dos efeitos da miséria, a fome, não é causado pela falta de produção de alimentos, mas pela falta de renda das famílias para adquirir os alimentos na quantidade necessária e com a qualidade adequada. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 43).

Sobre a implantação de políticas estruturais para erradicar a miséria, o documento afirma que demanda tempo para gerar frutos, e que “a fome não espera e segue matando a cada dia”, o que nos lembra a fala de Betinho - “a fome tem pressa”. Dito isto, afirma que é possível erradicar a fome em até uma geração, a partir de um novo tipo de desenvolvimento econômico, ou seja, o modelo social andando junto com o econômico. É um uso retórico da fome para mobilizar a todos, onde o combate à fome está incluído no que chama de “novo tipo de desenvolvimento econômico”.

É possível erradicar a fome por meio de ações integradas que aliviem as condições de miséria. Articuladas com uma política econômica que garanta uma 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. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 43).

Na única vez em que o Projeto Fome Zero é mencionado nesse programa, sinaliza para características do PFZ que visam medidas mais estruturais de enfrentamento da fome, sem deixar de pensar em medidas imediatas, com apoio a municípios, estados e ações da sociedade civil.

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, atingindo todas as crianças que frequentam escolas públicas, inclusive creches; 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 autoconsumo alimentar e à agricultura familiar. Para atacar de imediato o problema da fome será fornecido “o cartão de alimentação” para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitam. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 43).

Argumenta que o combate à fome também contribui para movimentar a economia, arrecadando impostos com a compra dos alimentos e empregos na agricultura familiar. Ou seja, não é um custo e sim um investimento.

Por isso, combater a fome não deve ser considerado apenas um “custo”, mas também um investimento no Brasil. Uma cesta básica que garanta alimentação adequada para 10 milhões de famílias vulneráveis à fome pode gerar cerca de R\$ 2,5 bilhões a mais em arrecadação de impostos. Além disso, pode dar ocupação permanente a mais 350 mil pessoas na agricultura familiar de arroz e feijão. Assim, combatendo a fome, o pior efeito da miséria, estaremos combatendo também a miséria. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 44).

Afirma que o Brasil é capaz de produzir a comida necessária e exportar, além de possuir recursos necessários para garantir o direito humano à alimentação, ou seja, é capaz de eliminar a fome.

O Brasil tem as duas condições necessárias para reduzir a fome para números mínimos num curto espaço de tempo. Uma é a nossa agricultura, capaz de produzir todos os alimentos necessários e ainda exportar amplamente. A outra são os recursos necessários para garantir o direito a uma alimentação adequada aos milhões que não têm renda. Por isso, podemos afirmar que é possível eliminar a fome, assim como acabar com o analfabetismo e com as outras mazelas sociais próprias da ausência de políticas públicas adequadas (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 44).

O documento como um todo só menciona o termo “segurança alimentar” uma vez. Chama atenção que, diferente das propostas eleitorais anteriores, onde trazia a proposta de uma política de segurança alimentar e nutricional para combater a fome, aqui o termo não é citado em seu “Programa de Combate à fome”. A única menção ocorre ao falar de Reforma Agrária, sustentando ainda a articulação da Reforma Agrária com a Segurança Alimentar. Além disso, a segurança alimentar aqui não aparece acompanhada do termo Nutricional (SAN) e está muito ligada à questão do abastecimento alimentar. O que é curioso, visto que, nesse momento o debate sobre SAN já se sustentava em bases mais fortes.

A Reforma Agrária é instrumento indispensável de inclusão social, num País de grave concentração de renda como o nosso. [...] A aceleração do processo de Reforma Agrária e um programa de recuperação dos assentamentos já efetuados é indispensável para aumentar o emprego na agricultura e proporcionar **segurança alimentar** aos trabalhadores e suas famílias. A expansão e integração da produção de alimentos, ao lado da consolidação das diversas formas e níveis de organização produtiva dos beneficiários, desempenhará um papel central na regulação dos fluxos de abastecimento nas esferas local e regional e nacional. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p.21).

Observa-se que, dentro do novo modelo de desenvolvimento proposto, ao mencionar a reforma agrária, existe espaço para investimento tanto na agricultura familiar quanto para a agroindústria.

A agroindústria é hoje um dos maiores bens do Brasil e deve ser incentivada, inclusive por seu papel estratégico na obtenção de superávits comerciais. Mas não aceitamos a ideia daqueles que acreditam ser suficiente o Brasil firmar-se como grande e eficiente produtor de commodities agrícolas, para serem industrializadas, embaladas e rotuladas em outros países. Nosso governo tratará de estimular a produção voltada para o mercado internacional, sem descuidar da agricultura não diretamente voltada para a exportação, que será fortalecida com a Reforma Agrária e a agricultura familiar. Isso é fundamental para incluir socialmente milhões de brasileiros. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 9).

Nesta linha, está posto que “o novo projeto de desenvolvimento” articula o social e o econômico, sendo de suma importância o engajamento da sociedade. Para ele, investir no combate à fome fará a economia girar, é um investimento. O projeto tem como uma de suas prioridades o combate à fome, mas acredita que, para acabar com ela é preciso investir na soberania nacional, reduzindo a dependência externa, para isso, aponta para apoio ao agronegócio sem deixar de incentivar à agricultura familiar.

Outro documento da campanha de Governo da Coligação de Lula é o “**Vida digna no campo - Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar**”. As propostas contidas nesse documento visam “aproveitar e potencializar as inter-relações entre meio rural, agricultura, reforma agrária, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável”. Esse documento reúne de forma explícita o debate econômico, sobre a produção de alimentos e a política agrícola, com a questão da segurança alimentar (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 8).

Antônio Palocci Filho – Coordenador do Programa de Governo, inicia a apresentação deste documento afirmando que “A agricultura é um dos pilares fundamentais do nosso programa de governo, pois este setor é essencial para garantir a segurança alimentar de nosso povo, para a geração de empregos e de renda, para reduzir nossa dependência externa” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, Apresentação).

Afirma ainda que é preciso fortalecer as cadeias produtivas para que o programa Fome Zero tenha sucesso, este, colocado como prioridade absoluta e inadiável. Por fim, Palocci aponta que “a visão panorâmica da força de nossa economia rural nos dá a certeza de que a **eliminação da fome é possível** em um espaço de tempo relativamente curto.

Mais que isso, a força real e potencial do campo brasileiro demonstra que a persistência da fome em parcela tão significativa de nossa população é uma indignidade inaceitável”. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002. Apresentação. Grifo nosso).

Os objetivos da proposta para a agricultura são (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.11):

1. garantir o abastecimento alimentar da população em quantidade e qualidade suficientemente adequadas a um padrão elevado de alimentação e nutrição;
2. gerar divisas para o país. É perfeitamente possível conciliar às necessidades de alimentar a população com a geração de excedentes e novos produtos para a exportação;
3. manter e gerar postos de trabalho no campo;
4. recuperar e manter os nossos recursos naturais com a preservação dos mananciais hidrográficos, das reservas florestais e dos ecossistemas;
5. implementar um programa de reforma agrária amplo, isto é, centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país via o zoneamento econômico e agroecológico.

Observa-se que os objetivos vão ao encontro do que é compreendido como segurança alimentar e nutricional, ao visar o abastecimento alimentar em quantidade e qualidade adequados, além de buscar a soberania alimentar e a sustentabilidade ambiental. Dito isto, visando alcançar esses objetivos, a programa está organizado a partir de sete eixos estratégicos, a saber: 1. Promoção e Defesa da Agricultura Nacional; 2. Fortalecimento da Agricultura Familiar; 3. Implantar uma Política Nacional de Reforma Agrária; 4. Geração de renda e empregos de qualidade; 5. Construção da cidadania no meio rural; **6. Soberania e Segurança Alimentar**; 7. Construção de Políticas Territoriais de Desenvolvimento Sustentável.

No eixo 1 - Para alcançar a Soberania Alimentar internamente e produzir excedentes exportáveis, o governo vai implementar diversos mecanismos que resultem na proteção de renda das famílias agrícolas e a formação de estoques de alimentos que permitam um mercado mais estável aos consumidores e produtores.

No eixo 3- A implantação de um Plano Nacional para a Reforma Agrária é fundamental para o país, pois irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza, e com a consolidação da agricultura familiar.

No eixo 4 - No nosso Programa de Governo, estima-se que será necessário gerar cerca de 10 milhões de empregos nos próximos quatro anos para reduzir o desemprego no país a níveis aceitáveis. O meio rural pode contribuir decisivamente para que seja atingido esse objetivo. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 12-13).

No “eixo 6. Soberania e Segurança Alimentar”, destaca-se que a soberania alimentar é a via para erradicar a fome e garantir a segurança alimentar sustentável. Neste argumento, demonstra uma compreensão mais madura de segurança alimentar, atrelada e este debate da soberania alimentar. Entende-se como soberania alimentar

o direito dos povos de definir as suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pescadores, indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 14).

Nesse eixo do documento, a compreensão de fome está atrelada a falta de renda (garantir renda para consumo). Nesse sentido, é preciso vincular ações mais emergenciais/compensatórias com as estruturais, o que seria o eixo central da política de Segurança Alimentar, ou seja, a “conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial muitas vezes chamadas de políticas compensatórias.” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 14).

A coligação afirma que, para erradicar a fome e garantir o direito à alimentação de qualidade, o que é compreendido como “garantir a segurança alimentar”, é preciso amplo engajamento, convoca a todos para essa luta, destacando a perspectiva de uma revolução e mudança profunda de estrutura.

No entanto, a tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONG’s, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais. Garantir a segurança alimentar é promover uma **verdadeira revolução**, que envolve além dos aspectos econômicos e sociais, também **mudanças profundas na estrutura** de dominação política. Em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque inclusive facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras que há séculos mandam neste país (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 14-15).

Após destacar os eixos estratégicos, o documento descreve a proposta de 15 Políticas para o Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidária, são elas: 1. Política Comercial; 2. Recuperação da renda agrícola; 3. Plano Nacional de Reforma Agrária; 4. Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar e dos Assentamentos de Reforma

Agrária; 5. Crédito Rural; 6. Educação para o Meio Rural; 7. Políticas de Promoção de uma Nova Matriz Tecnológica; 8. Associativismo e Cooperativismo; **9. Soberania e Segurança Alimentar**; 10. Rede de proteção social; 11. Geração de emprego e de condições dignas para o trabalhador rural; 12. A Reativação do Proálcool; 13. Zoneamento agroecológico-econômico; 14. Política de desenvolvimento regional (Semiárido, Amazônia e Cerrado e Pantanal); 15. Política para a Pesca.

No item 9-; **9. Soberania e Segurança Alimentar**, a coligação afirma que, para garantir a soberania alimentar, é preciso que seja criado dentro do Mercosul, um Código de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada. Propõe ainda uma atuação brasileira mais forte internacionalmente. Neste item, afirmam que irão adotar a proposta “fome zero” do Instituto da Cidadania

Instituir o Programa de Segurança Alimentar e de Combate à Fome elaborado pelo Instituto Cidadania. A agricultura cumprirá papel fundamental para a sustentação de política de combate à fome com vistas a possibilitar o acesso imediato à alimentação pela enorme parcela da população brasileira com acesso precário ao alimento. Para tanto será adotada a proposta ‘Fome Zero’, do Instituto Cidadania, que inclui políticas específicas como a distribuição de cupons de alimentos para as famílias vulneráveis a fome, a adoção de estoques de alimentos de segurança, cestas básicas emergenciais e programas de combate à desnutrição materno-infantil. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 14-15).

A agricultura parece ganhar um espaço de grande destaque nesse projeto desenvolvimentista, já era uma pauta de Lula em outras tentativas de chegar à presidência, sempre atrelando a agricultura com a segurança alimentar e enfatizando a importância da Reforma Agrária. Neste documento, se fala mais nas relações internacionais, soberania alimentar e parece existir uma dubiedade ao falar de agricultura familiar e agronegócio, deixa brechas qual posicionamento terá.

As políticas para agricultura familiar devem se desenvolver em paralelo àquelas orientadas para a agricultura empresarial. A agricultura empresarial gera empregos, renda e excedentes exportáveis. A agricultura familiar, além da produção de alimentos básicos de qualidade, também promove a ocupação soberana do nosso território; preserva tradições culturais do nosso país; mantém as pessoas em sua terra natal; pode contribuir na defesa de nosso meio-ambiente (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b. Não paginada).



### 6.2.2 Cartilha Fome Zero (2003)

Este documento, criado para auxiliar a sociedade a participar do programa, se apresenta de forma bem ilustrativa e didática, de fácil leitura. Não deixa de expor a importância das mudanças estruturais por parte do governo, mas desde o início já enfatiza a importância do engajamento das pessoas na luta contra fome. Para isso, cita uma frase do então presidente Lula no lançamento do Mesa Brasil, Brasília, 24-02-2003

Penso que o Brasil deu uma oportunidade a si mesmo. (O Fome Zero) Não será um milagre de um presidente da República. Acho que será um milagre da sociedade brasileira. Se cada entidade empresarial, se cada pessoa que tenha alma, consciência política, neste país, resolver adotar essa campanha, **o governo não precisa nem saber, porque não queremos paternidade do resultado**. Se alguém na sua cidade, se alguém na sua vida, se alguém na sua comunidade quiser fazer alguma coisa, pelo amor de Deus, faça! Faça, porque o que nós queremos não é ver a cor da semente, o que nós queremos é ver o resultado que essa semente vai dar, se a sociedade brasileira assumir para si a responsabilidade de acabar com a fome no nosso país (BETTO, 2003, p. 6-7 - Grifo nosso).

Como já era de se esperar, a palavra fome é mencionada diversas vezes nesse documento, para além das vezes em que aparece como o nome do programa (Fome Zero), as menções estão mais voltadas para a importância da mobilização da sociedade junto ao Fome Zero para acabar com a fome. A prioridade do então presidente e de sua equipe era “Garantir a cada brasileiro três refeições diárias”. Nesse trecho, cita um quantitativo de brasileiros que passava fome ainda maior do que o apontado pelo mapa da fome do IPEA (os 32 milhões), “Zerar a fome de mais de 40 milhões de brasileiros é tão importante que para isso, o presidente Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA – tendo à frente o Ministro José Graziano da Silva.” (BETTO, 2003, p. 4-5).

A proposta do Fome Zero seria então de combater a fome e suas causas estruturais, o que é compreendido aqui como a garantia da segurança alimentar.

O Fome Zero é um programa criado para combater a fome e as suas causas estruturais, que geram a exclusão social. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Segurança Alimentar é mais do que acabar com a fome hoje. Ter segurança alimentar significa garantir que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessária à manutenção de sua saúde física e mental. (BETTO, 2003, p. 9).

Observa-se que, apesar de não utilizar o termo nutricional ao falar de segurança alimentar, se fala, para além de acabar com a fome, que o acesso ao alimento seja permanente, em quantidade e qualidade. Para isso “ No Fome Zero, articulam-se três conjuntos de políticas, tendo como foco a segurança alimentar” que seriam as políticas estruturais, as específicas e as locais (BETTO, 2003, p. 10–11).

Assim como o Programa de governo de Lula de 2002, este documento, agora já como governo, aponta que “combater a fome não representa um gasto, mas um investimento”. Visto que

“Se os 44 milhões de brasileiros e brasileiras ameaçados pela fome tiverem renda, aumentarão o consumo e, portanto, a produção de alimentos. Isso significará a geração de aproximadamente 350 mil novos empregos na **agricultura familiar**. São quase dez milhões de famílias em estado de carência alimentar. Se elas tivessem acesso ao consumo de alimentos isso representaria, hoje, um aumento de cerca de R\$ 2,5 bilhões na arrecadação de impostos. Enfim, **mais consumo, mais produção e, também, mais empregos. O que significa um Brasil mais desenvolvido** (BETTO, 2003, p. 13 - Grifo nosso).

Ou seja, mexe com a economia e contribui para o desenvolvimento. É uma estratégia de investir na área social de forma atrelada com a econômica, é a proposta do “novo” modelo de desenvolvimento

O texto, ao apontar para áreas prioritárias de atuação inicial do Fome Zero, faz uma distinção da fome vivenciada nas periferias das grandes cidades da fome na zona rural. Entendendo que

Talvez a fome, como ausência de qualquer alimento, seja mais comum numa grande cidade do que na zona rural, onde a subnutrição decorre do fato de as pessoas comerem quase sempre o mesmo alimento, como feijão e farinha. Portanto, não ingerem calorias e proteínas suficientes para garantirem uma boa nutrição (BETTO, 2003, p. 14).

A estrutura do Fome Zero, criada para “facilitar e organizar a participação de todos”, é composta de: MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (coordena o Programa Fome Zero); CONSEA (traça as diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal). COPO - Conselho Operativo do Programa Fome Zero; PRATO – Programa de Ação Todos pela Fome Zero; SAL – Agentes de Segurança Alimentar; TALHER – Equipe de capacitação para a educação cidadã.

Sobre os Pratos, são vistos como semelhantes aos “Comitês do Betinho”, formados por voluntários organizados por local de trabalho, bairro, igreja, “os PRATOS

são os braços operativos do Fome Zero. Eles organizam coletas e doações e, com a coordenação e orientação dos COPOs, encaminham para as entidades que trabalham com as famílias beneficiárias. [...]” (BETTO, 2003, p. 18-19).

Apesar de ter essa proximidade aos Comitês do Betinho, e mesmo de falar em solidariedade unindo “fome de comer com a vontade de fazer”, o documento deixa claro, por diversas vezes, que seu caráter não é emergencial e nem assistencialista, que busca inclusão social e cidadania.

Porque, mais do que arrecadar alimentos, o Programa Fome Zero quer arrecadar solidariedade, de modo a unir a fome de comer com a vontade de fazer. O Fome Zero não é um programa assistencialista, e sim de inclusão social. Os PRATOs devem ajudar as famílias beneficiárias a caminharem da exclusão à inclusão social; da pobreza à geração de renda; da dependência à cidadania (BETTO, 2003, p. 18-19).

Destaca que “o mais importante é criar condições para que os beneficiários venham a se tornar cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, e passem a produzir renda. Porém “a fome é ontem, dizia a poeta chilena Gabriela Mistral. E não pode esperar, acrescentava Betinho.” (BETTO, 2003, p. 35). Nesse sentido, busca, com o auxílio desta mobilização social, sanar a fome imediata, mas também sinaliza para as reformas que o governo pretende fazer como medidas estruturais:

O Programa Fome Zero quer bem mais do que assegurar a cada brasileiro(a) uma alimentação sadia e suficiente. Pretende, sobretudo, **acabar com a exclusão social**. É claro que isso não depende apenas da ação voluntária de inúmeras pessoas dispostas a integrar o mutirão de combate à fome. Depende da possibilidade de **somar as ações emergenciais – como as que o seu comitê pode fazer- às medidas estruturais, como as cinco reformas prioritárias do governo Lula: previdência, tributária, agrária, trabalhista e política** (BETTO, 2003, p. 46 - Grifo nosso).

A fala de Lula no lançamento do Programa Fome Zero simboliza um pouco a ideia do emergencial junto com o estrutural dentro do Programa

Não adianta apenas distribuir comida. **Se não atacarmos as causas da fome, ela sempre irá voltar, como já aconteceu outras vezes em nossa história**. O Projeto Fome Zero combina, de um modo novo, o emergencial com o estrutural. É preciso dar o peixe e ensinar a pescar. Ensinar a pescar é criar empregos nas regiões onde hoje existem fome e pobreza. Ensinar a pescar significa melhorar as condições de vida da população. Ensinar a pescar é dar ao povo uma educação de qualidade. É saúde digna. É salário e renda. Ensinar a pescar é fazer a reforma agrária. É incentivar a agricultura familiar. É estimular o cooperativismo, o microcrédito e a alfabetização. Ensinar a pescar é preparar as pessoas para uma profissão e um emprego. É criar condições para que elas se sustentem sozinhas. Ensinar a pescar, enfim, é libertar milhões de brasileiros, definitivamente, da humilhação das cestas básicas. É fazer com que

todos, absolutamente todos, possam se alimentar adequadamente, sem que para isso precisem da ajuda dos outros (Luiz Inácio Lula da Silva – Lançamento do Fome Zero, Brasília, 30-01-2003 apud BETTO, 2003, p. 37. Grifo nosso).

A ideia aqui é que o Estado garanta as condições para que as pessoas possam construir viabilidade para seu sustento e acesso ao alimento. É uma posição mais responsável, distinta das ações mais paternalistas ou assistencialistas. Nesse sentido, articula-se também a políticas que visam mobilizar economicamente essas populações de modo que possam produzir e gerar sustento.

Vale mencionar a afirmação da volta da fome caso suas causas não sejam atacadas, visto que, no momento mais recente da nossa história, convivemos com a eminência da “volta da fome” no Brasil, ou seja, do Brasil entrar novamente no mapa da fome da ONU. Ainda que saibamos que ela nunca tenha deixado de existir no Brasil, apenas conseguimos diminuir os números alarmantes de pessoas convivendo com a fome, nem mesmo essa conquista continuaremos a exaltar. Ou seja, ou suas causas não foram devidamente atacadas, ou foram construídas sob bases tão frágeis que bastaram pequenas ações para voltarmos a falar de fome.

Dentre os exemplos de ações que são possíveis de serem executadas pela sociedade civil, menciona-se a “educação alimentar e educação nutricional”, e afirma-se que:

**a fome do brasileiro nem sempre é por falta de comida, muitas vezes é por falta de educação nutricional.** Em geral, come-se mal, desprezando alimentos de alto valor nutritivo ou deixando de plantar uma horta caseira ou comunitária. É muito importante criar recursos para a educação alimentar: os cursos de culinária podem estar associados à alfabetização, com cartilhas, cartazes e vídeos (BETTO, 2003, p. 40. Grifo nosso).

### **6.2.3 Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IICNSAN) (2004)**

Este documento é o relatório final da II CNSAN. “A realização desta Conferência constitui um marco na mobilização nacional pela erradicação da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, dez anos após a I Conferência Nacional, em 1994.” Nesse sentido, o documento inicia com duas frases marcantes na luta contra à fome: “Denunciei a fome como flagelo fabricado pelos homens, contra outros homens” - Josué de Castro; “Quem tem fome, tem pressa” - Herbert de Souza. Ambos são também

homenageados na Conferência, o que sinaliza o quanto o tema (fome) é uma pauta importante neste momento.

Neste contexto, observa-se que o “Nutricional” já está indicado no nome da Conferência, o que demonstra avanços na compreensão de SAN desde a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (sem o nutricional), ocorrida em 1994.

As deliberações da II CNSAN consistiram em propostas de ações estratégicas para uma política nacional SAN. Sendo que a Conferência foi precedida por outras, no âmbito municipal, regional e estadual. A seguir, os princípios compreendidos como ordenadores de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional elencados no relatório (II CNSAN, 2004).

- a) Adotar a ótica da promoção do direito humano à alimentação saudável, colocando a SAN como objetivo estratégico e permanente associado à soberania alimentar.
- b) Assegurar o acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio da geração de trabalho e renda e contemplando ações educativas.
- c) Buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social.
- d) Respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares.
- e) Promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente.
- f) Reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público.

A questão da soberania alimentar se fortalece nesta Conferência, algo que está muito presente também na proposta de governo de Lula para 2002, a ideia é que garantir a soberania nacional em termos de produção de alimento, a partir da perspectiva da SAN, é o que propiciará a garantia do Direito Humano à alimentação adequada.

No relatório constam as propostas prioritárias aprovadas em plenária: 1- Questões institucionais (Direito Humano à alimentação; Institucionalidade; Participação Social; Monitoramento, Avaliação e Indicadores; Soberania Alimentar e Relações Internacionais) 2- Aspectos relacionados à Produção (Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Agricultura Urbana e Agroextrativismo; Recursos Genéticos, Transgênicos, Sementes e o Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água) 3- Aspectos relacionados ao acesso ( abastecimento; Geração de Emprego e Renda e Economia Solidária; Programas de Transferência de Renda; Mutirão, Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais) 4- Ações de Saúde e Nutrição ( Ações de Promoção de Modos de Vida e Alimentação Saudável e Ações de Vigilância; Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches; cultura alimentar).

Sobre as propostas do item 1 – Questões institucionais, vale mencionar a proposta referente ao Direito Humano à Alimentação, “Reconhecer a exigibilidade imediata da Constituição Federal pelo Poder Judiciário, para efetivar o direito humano à alimentação adequada como direito básico, independente da importante criação imediata da Lei Orgânica de SAN, que deverá estabelecer os princípios, a estrutura e a gestão do Sistema Nacional de SAN e Emenda Constitucional no artigo 6º da Constituição Federal” (II CNSAN, 2004, p. 11). Lembrando que a Lei Orgânica de SAN (LOSAN) foi criada em 2006 e a alimentação foi inserida como um direito social na Constituição Federal em 2010.

Sobre a proposta de institucionalidade, sugere-se “Instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio[...]”(II CNSAN, 2004, p. 11). Vale lembrar que o SISAN foi instituído em 2006 pela LOSAN.

A Conferência também propõe a criação de novos Comitês Gestores (CG), “escolhidos em assembleias populares (municipais ou distritais) com a participação, na sua composição, de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do setor público, com o poder e responsabilidade de controle social e gestão compartilhada de todas as políticas públicas de SAN”.

Nesta linha, ao final do relatório constam as moções apresentadas e aprovadas na II CNSAN, dentre elas, destaca-se a segunda moção, que versa sobre a defesa dos comitês gestores por parte dos delegados da IICNSAN.

O Programa Fome Zero é um programa de todo o Governo Federal. Desde seu lançamento pelo Presidente Lula buscou estabelecer uma articulação entre políticas públicas, estruturantes e emergenciais, a elaboração participativa de uma política de Segurança Alimentar para o País e a constituição de um grande mutirão social que envolvesse toda a sociedade.

Na implantação do Programa, a participação da sociedade não se restringiu apenas aos mutirões de arrecadação de alimentos e dinheiro, mas na efetivação de controle e gestão participativa, por meio da criação dos Comitês Gestores.

[...] os comitês foram eleitos em assembleias com ampla participação social [...]. Em sua composição foi garantida também a representação das famílias beneficiadas, do poder público local e de outras instituições de representação social, com presença majoritária da sociedade civil. Avançou-se, desta forma, na construção de um canal efetivo para a construção da cidadania participativa e na desmontagem de mecanismos tradicionais de reprodução do poder clientelista que perpetua a miséria nos municípios (II CNSAN, 2004, p. 35-36).

Diante disso, são feitas diversas propostas no que tange a manutenção e ampliação dos Comitês Gestores, focando não só no programa de transferência de renda, expandindo para outras ações de segurança alimentar. Nesse sentido, parece que os comitês de combate à fome já não eram mais centrais dentro das estratégias de combate à fome do governo. Lembrando que a questão dos comitês gestores foi motivo de dissenso dentro do governo, sobretudo ao ser instituído o Programa Bolsa Família, levando ao fim destes comitês associados ao Projeto Fome Zero.

Ainda nas propostas prioritárias, diversos assuntos são abordados no que tange à segurança alimentar e nutricional, dentre eles: reforma agrária, agricultura familiar, Programa de Aquisições da Agricultura Familiar (PAA) e de Assentamentos Rurais, uso de transgênicos, programa 1 milhão de cisternas, criação de órgãos de abastecimento, políticas de geração de emprego e renda, consolidar e ampliar programas de transferência de renda, ações para enfrentar a insegurança alimentar de indígenas e quilombolas, fortalecer ações de vigilância alimentar e nutricional, alimentação escolar, valorização da cultura alimentar, controle social, educação alimentar e nutricional. Nesse sentido, observar-se que o debate sobre SAN nesta Conferência já aparece ainda mais estruturado e abrangente sobre as questões que envolvem a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

É interessante que, apesar do documento fazer uma homenagem a dois dos mais importantes nomes da luta contra a fome no Brasil, citando inclusive frases deles na epígrafe, a fome não é muito mencionada. Das 24 vezes em que a palavra fome é mencionada, a maioria foi dentro das homenagens supracitadas, e nas moções aprovadas ao final. No texto mesmo foram só 3 vezes, sendo uma citando o Programa Fome Zero e as duas outras foram:

Uma dentro da proposta sobre “Monitoramento, Avaliação e Indicadores”, onde aparece a sugestão de “Ampliar parcerias entre governos, sociedade civil organizada e instituições de ensino e pesquisa para realizar diagnósticos e avaliação de indicadores da miséria e da fome, intensificando o intercâmbio de conhecimentos técnicos em áreas de importância para a política de SAN.” (II CNSAN, 2004, p. 23) Uma estratégia de articulação entre diversos setores, para monitoramento da fome e da miséria, considerada uma área importante para a política de SAN.

A outra dentro das propostas sobre “Soberania Alimentar e Relações Internacionais” onde é sugerido o apoio brasileiro na criação de um fundo mundial de combate à fome.

Parece que as vezes em que a palavra “fome” aparece nesse documento ocorrem para reforçar um posicionamento político, mas é no uso da SAN que a estratégia propriamente dita de combate à fome se materializa como política, como ação. Com a institucionalidade do governo talvez não fosse mais necessário o uso retórico da fome.

A primeira moção apresentada ao final do Relatório é uma nota de repúdio ao CONSEA/SP, que talvez demonstre um pouco desse apagamento da retórica da fome neste momento. O moção sinaliza que 46 milhões de pessoas das 170 milhões sofrem com restrição alimentar, presentes inclusive em regiões metropolitanas com alta densidade populacional, como São Paulo, onde municípios iniciaram mobilização para colocar em prática o Programa Fome Zero, mas o Consea Estadual/SP não evidenciou essas experiências (II CNSAN, 2004).

Em outra moção, é feita uma proposta para que o Programa Banco de Alimentos, vinculado ao Programa Fome Zero, receba em todas as localidades o nome de Herbert de Souza, o Betinho. Justifica a proposta pelo fato de que Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida teve um papel de destaque na década de 90, disseminando as questões de Segurança Alimentar. (II CNSAN, 2004, p. 35-36). Observa-se que, ao mencionar o Betinho e a Ação da Cidadania contra a fome a miséria e pela vida, se referem à disseminação das questões de Segurança Alimentar, e não de combate à fome.

Por outro lado, a moção de número 16, diz respeito ao “apoio à estratégia global de alimentação atividade física e saúde”, solicitando que o governo brasileiro implemente tais iniciativas no país. Considerando entre outros fatores

O aumento das doenças como obesidade, hipertensão, doenças cardiovasculares e diabetes na maioria dos países do mundo, incluindo o Brasil; o excesso de peso, tanto quanto a desnutrição, como uma expressão da **insegurança alimentar**; a velocidade vertiginosa do aumento desses agravos em nosso país, principalmente na população de menor nível socioeconômico; a Estratégia Global como um poderoso aliado do Programa Fome Zero já que este, mais do que o acesso ao alimento, visa a garantir a toda a população uma alimentação saudável, balanceada e que combata concomitantemente as carências nutricionais e as doenças crônicas não transmissíveis associadas à alimentação (II CNSAN, 2004, p. 40).

Sabe-se que a insegurança alimentar diz respeito, não somente a situações de fome e desnutrição, como também ao excesso de peso e obesidade, bem como às doenças crônicas não transmissíveis relacionadas com a alimentação, situações que vem atingindo também populações mais pobres. Contudo, em algumas propostas do texto, a insegurança alimentar pode estar sendo usada como um sinônimo da palavra fome, como a seguir:



“Garantir a aquisição de alimentos para os povos indígenas em situação de insegurança alimentar e casos emergenciais gerenciados por um comitê composto pelos indígenas e um membro de cada esfera de governo” (II CNSAN, 2004, p.17).

“Identificar as entidades que atendem **às famílias em insegurança alimentar e nutricional** e doadores potenciais de alimentos, promovendo a articulação entre eles com o poder público local” (II CNSAN, 2004, p.29).

Neste sentido, o conceito de SAN e suas articulações já ganham mais robustez aqui, parece que a Segurança Alimentar e Nutricional vai se configurando como um campo que abarca a fome, mas reivindica que não basta matar a fome, é preciso uma mudança estrutural visando a garantia do acesso ao alimento de qualidade e em quantidade suficiente, de forma permanente. Portanto, de certa forma, se fala menos em fome ou utilizam-se sinônimos a esta palavra que acabam por tirar o peso da crítica.

#### **6.2.4 Programa de governo Lula (2006)**

A proposta de Lula para o segundo mandato era de

Avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 5).

Sinaliza que reduziu a fome, miséria e desigualdades no primeiro governo por meio de programas sociais, atrelado a outros fatores como “crescimento sustentável, estabilidade monetária e responsabilidade fiscal, redução da vulnerabilidade externa, expansão do investimento, da produção e da produtividade, ampliação do mercado interno e externo, crescimento e formalização do emprego, aumento da massa salarial real e expansão do crédito” daria qualidade inédita ao segundo mandato, caso fosse eleito. (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 6) Ou seja, mantém compromisso com o projeto de desenvolvimento que iniciou, sob as mesmas bases.

Seu programa de Governo estava estruturado em torno de seis eixos: 1-Combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade; 2- Aprofundamento do novo modelo de desenvolvimento: crescimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental; 3- Brasil para todos. Educação massiva e de qualidade. Cultura, comunicação, ciência e

tecnologia como instrumentos de desenvolvimento e de democracia; 4- Ampliação da democracia; 5- Garantir a segurança de brasileiros e brasileiras; 6-Inserção soberana no mundo

No eixo 1-Combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade - afirma que “o segundo Governo Lula continuará avançando na erradicação da fome, manterá e ampliará as exitosas políticas sociais até agora implementadas no Programa Fome Zero, especialmente na Bolsa Família.” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 9) As menções à palavra “fome” têm um tom aqui de continuidade, de manutenção do que já vinha sendo feito em seu primeiro mandato. Observa-se o mesmo tom no âmbito internacional, ao afirmar no eixo 6- Inserção soberana no mundo - que “ o Brasil continuará empenhado em sua luta contra a fome e pela paz”(COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 14).

Para concretizar os seis eixos propostos, o governo assume um grupo de ações em diversas áreas, dentre elas: reforma agrária e política agrícola; educação de qualidade; trabalho e emprego; desenvolvimento regional; meio ambiente; agricultura e pesca; violência; reforma do estado; participação democrática; previdência; direitos humanos; saúde; desenvolvimento social; segurança alimentar; mulheres; igualdade racial; povos indígenas; infância e adolescência; idosos; pessoas com deficiência; cidadania LGBT e juventude.

Na área de desenvolvimento social, a estratégia também é de continuidade, afirma que irá “ Manter o Programa Bolsa-Família, **primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao poder aquisitivo dos benefícios transferidos**” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 27. Grifo nosso).

Aqui não se traz mais dados sobre a fome, nem se usa a retórica do número de famintos. A fome é mencionada 7 vezes no documento, e de forma muito objetiva. Já o termo segurança alimentar aparece em três momentos do texto, uma vez no eixo **2-Aprofundamento do novo modelo de desenvolvimento: crescimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental** - “A pesca é outro setor que ganhará mais importância na política integrada de **segurança alimentar**, inclusão social e geração de divisas.” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 11). A outra dentro da área de desenvolvimento social “Conferir ao Cadastro Único o papel de orientador na priorização da oferta de ações governamentais na saúde, educação, trabalho e renda,

habitação, **segurança alimentar** e assistência social” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 27).

A última citação ocorre dentro da proposta de Segurança alimentar (sem o nutricional), a qual apresenta 3 ações:

- O Fome Zero continuará avançando, aprimorando o Bolsa Família e as demais iniciativas que ampliam o acesso dos mais pobres à alimentação, como os programas de alimentação escolar, aquisição de alimentos, restaurantes populares, entre outros. O Fome Zero continuará articulando ações estruturantes, como a reforma agrária, a agricultura familiar, os programas de geração de emprego e renda e de educação alimentar.
- Implantar o SISAN (Sistema Nacional de **Segurança Alimentar** e Nutricional), democratizando o acesso à produção, à comercialização e ao consumo alimentar para as famílias brasileiras, propiciando maior acesso a alimentos diversificados e baratos.
- Implantar uma Política Nacional de Abastecimento, que atue sobre as condições de produção e acesso a alimentos. (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 28).

Ao que tudo indica, no que tange as ações de segurança alimentar, também parece haver um tom de continuidade de ações. Mas vale observar que o campo aqui já se mostra mais bem estruturado, abarcando o programa Fome Zero, que engloba o Bolsa Família e outras iniciativas voltadas aos mais pobres, com ações mais emergenciais e estratégias estruturais.

Por outro lado, não se tem uma articulação mais explícita aqui entre Segurança Alimentar e Reforma Agrária, como havia anteriormente, inclusive, apesar de ter um rol de ações voltadas para a Reforma Agrária e para as políticas agrícolas, observa-se também que permanece atendendo a lados opostos ao formalizar seu incentivo ao agronegócio:

Para que o modelo seja sustentável será necessário prosseguir **combinando a Reforma Agrária**, o apoio à agricultura familiar, o **incentivo ao agronegócio** e o equacionamento de seus problemas estruturais de comercialização (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 11).

Essa é uma questão interessante para a discussão do novo modelo de desenvolvimento e as implicações para sustentar uma proposta como SAN. Afinal, a perspectiva de qualidade do alimento fica comprometida quando se aceita o uso de agrotóxico em níveis elevados e outras ações de produção extensiva.

### 6.2.5 Relatório final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2007)

Neste documento, a palavra fome é citada diversas vezes, algumas somente como o nome do “Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, da “Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida” e do “Projeto Fome Zero”, e em alguns momentos especificamente para falar da fome, aparecendo, desta forma, 16 vezes ao longo do texto.

A primeira vez que a palavra fome aparece é ao mencionar a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar ocorrida em 1994, a qual tinha como um dos objetivos “discutir o conceito de segurança alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão” (p. 10) Ou seja a Segurança Alimentar como parte de um amplo projeto de desenvolvimento para combater à fome.

Sobre a II CNSAN, são apontados diversos avanços, dentre eles: incorporação política de SAN e do DHAA na agenda pública; apoio à agricultura familiar, agroextrativismo e pesca; reorientação e ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, retomada da Política Nacional de Alimentação e Nutrição; participação da sociedade civil na construção da política e na implementação de ações inovadoras (Programa 1 Milhão de Cisterna e de convivência com o Semiárido). Além disso, “vários indicadores mostram ter havido **redução na pobreza e nos índices de fome** e desnutrição, com melhoria no acesso à alimentação, para o quê foram fundamentais as políticas sociais de transferência de renda e proteção social – Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada ou BPC e previdência rural – a recuperação do emprego e do valor do salário mínimo, entre outros” (CONSEA; MDS, 2007:13. Grifo Nosso).

Já esta Conferência (III CNSAN) ocorre em 2007, um ano após a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional entrar em vigor, a qual cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido,

[...] as deliberações da III Conferência constituem diretrizes e prioridades para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e para a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para a realização do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar

A III Conferência reafirmou que o objetivo da segurança alimentar e nutricional implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que **questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil geradores de desigualdade, pobreza e fome** e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde. A busca desse objetivo requer que a PNSAN seja orientada

por seis diretrizes integradoras dos diferentes setores de governo e da sociedade civil: (i) promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; (ii) estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; (iii) instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada; (iv) ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo decreto n. 6.040/2007; (v) fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional; (vi) promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional (CONSEA; MDS, 2007, p. 12. Grifo Nosso).

Assim como na I CNSA, aqui também está posto que a SAN tem como objetivo enfrentar um modelo de desenvolvimento econômico que gera desigualdade, pobreza e fome. Nesse sentido, suas diretrizes remetem a mudanças mais estruturais, dizem respeito à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, inclusive para grupos específicos como indígenas, quilombolas, e, sobretudo, que nosso processo de produção do alimento ocorra em bases agroecológicas e sustentáveis, visto que, para garantir acesso é preciso garantir também um processo produtivo justo para quem produz o alimento, que não falte alimento para quem o produz, e que seja baseado em sustentabilidade, contribuindo para a soberania nacional da produção do alimento.

Para continuar trilhando em direção ao desenvolvimento socioeconômico com segurança alimentar e nutricional e com a garantia do DHAA e soberania alimentar, por intermédio da PNSAN e do SISAN, algumas prioridades foram aprovadas nesta Conferência, dentre elas: - A realização imediata da reforma agrária e promoção da agricultura familiar enquanto política pública estratégica ao desenvolvimento, incluindo a demarcação e titulação de terras indígenas e quilombolas; - Intensificar o apoio à agricultura familiar e agroextrativismo com incorporação da agroecologia nas políticas de desenvolvimento rural, bem como revisar a Lei de Biossegurança, especialmente, suspender a **liberalização de produtos transgênicos**; - Promover a saúde e a alimentação adequada e saudável por meio da PNAN de forma integrada ao SISAN; - Instituir processos participativos de educação em segurança alimentar e nutricional, com base nos princípios da LOSAN; - assegurar acesso universal à água de qualidade como direito humano básico de toda a população e sua preservação, e ampliação dos processos de captação de água das chuvas para consumo humano produção no Semi- Árido. (CONSEA; MDS, 2007, p. 13-14).

A questão do acesso à água é um importante debate, visto que a escassez de água compromete tanto a produção no campo quanto a preparação dos alimentos em casa. O acesso à água de qualidade é essencial à vida, tanto quanto o acesso ao alimento.

Cabe sinalizar que as propostas finais da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram resultado de um processo prévio, a partir de um texto base elaborado de forma participativa, que foi debatido e alterado durante a realização das Conferências Estaduais, levando mais material a ser debatido na Conferência Nacional, tendo como fruto propostas classificadas em 3 eixos temáticos: o eixo 1 – Segurança Alimentar e Nutricional nas Estratégias de Desenvolvimento; eixo 2 - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o eixo 3 – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No eixo temático 1, é sinalizado mais uma vez que a promoção SAN questiona o modelo de desenvolvimento do Brasil gerador de pobreza, concentrador de riqueza e agressivo ao meio ambiente. O material ressalta que as políticas sociais do governo Lula estavam contribuindo para

fortalecer a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável para milhões de brasileiros(as), vítimas das iniquidades do atual modelo econômico. O conjunto dessas políticas tem sido o principal responsável pelo fato de o número de pessoas em pobreza extrema ou indigência no Brasil ter diminuído. É reconhecida a iniciativa do atual Governo Federal no sentido de reformar o Estado para possibilitar a afirmação destas políticas públicas que realizam o DHAA. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que o número de pessoas em pobreza extrema caiu 26,2% de 2001 a 2005. Já a população vivendo em condições de pobreza caiu 11,5%, de 60,9 milhões de pobres (36,5% do total da população brasileira), em 2001, passou para 53,9 milhões de pessoas (30,3%), em 2005 (CONSEA; MDS, 2007, p. 16-17).

Neste eixo a “fome” é mencionada diversas vezes. Sinalizam que os efeitos do modelo de desenvolvimento hegemônico provocam danos que expõem uma parte da população à insegurança alimentar, compreendida como fome em seu grau mais grave.

Historicamente, fome e pobreza sempre andaram juntas. A insuficiência de renda, a baixa escolaridade, a fase do curso da vida (como infância e terceira idade), o pertencimento a grupos étnicos (negros e indígenas) e as deficiências e patologias relacionadas com a alimentação e nutrição, expõem um contingente amplo e diversificado da população à insegurança alimentar e nutricional. Em determinadas regiões e bolsões de pobreza do País, há contingentes consideráveis de crianças, mulheres, jovens e idosos com déficit de peso em relação ao esperado para a sua idade ou altura. (CONSEA; MDS, 2007, p. 18).

Sobre a insegurança alimentar, o documento faz referência à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004. “O levantamento mostrou que cerca de 72 milhões de pessoas (cerca de 40% da população) convivem com algum grau de insegurança alimentar, ou seja, têm o seu DHAA violado. Destes, 14 milhões (7,7% da população) vivem em insegurança alimentar grave, isto é, passaram fome ou conviveram, de forma rotineira, com o pesadelo da fome, inclusive de suas crianças, nos três meses que antecederam o inquérito”.

Outro destaque da III CNSAN é a constatação de que a insegurança alimentar atinge de forma mais dura as populações negras, a PNAD identificou que “52% da população negra vive em insegurança alimentar moderada e grave, contra 28% dos brancos” (CONSEA; MDS, 2007, p. 19).

As populações negras, pelo contexto histórico que lhe é peculiar devido ao processo de escravização, foram submetidas a um modo de exclusão de maior gravidade e com características próprias. Os dados dos indicadores nacionais de insegurança alimentar e nutricional deixam evidente esta realidade. (CONSEA; MDS, 2007, p. 17).

Também ganha espaço no documento a situação de vulnerabilidade que os povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais sofrem, levando à insegurança alimentar e nutricional.

A expansão desordenada da fronteira agrícola – especialmente associada à monocultura, mediante a grilagem de terras ocupadas tradicionalmente por povos indígenas, remanescentes de quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais –, associada à lentidão no reconhecimento e demarcação de terras, é uma das principais causas de insegurança alimentar e nutricional e de violações do DHAA destas populações (CONSEA; MDS, 2007, p. 17).

Ainda sobre o modelo de desenvolvimento hegemônico, é feita uma crítica ao agronegócio, como um modelo que gera desemprego e usa agrotóxico e sementes transgênicas, indo, portanto, na contramão do que é preconizado para garantir a SAN e a Soberania Alimentar.

O processo de modernização conservadora da agricultura e o padrão de desenvolvimento rural no Brasil constituem outra expressão do modelo econômico dominante, na forma da hegemonia do agronegócio empresarial, apesar da importância da agricultura familiar na produção de alimentos para o mercado interno e na sustentação de algumas das cadeias de produtos de exportação. O segmento do agronegócio – produto histórico da articulação entre o capital financeiro, o capital industrial e a grande propriedade territorial

– baseia-se em um modelo que poupa mão-de-obra e usa intensamente a mecanização, irrigação e insumos industriais como agrotóxicos, sementes transgênicas e rações [...].

A expansão do agronegócio e das formas privadas de apropriação dos recursos naturais a ele associadas contribuíram para acentuar a já elevada concentração da propriedade da terra no Brasil e para limitar o avanço das políticas de reforma agrária. Tem sido negado o direito à terra a mais de dois milhões de famílias rurais. **A concentração fundiária e a morosidade na implantação da reforma agrária constituem, hoje, um dos principais obstáculos ao desenvolvimento e consolidação dos sistemas familiares de produção rural no Brasil.** O desenvolvimento da agricultura familiar e do agroextrativismo é estratégico para a soberania e a segurança alimentar e nutricional das populações do campo e da cidade. Integra esse quadro o acirramento da violência no campo, a criminalização da luta pela terra e da ação dos movimentos sociais, a morosidade da justiça, o êxodo rural e a situação de vulnerabilidade social vivenciada por parcelas significativas da população urbana (CONSEA; MDS, 2007, p. 17 -19).

Desta forma, observa-se uma crítica ao que Lula não só explicitou em suas propostas enquanto candidato quanto ao que vinha fazendo enquanto presidente, abertura para o agronegócio e lentidão na reforma agrária, fatores que se distanciam do que vinha preconizando o CONSEA.

Também é feita uma crítica à política internacional do governo voltadas ao “mercado livre”, o que contrasta com suas pautas de incentivo ao combate a fome no mundo e a soberania alimentar e SAN.

A alimentação do brasileiro sofreu mudanças nos últimos 50 anos e essas mudanças vêm se acelerando com a política internacional de “mercado livre”, um componente da globalização. Essa perspectiva comercial, endossada por setores do governo e da sociedade, contrasta com as iniciativas do próprio governo brasileiro de propor ações internacionais de combate à fome e à pobreza, e de promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional no mundo, conforme sugerido pelo Consea (CONSEA; MDS, 2007, p. 20).

Assim como na PNAN, neste documento está presente também uma preocupação com a obesidade, uma outra face da insegurança alimentar que atinge todas as classes sociais. Afirma também que as pessoas que sofrem privação alimentar na infância apresentam maior risco de desenvolver doenças crônicas não transmissíveis na vida futura.

As populações pobres, ao contrário de estarem “protegidas” da obesidade, sofrem maior risco de atingirem peso excessivo do que os mais ricos. Além disto, se tiverem sofrido de desnutrição na infância, apresentam risco ainda maior de desenvolver formas mais graves de doenças crônicas não transmissíveis (pressão alta, diabetes tipo II, doenças cardiovasculares, dislipidemias) (CONSEA; MDS, 2007, p. 19-20).



No eixo temático 2 do documento, referente à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, destaca um dos avanços desta Política identificados no Encontro Nacional de SAN promovido pelo CONSEA em 2006,

Ampliação das ações voltadas para garantir o acesso aos alimentos, no âmbito da estratégia Fome Zero, com a unificação dos programas de transferência de renda, recuperação e reformulação da alimentação escolar, impulso ao Programa Um Milhão de Cisternas e retomada do debate sobre a política de abastecimento alimentar (CONSEA; MDS, 2007, p. 19-20).

As propostas aprovadas neste eixo foram divididas em 6 diretrizes: 1 – Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; 2 – Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; 3 – Instituir processos permanentes de educação e capacitação em Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação Adequada; 4 – Ampliar e coordenar as ações voltadas para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007; 5 – Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde; 6 – Promover a soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito internacional

Dentro da primeira diretriz, uma das propostas, que se refere ao Objetivo Central da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, destaca que as políticas públicas para erradicação da fome compõem a PNSAN

Adotar e garantir o direito humano à alimentação adequada que implica na universalização do acesso à alimentação adequada e saudável como um dos objetivos centrais que sintetiza várias dimensões englobadas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e todas as políticas a ela relacionadas. Essa perspectiva deve contemplar ações intersetoriais, garantindo integração, articulação, descentralização e exigibilidade das políticas públicas na erradicação da fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional e da saúde do conjunto da população brasileira (CONSEA; MDS, 2007, p. 31).

Na diretriz 5, no tema referente à “Alimentação e Nutrição no SUS”, uma das propostas estava direcionada para a contribuição da erradicação da fome no âmbito da atenção básica, a partir de ações articuladas intersetorialmente.

Contribuir para a erradicação da fome, da desnutrição por meio do fortalecimento das ações de promoção da alimentação saudável na atenção básica à saúde, incluindo profissionais capacitados para a abordagem da atenção nutricional coletiva e individual da população usuária do SUS e subsistema de saúde indígena. [...] Tais ações devem ser articuladas intersetorialmente com as políticas de educação, abastecimento alimentar,

transferência de renda, acesso ao trabalho e à terra, assistência social, economia solidária, aquicultura e agriculturas familiar e urbana (CONSEA; MDS, 2007, p. 50).

Ao final do documento, aparecem as moções aprovadas. Algumas merecem destaque no escopo desse trabalho.

2. Moção de aplauso a Betinho - Homenagem aos 10 anos do falecimento de Betinho. A homenagem destaca as importantes contribuições de Betinho para o combate à fome, como o próprio fortalecimento do campo da SAN.

Betinho foi um dos criadores da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, movimento social que deflagrou o debate da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e a construção no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional para o País. Betinho também foi um dos principais responsáveis pelo sucesso da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, em Brasília, que teve como articulador principal o Bispo Dom Mauro Morelli, à época presidente do primeiro Consea, na gestão Itamar Franco.

[...]Não se pode esquecer que Betinho também foi um grande militante pela Reforma Agrária desde o lançamento da Carta da Terra, na década de 1990. Dez anos depois de sua morte, a realização desta III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é prova que as sementes que Betinho plantou continuam dando fruto. Que esta III Conferência e seus participantes se mobilizem para homenagear Betinho e ao mesmo tempo reforçar com atos públicos em todo o País, neste 09 de agosto de 2007, para que se mantenham vivos os sonhos de Betinho, que antes dele também foram os ideais de Josué de Castro, Dom Helder Câmara e Paulo Freire: a luta por um país mais justo, solidário e sem fome (CONSEA; MDS, 2007, p. 66).

16. Moção sobre o Plano Plurianual (PPA) para os povos indígenas- Apontado como um grupo com altos índices de desnutrição e mortalidade infantil

Nós, delegados indígenas da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando que:

– Conquistamos em 2006, como fruto da nossa luta, e com o apoio do Consea e do Governo Federal, em especial o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome e o Ministério do Meio Ambiente, a inclusão no PPA de uma ação específica da promoção da segurança alimentar e nutricional indígena;

– Que esta ação é fundamental para assegurar políticas públicas específicas para estes povos, que apresentam altos índices de desnutrição e, em especial, de mortalidade infantil, com taxas, de acordo com dados do IBGE/2005, equivalentes ao dobro da média nacional.

Decidimos, por unanimidade reivindicar, que esta ação específica seja mantida e fortalecida do PPA 2008-2011, visando à promoção de SAN para os povos indígenas e, conseqüentemente, a redução dos drásticos índices de desnutrição e mortalidade infantil (CONSEA; MDS, 2007, p. 71).

### 6.2.6 Política Nacional de Alimentação e Nutrição (2007)

Este documento é uma reimpressão da PNAN de 1999. O que a difere da versão anterior, é uma apresentação, de apenas uma página, onde a fome é citada 6 vezes. Nela é dito que

Tal Política (PNAN), parte de servir como marco conceitual de ação governamental, se reveste, atualmente, de especial importância frente à prioridade política governamental para o combate à fome. A firme decisão do Presidente da República em aprofundar a ação do Governo Federal na erradicação da fome requer de todos nós a reunião das nossas melhores iniciativas setoriais (BRASIL, 2007, p. 7).

Ou seja, aponta que, quando um governo coloca o combate à fome como uma de suas prioridades, os setores tendem a se mobilizar, fortalecendo a pauta em questão. Apesar da PNAN, como dito na análise de sua primeira versão, ser um documento mais técnico e não mencionar tanto a palavra fome, não falar de números, não usá-la de forma retórica, ela aponta para a importância do combate à fome e aprofunda o debate ao ter o Direito Humano à Alimentação e a Segurança Alimentar e Nutricional como fios condutores das suas sete diretrizes programáticas: 1. Estímulo a ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos. 2. Garantia da segurança e qualidade dos alimentos. 3. Monitoramento da situação alimentar e nutricional. 4. Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis. 5. Prevenção e controle dos distúrbios e doenças nutricionais. 6. Promoção do desenvolvimento de linhas de investigação. 7. Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos em saúde e nutrição (BRASIL, 2007, p. 7).

Ainda na apresentação, o documento relembra a luta contra à fome desde os anos 1930 com Josué de Castro, e afirma que

Esperamos, com a publicação de mais uma edição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, **contribuir com os debates sobre a luta contra a fome e a pobreza**, e para a construção de uma agenda política para a prevenção da obesidade e demais doenças crônicas não-transmissíveis no Brasil, bem como se constituir na contribuição concreta do setor Saúde para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2007, p. 7).

Ao que parece, pela apresentação, a fome é uma pauta relevante naquela conjuntura e o material destaca a luta contra ela como uma importante pauta do governo, e por isso, de mobilização do setor. Mas, assim como no documento de 1999, a fome é mencionada no texto somente ao falar sobre a responsabilidade dos gestores federal e

estadual: “ Promover mecanismos de consolidação do componente estadual do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), inclusive ampliando a sua abrangência em termos técnicos e geográficos, para fins de mapeamento e monitoramento da fome, da desnutrição e de outros problemas nutricionais” (BRASIL, 2007, p. 33-35).

### **6.2.7 Bolsa Família - Cidadania e dignidade para milhões de brasileiros (2010)**

Esta publicação foi pensada para mostrar o impacto que o Bolsa Família estava produzido na vida dos brasileiros que recebem o benefício e nas comunidades onde eles vivem.

Compreendendo o Programa como uma estratégia de combate a fome observa-se que a palavra “fome” aparece 27 vezes, mas a maioria (19 vezes) corresponde ao nome do ministério - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Na introdução do documento, assinada pelo Presidente Lula, a palavra fome aparece para sinalizar que o Bolsa Família e as demais políticas sociais estão combatendo-a.

O Brasil vive hoje uma nova fase em sua história. Está mais forte, abre mais perspectiva de futuro e cada vez mais gente tem condição de participar disso. E não há dúvidas de que as políticas sociais, sobretudo o Bolsa Família, desempenham papel decisivo nisso tudo. Elas estão ajudando a vencer a fome, a pobreza e a miséria e a dinamizar a economia. Hoje ninguém duvida da importância que essas políticas têm no desenvolvimento do País (BRASIL, 2010. Não paginado).

Afirma que a prioridade até então vigente, de investir primeiro na economia, mudou, integrando a política social com a econômica, “trilhando um caminho que tem se mostrado mais seguro para dar sustentação ao nosso desenvolvimento”. Sendo o Bolsa Família considerado um dos melhores exemplos do governo.

Por conta dele, as famílias pobres estão recuperando a dignidade, a cidadania. Muitos a conquistam pela primeira vez. O Programa está levando comida de boa qualidade, em quantidade e regularidade necessárias, para a mesa dos brasileiros mais pobres. Também está abrindo as portas de outros direitos antes tão distantes, como o direito à educação. Com o dinheiro do benefício, o filho não precisa sair da escola para ir trabalhar. Pode esperar mais um pouquinho. E o programa está também fortalecendo a economia, porque os pobres passaram a poder comprar e estão comprando bens básicos para melhorar de vida (BRASIL, 2010. Não paginado).

Nesta passagem observa-se que Lula, ao sinalizar que o Programa contribui para a oferta de alimentos em quantidade, qualidade e regularidade, também contribuindo para

garantir o acesso a outras necessidades, aponta que o Bolsa Família contribui para a Segurança Alimentar, embora não cite exatamente este termo.

Neste sentido, sabe-se que a fome é uma das interfaces das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como o Programa Bolsa Família se constitui enquanto uma estratégia de combate à fome. Contudo, neste documento a segurança alimentar não é mencionada. Aparece somente 4 vezes, todas elas associadas a nomes de secretarias ou pesquisas desenvolvidas. E também não se fala muito sobre a qualidade do alimento, não tem articulação direta com o debate de SAN. O tom é muito no sentido do acesso ao alimento e a demais necessidades que o Bolsa Família proporciona.

No decorrer do documento são contadas histórias de diversas famílias que melhoraram suas condições de vida ao serem incluídas no PBF. Em algumas dessas histórias, a palavra fome no sentido de passar uma mensagem de que ela não é mais uma realidade com a chegada do programa

Me virava para um lado e para o outro”, conta, em alusão ao trabalho análogo ao escravo que fazia e acrescenta: “**Às vezes tinha dor na barriga, de tanta fome que passei**” (Pg.12).

A história da família Silva também já teve capítulos tristes. **Chegaram a passar fome**. O marido, Paulo, estava desempregado, e todos da casa dependiam da ajuda dos familiares e do trocado que Josefa ganhava lavando roupas. Com o benefício de R\$ 134 do Bolsa Família, Josefa prioriza a alimentação da família e o material escolar das crianças (Pg. 73).

Luciana se lembra dos tempos em que a pouca renda era guardada em casa. Nessa época, ela, os cinco irmãos e **os pais chegaram a passar fome**. Eles viviam da pesca e nem sempre o dinheiro ganho dava para as necessidades básicas (Pg. 82).

**O alimento está garantido e não passarão mais fome** como chegaram a passar um dia. “**Por muitas vezes passamos fome. Para** enganar o estômago, a gente misturava farinha com água e comia”, relembra emocionada (BRASIL, 2010, p. 83. Grifo nosso).

Além disso, o documento também mostra exemplos de como o uso do benefício contribui para movimentar a economia local. “Nazareno (feirante) é outro beneficiário do Bolsa Família. Ele calcula os efeitos positivos do programa na época do pagamento – a segunda quinzena de cada mês. “Se não tivesse o Bolsa Família, seria mais difícil o pessoal ter o que comer, e a gente que é comerciante também não ia vender tanto. É assim: eles podem comprar e comer, e a gente que vende também ganha com o aumento nas vendas”, diz o feirante” (BRASIL, 2010, p. 19). Inclusive são apresentados relatos de donos de supermercados também satisfeitos com as vendas que não caíram, a despeito da crise de 2008.

Adriano (proprietário do mercado) afirma que não percebeu os efeitos da crise econômica mundial, agravada em meados de setembro de 2008. As vendas não caíram em parte porque o principal produto comercializado são os gêneros alimentícios, que também representam o maior gasto dos beneficiários do Bolsa Família (BRASIL, 2010, p. 20).

Ao trazer os estes relatos fica também a mensagem de que os usuários utilizam o recurso recebido com grande frequência na compra de gêneros alimentícios, o que reforça a importância do programa para o combate à fome e ainda fortalece a sua importância perante os críticos.

Além da feira, o bairro Terra Firme tem outros comércios que são beneficiados pelos recursos do Bolsa Família. É o caso do Supermercado Campeão, que atrai muitos clientes, como a dona de casa Lucilene de Souza Lopes. Assim que recebe os R\$ 134 do benefício, ela corre para o supermercado e compra alimentos de primeira necessidade: arroz, feijão, macarrão, óleo. Às vezes, até dá para atender a um ou outro pedido dos filhos, como iogurte (BRASIL, 2010, p. 19).

O documento reforça a retórica de que a fome acabou com o início dos programas de combate à fome do governo Lula, mais precisamente o PBF. Interessante ressaltar que o recurso utilizado para evidenciar essa questão tenha sido o relato de beneficiários e não os dados e levantamentos de famintos, algo utilizado em outros momentos.

### **Apontamentos sobre o período**

Este capítulo abarca o período em que Lula esteve na presidência do Brasil, momento inicialmente marcado por muito entusiasmo por parte dos grupos de esquerda. Sendo que o debate sobre a fome, que já estava presente nas falas de Lula enquanto candidato em eleições anteriores, ganha agora ainda mais espaço. Lula assume o combate a fome como prioridade de seu mandato.

Logo de início o CONSEA é reestabelecido e toda a militância em torno da SAN ganha força e mais institucionalidade novamente. Tanto é que as Conferências Nacionais de SAN retornam, ocorrendo duas nesse período.

Ao que parece, o governo inicia com um forte apelo sobre o número de famintos e a necessidade de combater a fome, por meio de políticas que mexessem com a estrutura social, para além de medidas assistencialistas. Duas políticas criadas foram emblemáticas neste caminho, o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família. Ao final do seu governo não se falava mais em fome, e o próprio documento do Bolsa Família não fala

em dados, fala em histórias de sucesso, que certamente existiram, mas se apaga do discurso político a retórica da fome quando não é mais interessante acioná-la.

É o que ocorre com o próprio uso da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar em inquéritos populacionais, que em muito contribuiu para olhar para a fome a partir de quem a sente, distanciando-se dos parâmetros arbitrários para delimitar as linhas de pobreza e indigência. Entretanto, quem sente fome também pode não querer falar que sente, ou mesmo não compreender as perguntas a partir de realidades tão distintas como no caso de indígenas e quilombolas, populações mais vulneráveis à fome. Ainda, ao falar em insegurança alimentar não se fala mais em fome, suaviza-se o debate, o que pode ser estratégico politicamente falando.

Certamente avançamos, o governo contribuiu para reduzir a pobreza e possibilitou o acesso a direitos de cidadania, sobretudo o acesso ao alimento. Contudo, parece que o debate de SAN foi caminhando para um lado, ampliando-o e até conduzindo-o para uma construção quase utópica do que viria a ser “estar em segurança alimentar”, e o governo, ao buscar se manter no poder e com prestígio, fez alianças que rompiam com esta cara construção. Lula abre caminhos para a Reforma Agrária, prioriza a agricultura familiar, mas também permite o fortalecimento do agronegócio, a liberalização do uso de agrotóxicos e transgênicos, o que fere os princípios da SAN. Ou seja, reduz a fome, mas não garante a SAN. Pegou carona com a SAN, mas, no caminho, se afastou de uma mudança mais estrutural nesse sentido, não é à toa que a fome “voltou” ao debate atual, e, se voltou, ela estava escondida, ou silenciada. Não foram feitas mudanças estruturais que rompessem com nossa imensa desigualdade.

Lula fazia crítica a condução das políticas sociais de FHC, mas quando assume o governo em muito as mantém, com a diferença de que Lula ainda garantiu mais espaço para o agricultor familiar e a reforma agrária, diferente de FHC, além de ampliar espaços de controle social, por exemplo com a ampliação e fortalecimento dos CONSEA nacional, estadual e municipal. Vale ainda observar que Lula aumentou articulação e diálogo com grupos até então deixados à margem como indígenas, quilombolas e negros, maioria em nossa população. Contudo, as mudanças estruturais não ocorreram, pelo menos não como deveriam.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou reconhecer e compreender os diferentes sentidos associados à fome no debate político brasileiro no período de 1986 a 2010, localizando as estratégias políticas adotadas no período e os atores participantes.

Partindo da redemocratização, observamos um movimento crescente de debate sobre a fome. A grande instabilidade no campo político, econômico e social, propiciava maior visibilidade e comoção sobre o tema, onde foram produzidos diversos documentos que apontavam para a fome como um problema que exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico. Foram movimentos que partiram da sociedade, de reivindicações, impondo mudanças no rumo político. Ainda assim, falar de fome na década de 1980 era difícil. Na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição de 1986, a fome não aparece de forma expressiva no documento, sendo citada somente duas vezes. Mas à medida que os movimentos populares e de reivindicação por melhores condições de vida e saúde ganharam força, o debate sobre a fome também ganhou robustez, ocupando lugar dentro do debate político.

Nos documentos produzidos neste período, observa-se uma clara associação entre fome e pobreza. A desigualdade social era um tema chave no debate da redemocratização e, com isso, a análise sobre as condições de vida, sinalizando que não bastava o acesso a comida se outras necessidades básicas não fossem garantidas. Constrói-se nesse momento um argumento de que a fome tem a ver com concentração de renda e de terra, não era uma questão meramente da produção e do acesso ao alimento. Tenciona-se o modelo de desenvolvimento que estava posto e pressiona-se por mudanças na condução política. É um argumento retórico que associa a fome à miséria e à exclusão.

Ao compreender a fome em sua dimensão política, econômica e social, dentre as soluções apontadas no período para mudanças no rumo político, estava a construção de uma política de segurança alimentar e nutricional como uma política global de governo. Dessa forma, a retórica da fome constituiu-se como argumento para convencimento sobre um projeto de governo muito mais amplo.

A proposta de construção de uma política de SAN se deu por meio de um documento produzido pelo governo paralelo em 1991 e entregue ao então Presidente Itamar Franco em 1993, como uma contraproposta ao modelo que estava posto. Como



resposta política do governo, foi criado o CONSEA, sendo um primeiro movimento mais concreto de institucionalização e de incorporação da SAN como política pública.

No mesmo mês de criação do CONSEA nasce a Ação da Cidadania, liderada por Betinho, a qual teve enorme contribuição sobre o combate à fome e, junto com o governo paralelo, se tornou um mecanismo de pressão sob o governo. Ambos os movimentos apostaram na participação social, mas exigiam atuação do Estado com políticas públicas para a garantia de direitos. Foi pela atuação política e social que se alcançou uma institucionalidade.

No período também foram divulgados os resultados do “Mapa da Fome”, estudo realizado pelo IPEA e “encomendado” por Betinho com o intuito de “mobilizar” e “mexer com a sociedade”. Os resultados apontaram para a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza. Ainda que o quantitativo real não fosse consenso na literatura, foi de grande relevância para fortalecer o tema e possibilitar sua entrada nos debates políticos e na implementação de políticas públicas. A partir desse momento se construiu a retórica dos “32 milhões de famintos”, utilizada em outros momentos como uma estratégia de sensibilização.

No período seguinte (1994-2002), evidenciou-se uma disputa política partidária entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) onde o que estava em jogo era a estabilidade econômica com crescimento, e em que medida o investimento nas políticas sociais se inseria nesta disputa, ou seja, se as mudanças sociais ocorreriam após o crescimento econômico ou se o investimento se daria de forma concomitante. Com isso, a disputa retórica da fome esteve polarizada nesses dois grupos partidários, se apresentando em maior ou menor proporção nas propostas dos candidatos à Presidência. Se, por um lado, Lula colocava o combate à fome como uma de suas prioridades, e utilizava da retórica dos “32 milhões de famintos” como forma de sensibilizar o seu auditório, por outro, FHC deixou-a em segundo plano, seu foco se voltou mais para a estabilização da moeda, ainda que apontasse para a necessidade de mudanças sociais, insistindo na fórmula que era preciso o bolo crescer para então reparti-lo.

Os governos de FHC conseguiram algum êxito em estabilizar a moeda e investiram de alguma forma no social, dando início as políticas de combate às desigualdades como as de transferência de renda. Contudo, as condições sociais pioraram no período e a questão da fome foi tratada de forma assistencialista. Observa-se que, mesmo com a introdução de políticas de transferência de renda, não foram realizadas

estratégias que propiciassem mudanças na estrutura de reprodução da desigualdade social. Nas estratégias adotadas, a ênfase estava na parceria com o mercado e numa lógica liberalizante.

O movimento iniciado em torno da SAN com a criação do CONSEA perdeu força nesse governo, sobretudo com sua extinção. FHC cria, em substituição, o Programa Comunidade Solidária, uma proposta de parceria entre os três níveis de governo e a sociedade para o combate à fome e à pobreza. Com isso, a estratégia de governo era investir na parceria com a sociedade e fomentar ações que a tornasse protagonista.

Apesar da SAN perder centralidade no governo, o termo segurança alimentar aparece como uma das áreas prioritárias do Conselho Consultivo do Comunidade Solidária, mas só é mencionado nesse momento, sem muita explicação de seu significado. O combate à fome também não aparece como área prioritária. Ao usar o termo segurança alimentar, ocorre uma apropriação de um discurso que estava sendo construído, mas não diz o que se compreende dele, usando-o de forma utilitária.

Na campanha eleitoral de 1998, buscando a reeleição, FHC aponta para o resgate da dívida social e coloca o combate à fome, à pobreza e à exclusão social dentre suas quatro prioridades, sendo as duas primeiras voltadas para o crescimento econômico. Ao assumir o combate à fome como meta, também responde a uma pressão política, dado que o discurso da fome estava em disputa no cenário eleitoral.

Ainda que o debate sobre SAN tenha perdido institucionalidade dentro do governo, a sociedade civil permaneceu atuante, um reflexo disso foi a criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, se consolidando como um importante movimento de resistência.

Lula mantém em seu discurso enquanto candidato o combate à fome e à pobreza como prioridades, trazendo para o debate questões mais estruturais como a Reforma Agrária, considerada peça-chave para um novo modelo de desenvolvimento. Se durante os governos de FHC esse argumento perde centralidade, Lula o mantém no debate nos três períodos eleitorais (1994, 1998 e 2002), buscando sensibilizar os eleitores para o problema que já não causava a mesma indignação e comoção que causou no início dos anos 1990.

A proposta de Lula para a presidência em 2002 é composta por uma pauta de temas que sinalizam para o enfrentamento de questões até então intocadas ou pouco enfrentadas no campo social e econômico, a saber: racismo, deficiências, mulheres, povos indígenas, políticas para o campo. Além de temas e proposições importantes que gerariam

outro posicionamento político em áreas como meio ambiente e segurança. Propondo um modelo que mudaria a estrutura, sobretudo por anunciá-lo como cooperativo e participativo.

Nas propostas de Lula, bem como no seu discurso de posse, observou-se margem para a conciliação entre modelos de produção de alimento distintos, onde se apontou para a importância de realizar a Reforma Agrária, fomentar a agricultura familiar e o cooperativismo, mas também investir no agronegócio como uma estratégia para garantir a soberania nacional na produção de alimento. Lula mantinha diálogo com grupos até então deixados à margem e comprometia-se com uma pauta mais abrangente voltada para a Reforma Agrária, vista por ele como de suma importância para garantir a SAN.

Uma de suas primeiras medidas de governo em 2003 foi a recriação do CONSEA, numa nova configuração política e com papel central na estrutura política do governo federal. Importantes estratégias ganharam contornos de políticas e contribuíram em grande medida como respostas para suas prioridades. Lula deu continuidade às ações iniciadas com FHC, ampliou as políticas de transferência de renda, articulando-as com outras políticas sociais com vistas a enfrentar as tais questões estruturais de reprodução da desigualdade, sustentando uma mudança na concepção e entendimento sobre a fome como uma questão estrutural.

Já em sua proposta para o segundo mandato, o discurso da SAN atrelado à Reforma Agrária se esvazia e a compatibilização entre os dois modelos prevalece. De certo também existia uma tentativa de mediação para conseguir de algum modo avançar. Há políticas para vários grupos que se desenvolvem, que ganham terreno, mas o problema é que as políticas que são voltadas ao capital se mostraram mais eficazes na sua implantação que as demais. Como consequência, tais mediações conduziram a obstáculos importantes, abrindo brechas para o aumento no uso de agrotóxicos, transgênicos, o que se distanciou dos conceitos-chaves que norteiam o conceito de SAN.

Outro aspecto importante a observar nos movimentos realizados de combate à fome relaciona-se com o formato de participação social almejado. Diferente do Programa Comunidade Solidária, que optava por uma participação com atuação do terceiro setor e um Estado sem uma institucionalidade clara para acolher as demandas da área, o governo Lula inicia trazendo o Projeto Fome Zero (PFZ) como um de suas principais bandeiras, o qual contava com forte participação social, mas também se colocava dentro da institucionalidade e, de forma intersetorial, trazendo diferentes áreas do governo, contando para isso com a atuação do CONSEA para apoiar e alavancar a política.

O PFZ se apresenta em um formato institucional diferente, (MESA, CONSEA, COPO, PRATO, SAL e TALHER), ou seja, possuía um ministério institucional; um conselho institucional, que reunia diferentes áreas e segmentos sociais; um conselho mais operativo; além de agentes e equipes de capacitação atuando em âmbito mais local. Estava imbricado com a participação e voltado para ação. Contudo, foi criticado por não ter agilidade e não conseguir operacionalizar. Como uma parte importante da ação não estava no âmbito do aparato estatal, estava principalmente na articulação social, com trabalho de inclusão social e cidadania, havia um processo a se constituir. Nesse sentido, a aposta do PFZ se apresentou mais frouxa, fluida, com pouca institucionalidade, o que exigiria muito tempo para o alcance de resultados, abrindo espaço para a crítica e projetos com retornos mais imediatos.

A opção pelo PBF retoma uma perspectiva de gestão mais institucional e apresentou-se como uma estratégia mais focal, que demandava mais controle (como o acompanhamento de condicionalidades) e constituía maior institucionalidade. Nesse projeto a perspectiva mais contundente de participação e mobilização social ganhava outros contornos. PFZ e PBF se apresentaram como apostas concorrentes no tempo e muito distintas em termos de institucionalidade. Avançar nas duas de forma concomitante seria inviável, pois havia posicionamentos distintos em termos de estratégias entre os grupos que lideravam cada projeto.

Somado a isso, a escolha pelo PBF em detrimento do PFZ contribuiu para uma mudança de retórica. Ao invés de fome, assume-se a SAN. Com a reforma ministerial de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social tornou-se o principal órgão responsável pelas políticas de SAN no país. O fato deste órgão ter centralizado o debate e a ação de SAN, também pode ter contribuído para esvaziar a retórica da fome. Afinal, continuar falando em fome atestaria que o governo não vinha cumprindo com seus objetivos.

A reconstrução do CONSEA trouxe consigo um esforço de institucionalidade para área de modo que o Estado assumisse uma responsabilidade clara de atuação. Na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) as resoluções consideradas prioritárias dão este tom: reconhecer constitucionalmente o Direito Humano à Alimentação Adequada como direito básico, a elaboração da Lei Orgânica de SAN e a instituição de um Sistema Nacional de SAN, que garantisse a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio, gestão participativa, realização de Conferências como instâncias deliberativas (II CNSAN, 2004).

O fortalecimento da SAN e sua institucionalidade sem dúvida alguma contribuiu e ainda contribui enormemente para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. É a concretização de um projeto que tinha como objetivo acabar com a fome, e ganha contorno mais abrangente, envolvendo a qualidade do alimento e o ato de se alimentar. Ou seja, complexifica o debate sobre a fome. É no uso da SAN que se materializa a estratégia de combater a fome.

A SAN contribui para evidenciar a desigualdade no campo e para dar voz a grupos muitas vezes silenciados, como indígenas e quilombolas. Tudo o que foi feito para avançar na SAN foi essencial para avançarmos no combate à fome. Ressalta-se que não se trata de opor fome e SAN, mas de reconhecermos que ainda não avançamos o suficiente para acabar com a fome.

Contudo, retratar a fome como ausência de segurança alimentar, ou insegurança alimentar, teve um efeito retórico que foi dizer que não havia mais fome no Brasil, o que também produziu efeitos no debate político e social. Fome é uma expressão que denuncia de forma direta a situação em que se vive. Se o problema da fome não se resume a alimentação é preciso que se denuncie de forma explícita essa indignidade e violência que opera com determinados grupos da população.

Usar a fome como sinônimo de insegurança alimentar coloca outras questões em cheque, dado o caráter tão abrangente e quase utópico do conceito de SAN. Por esse ponto de vista, a insegurança alimentar pode ser usada também para retratar questões outras como a obesidade, a desnutrição, e mesmo pode-se considerar a insegurança alimentar como consequência de uma alimentação baseada no uso de alimentos geneticamente modificados e de agrotóxicos potencialmente perigosos. Nesta linha, poucos de nós estariam em Segurança Alimentar.

Ao pensar também no alcance da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, vale lembrar que ela é realizada em domicílios particulares, o que deixa de fora grupos mais vulneráveis à fome, como a população em situação de rua, indígenas, quilombolas. Desta forma, o quantitativo apresentado pode estar subdimensionado, invisibilizando estes grupos. Reconhecemos que existem estudos sendo realizados que mostram o quanto a fome está presente nesses grupos, contudo estes dados não estão incluídos no “Mapa da fome”.

O documento que analisamos com a apresentação de resultados e impactos do PBF (2010) mostra a retórica de que a fome acabou com o fortalecimento dos programas de transferência de renda. O material utiliza relatos de famílias para expressar o sucesso

da estratégia política adotada. Neste documento não foi realizado um levantamento mais preciso do número de famintos, estratégia presente em outros momentos.

Lula teve êxito em reduzir o quantitativo de pessoas em situação de fome e a pobreza no Brasil e foi mundialmente reconhecido, deixando sua marca na história dos principais Presidentes a enfrentar a fome, se não o principal. O país saiu do Mapa da Fome da ONU e o assunto caiu em “desuso” no Brasil. Por outro lado, persistiram milhões de famintos, invisibilizados. A fome não se mostrou mais importante e se apagou do discurso político.

Mesmo no período Lula, foi difícil romper com um legado no modo de conduzir políticas que pudesse constituir outra prática, permitindo avanços, mas ainda não tão estruturais como almejado inicialmente. O que vivemos atualmente é justamente o desmonte de cada uma das pautas trazidas por Lula. Ou seja, ainda que tenhamos avançado menos do que o ideal no período de governos do PT, o que se conquistou foi suficiente para incomodar e levar a uma reação extremamente reacionária.

De forma mais transversal no estudo, foi importante perceber a rede de atores que se mobilizaram no debate da fome, muitos deles também foram essenciais para alavancar a SAN. Estes atores estão localizados em âmbitos diversos, promovendo um diálogo intersetorial e interdisciplinar, o que é inédito em termos de articulação de políticas públicas. São pessoas da academia (com inserção em diferentes universidades e centros de pesquisa, em diferentes áreas: economia, ciências sociais, saúde, nutrição, direito, outros), inseridas no aparato estatal (ministérios diversos, conselho, órgãos, com envolvimento em maior ou menor proporção da Presidência da República), movimentos sociais (ONGs, Igreja), partidos políticos. Esses atores desenharam estratégias políticas para envolver setores diversos e construíram a viabilidade de uma outra política.

Nesse esforço de institucionalização é interessante perceber o lugar e peso da participação da população, que está presente desde o documento produzido pela I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição de 1986. Coerente com o momento político da redemocratização e com o mote da saúde, onde a participação em âmbito mais local se coloca como uma ferramenta essencial, também a partir da participação de ONGs e movimentos populares. Nesta linha, a fome e a democratização foram aliadas, a retórica da fome era a denúncia do modelo autoritário, excludente, corruptor, o governo paralelo assume essa retórica e ganha adeptos na defesa de um outro modelo de desenvolvimento econômico, político e social.

A fome é uma questão tratada no âmbito político há mais de um século, mas o esforço de institucionalização ocorrido a partir da década de 1980 foi crucial para aprofundarmos o debate e as estratégias de enfrentamento mais amplas do que soluções paliativas, assistencialistas e isoladas por setores, presentes em momentos anteriores.

Ainda assim, de maneira geral, nos documentos de todo o período analisado, quando se fala em fome, não se tem um olhar cuidadoso para os diferentes grupos que passam fome, como se todos fossem iguais. Não se fala em raça, etnia ou gênero, e pouco se remete ao nosso processo histórico de colonização que foi determinante para o quadro que temos hoje, onde a miséria tem cor. Ocorre um apagamento destes grupos, que compreendem grande parte da nossa população. As metodologias utilizadas podem estar camuflando o número de pessoas que o Estado está matando, entendendo a alimentação como um direito que deve ser garantido pelo Estado. Não se vê uma política para realização de mudanças estruturais, que acabem com os privilégios das elites, em um dos países mais desiguais do mundo.

É preciso reconhecer que a discussão sobre raça, etnia e gênero nesse debate é marginal, compreender quem são os grupos que hoje ainda passam fome e problematizar que ainda não rompemos com o nosso modo de fazer política, com a forma com que governamos, reflexo do nosso processo de colonização. Se ainda temos tanta fome em meio a tanta riqueza é porque estamos longe de mudar a distribuição desigual dos nossos recursos, é porque não mexemos nas questões estruturais que se materializam na fome.

Nessa linha, basta olharmos para os indígenas. É um paradoxo pensar que eles, que vivem tão próximos de onde se produz o alimento, possam estar passando fome. Isso porque não estão garantidas as condições mínimas de uso da terra. Não falta alimento em nossas terras, mas elas estão concentradas em poucas mãos, e o uso que se faz delas não permite sua sustentabilidade, a diversidade na produção, o acesso universal ao alimento, a produção de livre de agrotóxicos.

No início dos anos 2000 tivemos um esforço de enfrentamento desse cenário, mas as políticas se tornaram muito mais compensatórias e distintas de mudanças estruturais, que demandam outra perspectiva de desenvolvimento, de enfrentamento das nossas elites. Em muito avançamos institucionalmente e há um movimento que se mantém mesmo com todo o desmonte que vivemos, mas ainda há muito o que fazer para se enfrentar a fome de modo que não mais exista em nosso país, que não seja tão suscetível a mudanças governamentais.

Sobretudo após o impeachment de Dilma, vivenciamos o maior retrocesso político e social após a redemocratização da década de 1980. Medidas como a Emenda constitucional 95 de 2016, que congela os gastos públicos por 20 anos, cortes em programas sociais, fundamentais para a redução da fome no Brasil e a extinção da pasta do Desenvolvimento Agrário, já alertavam para uma possível volta do Brasil ao Mapa da Fome.

Em 2019 iniciou-se o governo de Jair Bolsonaro, que, assim como FHC em 1995, como uma de suas primeiras medidas extinguiu o Consea que havia sido recriado no governo Lula. Em 1995 a extinção gerou mobilização da sociedade civil e fortaleceu o debate em torno do tema, sobretudo a partir da mobilização do FBSSAN. Em 2019 a reação foi ainda mais consistente, dada a institucionalidade do CONSEA no momento. Ocorreu “Banquetaço”, fortalecimento e aproximação de coletivos, novos e antigos, com ação concreta nas ruas e debate em torno da SAN. Entre idas e vindas, o Consea Federal se mantém extinto, distanciando a participação e o controle social do governo.

Este estudo nos possibilitou uma maior compreensão sobre a importância de olhar para a fome para além da ausência de renda, ou de condições nutricionais precárias. A fome é consequência de uma carência de necessidades básicas. Existem situações em que uma família pode não ter renda para comprar alimento, mas possui outros laços sociais que a impossibilita de passar fome. Como nos lembra Betinho, quando uma pessoa passa fome, é porque tudo mais já lhe foi tirado. Complemento essa reflexão com a fala de Burlandy e Costa (2007, p.486). “Superar a fome implica, considerá-la parte de políticas universais que garantam direitos (...) não basta superar a fome se os processos pelos quais as ações são implementadas violam direitos, se os programas são vistos como favores, se agridem os valores culturais dos grupos, se reforçam relações assistencialistas, paternalistas, de dominação”.

No decorrer das análises, localizamos diversos sentidos da palavra fome. Fome como resultado da falta de alimento, ou da falta de acesso ao alimento. A fome em seu escopo mais biológico, como sinônimo de desnutrição. Fome como sinônimo de insegurança alimentar, e a fome como expressão da pobreza e da desigualdade social. Esses sentidos são utilizados em cenários diversos e em momentos de disputas importantes. A partir deles também são produzidos dados e evidências para construir argumentos fortes de convencimento, como a construção do Mapa da Fome denunciando a existência de “32 milhões de famintos”. Constrói-se assim uma retórica argumentativa potente.



A retórica da fome é utilizada em diversos momentos de forma estratégica, entrando e saindo do debate político. O problema da fome é fundante do nosso processo societário. Questionamentos precisam estar o tempo todo no debate para olhar como se produzem as narrativas que invisibilizam sujeitos.

Nesse sentido, não podemos deixar de falar de fome enquanto ela persistir, seja do tamanho que for. Discutir fome coloca em evidência como as políticas econômicas e sociais estão sendo capazes de enfrentar a desigualdade e concentração de renda, o que no nosso país é um legado a ser desconstruído. Usar a fome apenas retoricamente nos momentos de transição política é também uma manipulação de um povo já sofrido que de algum modo busca encontrar governantes que algum dia venham a resolver suas questões.

Junto com a fome e o debate sobre as políticas públicas, o Brasil convive também com a questão da corrupção, muitas vezes acionada para justificar mudanças políticas, para o bem e para o mal. Em diversas políticas de combate à fome houve denúncia de corrupção, seja por parte do governo, seja por parte da população, como no programa de leite para crianças carentes e no uso do recurso do PBF. Foi com o mesmo discurso de corrupção que o PT se posicionou a favor do impeachment de Collor, e no momento mais recente foi atacado. Estas características expressam o modo de operar as políticas em nosso Estado e em nossa sociedade.

Como um estudo de política pública, estudar os sentidos da fome tem um grande potencial em ajudar a compreender e esclarecer as diferenças e disputas em torno dos projetos políticos; ampliar o olhar sobre a questão em análise, não remetendo a apenas um setor, mas buscando um entendimento sobre o funcionamento político e social do Estado e sociedade, daquilo que nos caracteriza. Não é um estudo necessariamente implicado ou interessado com o que se conformou de institucionalidade, mas interessado em analisá-la para compreender como ocorreu seu modo de construção; e subsidiar, a quem interessar possa, elementos e ferramentas para pautar outras proposições para a política.

Tendo em vista a opção de olhar para os documentos que nos remetessem ao debate político, assumimos que uma boa parte deles foram documentos de governos, considerando que em processos democráticos as instituições têm peso e o diálogo Estado-sociedade é algo valorizado. Nesse sentido, fazer um estudo que olhe para essas relações foi muito importante.

Reconhecemos ainda que não aprofundamos no diálogo com a compreensão de racismo estrutural e com narrativas que nos auxiliassem a romper com a perspectiva colonial do modo de fazer política no Brasil. Ainda que tenhamos buscado localizar quem são as pessoas que passam fome e fazer essa crítica, não conseguimos avançar como gostaríamos nessa discussão.

Também não foi possível avançar no período do governo Dilma, o que certamente traria contribuições para a análise, pois durante seu governo foi estabelecido o programa “Brasil sem miséria”, sendo uma estratégia diferenciada no debate político sobre o combate às desigualdades que merece ser investigada.

Outro limite do estudo foi o fato de termos trabalhado somente com documentos. Estes, ainda que contextualizados, são documentos diferentes, com objetivos diversos. Buscou-se ao máximo trazê-los nessa perspectiva, mas reconhecemos que a tarefa é complexa.

Ainda que haja uma confluência de diálogos entre atores, é importante perceber que os documentos das Conferências tencionam a ação do governo, são pautas políticas e diferentes dos documentos institucionais do governo. Ocorreu isso nos documentos das Conferências de SAN de 1994, pautando o que deveria ser a política e o debate eleitoral, e de 2007, apresentando e persistindo numa pauta mais abrangente de SAN que o governo já não dava mais conta. Ganha destaque nesse momento temas que permaneciam pouco resolvidos, como a vulnerabilidade entre negros, indígenas e mulheres e a lentidão da reforma agrária.

Desta forma, apontamos como desdobramentos para novas pesquisas a possibilidade de um estudo de história oral nesse campo, o que poderia trazer outros aportes e entendimentos sobre o processo político e os mecanismos de participação. Além disso, seria interessante analisar o que foi feito com o discurso da fome e o que se mobiliza no governo Dilma e no momento que ela retorna como questão política a partir de 2016, diante dos alertas sobre um possível retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, N. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Soc. estado, Brasília**, v. 15, n. 2, p. 303–330, 2000.

ALMEIDA, S. L. DE. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro. Feminismos plurais/coordenação de Djamila Ribeiro: Pólen, 2019.

ALVES, K. P. DE S. **Entre a transição institucional e a transição nutricional: descortinando a trajetória da nutrição em saúde pública à Atenção Nutricional no Sistema Único de Saúde**. Tese de doutorado - Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva—Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

AMNANN, S. B. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1980.

ANDRADE, F. F. DE. A institucionalidade da assistência social na proteção social brasileira. **Serviço Social em Revista**, v. 13, n. 2, p. 19, 15 dez. 2011.

BELIK, W.; SILVA, J. G. DA; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119–129, 2001a.

BELIK, W.; SILVA, J. G. DA; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119–129, 2001b.

BETTO, F. A fome como questão política. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 53–61, 2003a.

BETTO, F. **Programa Fome Zero - Como participar - Cartilha da Mobilização Social. Governo Federal. Fome Zero. Unesco.**, 2003b.

BETTO, F. **O Calendário do Poder**. Rio de Janeiro, RJ: Rocco, 2007.

BITTENCOURT, S. A. et al. Nutrição, meio ambiente e desenvolvimento: uma contribuição à Conferência Mundial de Ecologia e Meio Ambiente. In: **Saúde, ambiente e desenvolvimento – Volume II – Os processos e consequências sobre as condições de vida**. Organizadores: Maria do Carmo Leal, Paulo Chagastelles Sabroza, Rodolfo Hector Rodriguez, Paulo Marchiori Buss. São Paulo-Rio de Janeiro: Editora HUCITEC -ABRASCO, 1992. p. 123–151.

BIZZO, M. L. G.; LIMA, N. T. O projeto civilizatório nacional do instituto de nutrição da Universidade do Brasil (1946-1960). **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 37, 2010.

BOURDIEU, P. **A distinção crítica social do julgamento**. Tradução Daniela Kern; Guilherme J.F. Teixeira. São Paulo e Porto Alegre, RS: Edusp e Zouk, 2007.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 2.478, DE 5 DE AGOSTO DE 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/8/1940, Página 15173 (Publicação Original)**, 1940. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940->

1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 fev. 2017

**BRASIL. DECRETO N.º 29.446, DE 6 DE ABRIL DE 1951. Atribui funções à Comissão Nacional de Alimentação., 1951.**

**BRASIL. LEI Nº 5.829, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências., 1972.**

**BRASIL. DECRETO Nº 77.116, DE 6 DE FEVEREIRO DE 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências., 1976.**

**BRASIL. I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Relatório Final. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Ministério da Saúde. Brasília. 15p, , 1986.**

**BRASIL. Projeto de Resolução Nº 84, DE 1991. CPI DA FOME. Câmara dos Deputados, 1991.**

BRASIL. Decreto nº807 de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e dá outras providências. Diário Oficial da União. p.5347. . 1993 a.

BRASIL. Decreto nº 93 de 19 de março de 1993. Constitui Comissão Especial para propor medidas de combate à fome, ao desemprego e à recessão. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. . 1993 b.

BRASIL. DECRETO Nº 1.366, DE 12 DE JANEIRO DE 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. . 1995.

**BRASIL. Uma estratégia de desenvolvimento social - Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, 112p., 1996a.**

**BRASIL. Comunidade solidária: todos por todos/ Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Casa Civil, Programa Comunidade Solidária. 14 p., 1996b.**

BRASIL. Lei Nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. . 1997.

**BRASIL. Programa Combate às Carências Nutricionais, PCCN. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001.**

**BRASIL. Decreto nº 4.582, de 30 de Janeiro de 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências., 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4582-30-janeiro-2003-450501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jan. 2017**

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm#art3)>. Acesso em: 17 nov. 2019

BRASIL. Lei nº 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006. Presidência da República. Casa Civil. . 15 set. 2006 a.

BRASIL (ED.). **Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica**. 2a. ed. rev ed. Brasília, DF: Editora MS, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional No 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6o da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. . 2010 a.

BRASIL. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. ESTUDO TÉCNICO N.º 01/2014**, 2014.

BRASIL. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Brasília, DF: [s.n.].

BRASIL, M. DA S. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2017

BRASIL, M. DA S. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. . 1993 c.

BRASIL, M. DA S. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Secretaria de Políticas de Saúde**. p. 38, 1999.

BRASIL, M. DA S. **Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. (Série A. Normas e Manuais Técnicos)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006b.

BRASIL, M. DO D. S. E C. **Á F. Bolsa família: cidadania para milhões de brasileiros**. Brasília: MDS, 2010b.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 63–72, jan. 2011.

BURLANDY, L.; COSTA, R. S. DA. Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: **Epidemiologia Nutricional**. Kac G, Sichieri R, Gigante DP, organizadores. [s.l.] Editora FIOCRUZ - Atheneu, 2007. p. 485–501.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1543–1552, dez. 2007.

CARDOSO, F. H. **Discurso de posse. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social**. Brasília, DF, 1995.

CARDOSO, F. H. **Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, na solenidade de abertura da III Reunião Nacional de Interlocutores Estaduais do Programa Comunidade Solidária** Corumbá de Goiás, GO, 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1996-1/62%20>>. Acesso em: 27 maio. 2019

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo**. s.l.: SciELO Books - Centro Edelstein, 2008a.

CARDOSO, F. H. **Avança, Brasil: proposta de governo**. [s.l.: s.n.].

CARREIRÃO, Y. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, n. 22, p. 179–194, jun. 2004.

CARVALHO, D. B. B. DE et al. Estudo de caso do processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. **Epidemiologia e Serviços de Saúde. Brasília**, v. 20, n. 4, p. 449–458, dez. 2011.

CARVALHOSA, C. S.; BURLANDY, L. Análise da trajetória de inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. v. 10, p. 16, 2017.

COELHO, F. Reforma Agrária no Governo FHC: perfil, tensões, número de famílias assentadas e áreas obtidas. **Diálogos**, v. 20, n. 2, p. 179–192, 17 dez. 2016.

COEP. **Das ruas às redes : 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza**. Rio de Janeiro, RJ: COEP - Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida, 2008.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social; Rev.Sociol. USP, S. Paulo**, v. 11, n. 2, p. 183–197, 1999.

COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. **Lula Presidente - Programa de governo 2 0 0 7 / 2 0 1 0 - Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil e Partido Republicano Brasileiro**, 2006.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)) / Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)) sil para todos, , 2002a.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Vida digna no campo -Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar**Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br), , 2002b.

CONSEA. **LEI DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**, 2006. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losanportugues>>. Acesso em: 8 maio. 2015

CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. CONSEA e Secretaria Executiva do Ação da Cidadania. Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. Rev. de James A. Segurado Paranaíba**. Brasília: [s.n.].

CONSEA; MDS. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - Relatório Final. Organizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**, 2007.

CONTRERAS, J.; GRACIA, M. **Alimentação, sociedade e cultura. Tradução de Mayra Fonseca e Barbara Atie Guidalli**. 22. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2011.

CUSTÓDIO, M. B. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil arranjo institucional e alocação de recursos.pdf**. São Paulo: Universidade de São Paulo - Programa de Pós-Graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada - PRONUT, 2009.

DEL PORTO, E. B. **A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995-2002**. Campinas, São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2006.

DINIZ, E. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 39, nov. 2003.

DRAIBE, S. M. A construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. Caderno de pesquisa Nº 34. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP**, p. 33, 1998.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade, Campinas.**, v. 13, p. 155–178, 1999.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/wfs/>>

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

FERREIRA, M. N. **Programas de Transferência Condicionada de Renda e Acesso aos Serviços de Saúde: um estudo da experiência do Programa Bolsa Família em**

**Manguinhos, RJ.** Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro, RJ: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ), 2009.

FICO, C. O. **“Movimento pela Ética na Política” de 1992**, 2011. Disponível em: <<http://www.brasilrecente.com/2011/08/o-movimento-pela-etica-na-politica-de.html>>. Acesso em: 25 nov. 2019

FIORI, J. L. **Para uma economia política do estado brasileiro. Série Estudos em Saúde Coletiva, nº41.** Rio de Janeiro: UERJ/IMS 56 p., 1993.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)/Michel Foucault: tradução Maria Ermantina Galvão.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FRANCO, A. D. Comunidade Solidária um projeto que tem tudo para não ‘dar certo’. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, v. 11, n. 3, p. 6, 1997.

FREITAS, G. C. DE. **Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula.** Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro, RJ: Programa de PósGraduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro., 2017.

GABRIEL, C. G. **PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CONSTRUÇÃO DE MODELO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL.** Programa de PósGraduação em Saúde Coletiva. Tese de Doutorado—Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

GARCIA, D. DO V. **A construção de arranjos institucionais intersetoriais no governo federal (2003 a 2006): Um estudo a partir da produção do Executivo Presidência.** Tese de doutorado—Niterói, Rio de Janeiro: Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, 2014.

GOMES, J. M. DE F. et al. Amamentação no Brasil: discurso científico, programas e políticas no século XX. In: **In: PRADO, SD., et al. orgs. Estudos socioculturais em alimentação e saúde: saberes em rede.** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ - Sabor metrópole series, 2016. v. 5p. 475–491.

GONZALES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs**, p. 223–244, 1984.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável - Síntese**, 2017. Disponível em: <<https://brasilnaagenda2030.org>>. Acesso em: 25 dez. 2019

HENRIQUES, R. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In: **Desigualdade e Pobreza no Brasil. Organizado por Ricardo Henriques.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 1–18.

IBGE (ED.). **Segurança alimentar, 2004: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.



IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios segurança alimentar, 2013**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2014.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019. Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IFHC. **FHC: conheça a história dos programas de transferência de renda**. Disponível em: <<https://tucano.org.br/pequena-historia-dos-programas-de-transferencia-de-renda/>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

II CNSAN. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final**. Olinda/PE, , 2004.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. INSTITUTO CIDADANIA, , 2001. Disponível em: <[http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf)>. Acesso em: 5 maio. 2015

IPEA. **O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Coord Anna Maria T.M. Peliano, 1993.

IPEA. **Cadernos Comunidade Solidária**. Brasília, DF: IPEA, 1997.

IPEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil**, 2002.

JAIME, P. C. Histórico das Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição no Brasil. In: **Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. Patrícia Constante Jaime (Organizadora)**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019. p. 11–20.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 187–199, jan. 2011.

L'ABBATE, S. As políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil - 1940-1964.pdf. **Revista de Nutrição da PUCCAMP -Campinas, SP, Brasil**, 1988.

L'ABBATE, S. As políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil - A partir dos anos 70.pdf. **Revista de Nutrição da PUCCAMP -Campinas, SP, Brasil**, 1989.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. DE O. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. **Dados**, v. 43, p. 447–477, 2000.

MACHADO, C. V.; LIMA, L. D. DE; BAPTISTA, T. W. DE F. Políticas de Saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. n. **Cadernos de Saúde Pública (ENSP. Impresso)**, no prelo 2017.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 1997.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, n. suppl, p. S121–S137, 2002.

MAGALHÃES, R. **Renda per capita inferior a 1,25 dólar por dia. Aumenta a fome e a insegurança alimentar no Brasil. Entrevista Especial. Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, 18 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/569707-fome-inseguranca-alimentar-e-renda-per-capita-inferior-a-1-25-dolar-por-dia-a-realidade-de-muitos-brasileiros-entrevista-especial-com-rosana-magalhaes>>

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2007.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66–88, 1996.

MATTOS, R. A. DE; BAPTISTA, T. W. DE F. **Caminhos para análise das políticas de saúde / Ruben Araujo de Mattos, Tatiana Vargas de Faria Baptista, organizadores. (Série INTERLOCUÇÕES. Práticas, experiências e pesquisas em saúde). Introdução**. 1. ed. Porto Alegre: Rede Unida, 2015.

MICHAELIS. **Dicionário prático da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2001.

MINAYO, M. C. DE S.; NETO, O. C. **Raízes da Fome no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes e Fase, 1986.

MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1453–1462, dez. 2007.

MONNERAT, G. L. **Transferência condicionada de renda, saúde e intersetorialidade: lições do Programa Bolsa Família. Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública**. Rio de Janeiro: ENSP/ Fiocruz, 2009.

MORAES, V. D. DE. **Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social**. Tese de Doutorado—Rio de Janeiro, RJ: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ), 2019.

MORAES, V. D. DE; MACHADO, C. V. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. **Saúde em Debate**, v. 41, n. spe3, p. 129–143, set. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de desarrollo del milenio - El progreso de América Latina y el Caribe Hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafios para lograrlos con igualdad**, 2010.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: **Programa Bolsa**

**Família : uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. –** Brasília: Ipea, 2013. p. 494.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: **Desigualdade e Pobreza no Brasil. Organizado por Ricardo Hennques.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

PANDOLFI, D.; GAZIR, A.; CORRÊA, L. **O Brasil de Betinho. Organizadores: Dulce pandolf, Augusto Gazir e Lucas Corrêa; ilustrador: France martin; apresentação: Cândido Grzybowski.** Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Bases do Programa de Governo - Lula Presidente, uma revolução democrática no Brasil,** 1994. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2010/02/16/programas-de-governo-pt/>>. Acesso em: 11 maio. 2019

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. DE L.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza.pdf. **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, n. 12, p. 19–39, 1995.

PEREIRA, G. S.; CASTRO, I. R. R. DE. Considerações Sobre o Plano de Combate à Fome e à Miséria. **Cad. Saúde Públ.**, v. 9, n. 1, p. 106–113, 1993.

PEREIRA, L. C. B. Interpretações sobre o Brasil. In: **In: Maria Rita Loureiro (org). 50 anos de Ciência Econômica no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 17–69.

PERELMAN, C. **Retóricas. Tradução Maria Ermantina Galvão G. Pereira.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

PERES, T. H. DE A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 109–126, 28 dez. 2006.

PESSANHA, L. D. R. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Número 5.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2002. . Acesso em: 13 jul. 2019.

PINHEIRO, A. R. DE O.; CARVALHO, M. DE F. C. C. DE. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 121–130, jan. 2010.

PNUD. **Human Development Report 2019 Team,** 2019. . Acesso em: 2 jan. 2019

RAWLS, J. **Uma teoria da Justiça- Tradução Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, D. A. A vida Política. In: **Daniel Aarão Reis (Coordenação). Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010 ( História do Brasil Nação: 1808 - 2010).** 1º ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. v. 5.

RESENDE, L. F. DE L. **Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais**IPEA - TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 725, , 2000.

ROCHA, S. **Pobreza e desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do plano real**. Rio de Janeiro: IPEA - TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 721, 2000.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 113–139, abr. 2011.

SALLES, F. C. A agenda social brasileira e os desafios da desigualdade. In: **Sinais Sociais / Sesc, Departamento Nacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: SESC, 2006. v. 1p. 9–33.

SALLUM JR, B. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: **Brasil e Argentina hoje – política e economia**. 1. ed. [s.l.] Edusc, 2004.

SANTANA, L. A. A.; SANTOS, S. M. C. DOS. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional na implementação do programa Leite é Saúde: avaliação em municípios baianos. **Revista de Nutrição**, v. 17, n. 3, p. 283–290, set. 2004.

SANTOS, B. DE S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SARDINHA, L. M. V. et al. Análise das Condições de vida, segurança alimentar e nutricional e acesso a Programas sociais em Comunidades Quilombolas tituladas. In: **Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados**. Alexandro Rodrigues Pinto, Júlio César Borges, Marina Pereira Novo Pedro Stoeckli Pires (organizadores). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 20 (2014)- . Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. [s.l: s.n.]. p. 31–52.

SEN, A. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1981.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade/ Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SEN, A. K. **Desigualdade Reexaminada. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, H. M. Novos arranjos para a gestão de políticas sociais: a estratégia Comunidade Solidária. **Revista de Administração Pública. RAP**, v. 33, n. 5, p. 103–113, 1999.

SILVA, J. G.; SILVA, L. I. L. **Sem medo de trabalhar na terra: uma visão popular da agricultura brasileira**. São Paulo: Governo Paralelo. 70p., , 1991.

SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: **Rocha, Marlene. Segurança Alimentar : um desafio para acabar com a fome no Brasil**. II. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, L. I. L. **União do Povo - Muda Brasil. Diretrizes do Programa de Governo** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br), , 1998a.

SILVA, L. I. L. **Carta de Compromisso.** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br), , 1998b.

SILVA, L. I. L. **Diretrizes de Governo. 1- Caderno de Agricultura** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br), , 1998c.

SILVA, L. I. L. **Carta ao povo brasileiro** Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores e Fundação Perseu Abramo, , 2002. . Acesso em: 26 set. 2019

SILVA, L. I. L. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional** Brasília, DF, 2003.

SINGER, P. Evolução da Economia e Vinculação internacional. In: **In: Ignacy Sachs , Jorge Wiheim e Paulo Sérgio Pinheiro (orgs). Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Compainha das letras, 2001.

SINGER, P. O Processo econômico. In: **Daniel Aarão Reis (Coordenação). Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010 ( História do Brasil Nação: 1808 - 2010).** 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. v. 5.

SOUZA, H. DE. **Entrevista com Herbert de Souza no Programa Roda Viva -TVE. Rio de Janeiro, 23 dez. 1996.** Disponível em: <[http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/363/entrevistados/herbert\\_de\\_souza\\_betinho\\_1996.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/363/entrevistados/herbert_de_souza_betinho_1996.htm)>. Acesso em: 26 nov. 2018

SOUZA, P. H. G. F. DE. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013.** Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB—Brasília, DF: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016.

SPINK, M. J. P.; MEDRADO, B. PRODUÇÃO DE SENTIDO NO COTIDIANO: Uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. Mary Jane Spink (org). In: **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas.** São Paulo: Cortez. Edição Virtual, 2013. p. 22–41.

SPINK, P. ANÁLISE DE DOCUMENTOS DE DOMÍNIO PÚBLICO. Mary Jane Spink (org). In: **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas.** São Paulo: Cortez. Edição Virtual, 2013. p. 100–126.

TAKAGI, M. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Tese de doutorado—Campinas, São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, 2006.

TAVARES, R.; MONTEIRO, M. F. G. População e Condições de Vida. In: **Saúde e Sociedade no Brasil: anos 80 / Organizadores: Reinaldo Guimarães e Ricardo A.W.Tavares**. Rio de Janeiro, RJ: Relume Dumará, 1994. p. 43–72.

TERRA, O. **Comunidade ativa**. Cadernos da Oficina Social, n.5. Rio de Janeiro, , 2000.

TILLY, C. Of essences and bons. In: **Durable Inequality**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1998. p. 1–40.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. DA S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13–30, 2016.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil** UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, , 2006.

VALENTE, F. L. S. O Direito à Alimentação. In: JÚNIOR, J. B. L. et al. (Eds.). . **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. [s.l: s.n.].

VALENTE, F. L. S. A problemática alimentar e nutricional no Brasil: repensando a área dentro da perspectiva da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. **Saúde em Debate. Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde.**, v. 23, dez. 1988.

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: **Direito humano à alimentação - Desafios e conquistas. Flávio Luíz Schieck Valente (Organizador). Vários autores**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 37–30.

VALENTE, F. L. S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51–60, 2003.

VALENTE, F. L. S. A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002. **Publicação eletrônica**, 2005a.

VALENTE, F. L. S. A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002. **Publicação eletrônica**, 2005b.

VASCONCELOS, F. DE A. G. DE. Fighting hunger in Brazil: a historical analysis from Presidents Vargas to Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439–457, 2005.

VIEIRA, E. **República Brasileira 1951-2010, A - de Getúlio a Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.

WALT, G. et al. ‘Doing’ health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. **Health Policy and Planning**, v. 23, n. 5, p. 308–317, 12 ago. 2008.

## APÊNDICES

### APÊNDICE 1. QUADRO DE ATORES QUE PARTICIPARAM DO DEBATE SOBRE A FOME NO BRASIL ENTRE 1986-2010

Atores	Principais inserções dentro do debate sobre a Fome
Alfonso Rodrigues Arias	Técnico da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA Participou do Mapa da Fome do IPEA
Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano	1º CONSEA - 1993-1994 / Assessora do Ministério da Agricultura (1985). Coordenadora do Núcleo de Estudos da Fome da UNB (1987-1992). Coordenadora da elaboração do Mapa da Fome que subsidiou o trabalho de Betinho. / IPEA - Diretora de Política Social do I (1992-1994 e 2003-2007). Participou do Relatório (Comissão organizadora) I CNAN / Secretária Executiva do Comunidade Solidária (1995-1998). Secretária de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (1989)
Antônio Ibñez	Engenheiro, professor, ex-reitor da Universidade de Brasília, foi o coordenador da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar
Ana Cláudia Santos	Representante MDS– Secretaria CONSEA (2004)
André Spitz -	Membro do Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP – 2004. Participa I CNSAN - 2004
Agton Dias Santos	Comissão executiva da I CNAN
Armando Gonçalves Costa	Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da FOME. Médico e Político. Foi deputado estadual de Minas Gerais (1983-1991), sendo vice-líder e líder do PMDB na Assembleia, vice-presidente da Comissão de Saúde e titular da Comissão de

Atores	Principais inserções dentro do debate sobre a Fome
	Assuntos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Estímulos Fiscais. Foi deputado federal por Minas Gerais (1991-1995 e 1995-1999), participando, entre outras coisas, dos trabalhos legislativos como presidente da CPI sobre as causas da fome, membro titular da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e da Comissão de Agricultura e Política Rural. Votou a favor da abertura do processo de <i>impeachment</i> contra o presidente Fernando Collor de Melo. Em 1999, assumiu a Secretaria de Saúde de Minas Gerais, no governo de Itamar Franco (1999), sendo afastado em 2000 após denúncias contra a sua gestão.
Ana Maria Medeiros da Fonseca	Graduada em História, doutora em História Social, foi pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNICAMP, desde 1987. Coordenou o programa de garantia de renda mínima do município de São Paulo (Gestão Marta Suplicy), coordenou o programa Bolsa-Família (outubro de 2003-janeiro de 2004) e foi a secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social (fevereiro/novembro 2004). Secretária Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (SESEP/MDS).
Augusto de Franco	Físico. Coordenador do Instituto de Política no Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília (UnB), juntamente com Roberto Aguiar. Membro do PT (1990-1993). Coordenador geral da ICNSA. Secretário Executivo Nacional da Ação da Cidadania Entre 1996 e 2002, como membro do Comitê Executivo do Conselho da Comunidade Solidária, coordena 14 Rodadas de Interlocação Política (formulador do programa)
Bertoldo Kruse G.de Arruda	Professor Emérito da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Foi funcionário do INAN/ Comissão organizadora da ICNAN.



<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Carlos Alberto Libânio Christo (Frei Betto)	- Frade dominicano estudou jornalismo, antropologia, filosofia e teologia. “Foi coordenador da ANAMPOS (Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais), participou da fundação da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e da CMP (Central de Movimentos Populares), prestou assessoria ao Instituto Cidadania (São Paulo) e às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Foi também consultor do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em 2003 e 2004 atuou como Assessor Especial do Presidente da República e coordenador de Mobilização Social do Programa Fome Zero.
Carlos Faccina	Associação Brasileira da Indústria Alimentícia – ABIA Participa da II CNSAN -2004
Cristina Neves	Representante da Confederação Nacional dos Municípios – CNM Participa II CNSAN -2004
Denise Costa Coitinho	Nutricionista pela Universidade de São Paulo (1982), foi professora adjunta do depto. de Nutrição da Universidade de Brasília (Nut UnB) entre 1998 e 2008 tendo sido cedida pelo Nut UnB ao Ministério da Saúde, para estruturar e atuar como a primeira coordenadora da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN). Posteriormente, foi licenciada da UnB para assumir o cargo de Diretora do Departamento de Nutrição para a Saúde e Desenvolvimento da Organização Mundial da Saúde (OMS), em Genebra, Suíça. Em 2008 e 2009 serviu como representante da OMS e coordenadora do programa inter-agencial das Nações Unidas para Redução da Fome e da Desnutrição na Infância (REACH) com sede no Programa Mundial de Alimentos em Roma, Itália. Em 2010 foi nomeada Secretária Executiva do Comitê Permanente das Nações Unidas para a Nutrição (UNSCN).

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Denise Paiva	Assessora de Assuntos Sociais da Presidência da República (governo Itamar Franco). Relato na I CNSA
Dom Luciano Mendes de Almeida	Presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e Conselheiro do CONSEA. Conselheiro do Comunidade Solidária. Participou da I CNSA em 1993.
Dom Mauro Morelli	Bispo. Destacou-se pelo combate à miséria e à fome e pela luta pela ética e cidadania. Foi um dos fundadores do Movimento pela Ética na Política. Junto com Herbert José de Sousa, fortaleceu a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Esteve à frente da criação do conceito de segurança alimentar enquanto combate à fome. Em São João de Meriti, é o articulador do programa Mutirão de Combate à Desnutrição Materno-Infantil. Foi Membro do Comitê Permanente de Nutrição da ONU. Fundou o Instituto HARPIA HARPYIA (2004) – Agência de Defesa e Promoção do Direito à Alimentação e Nutrição. Foi presidente do CONSEA durante o governo Itamar Franco (1993 – 1994), além de presidente do CONSEA-MG e CONSEA-SP. Participou da I CNSA
Edgarg Luís Gutierrez Alves	Comissão organizadora da I CNAN - Técnico de Planejamento e Pesquisa IPEA-DF
Eduardo de Mello Kertesz	Economista, engenheiro e sanitarista. Foi Secretaria de Planejamento da Presidência da República e coordenou o grupo de saúde do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea). Foi Presidente do INAN (durante a CNAN). Faleceu em 2000
Eduardo Flávio de O. Queiróz	Comissão organizadora da I CNAN - Médico, Professor da UnB

Atores	Principais inserções dentro do debate sobre a Fome
Elisabeth Barros	Socióloga do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA). Relatora na I CNSA
Flávio Luis Shieck Valente	Relator Nacional para os Direitos humanos à Alimentação, Água e Terra Rural - Plataforma Brasileira. DHESC/ ABRANDH. Coordenador de projetos - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos -ABRANDH. Membro do Comitê Diretivo do Comitê Permanente de Nutrição da ONU (2001 - 2004). Secretário Executivo Internacional da Aliança dos Povos para Ação e Nutrição - APAN (2003 - 2004). Coordenador de desenvolvimento- Assessor sênior da FIAN ( <i>FoodFirst Information &amp; Action Network</i> ), organização internacional de defesa de direitos humanos, entre eles o da alimentação Professor UFSC, foi membro do conselho consultivo técnico científico do INAN. Comissão organizadora da ICNAN. FBSSAN (1998-2000)
Francisco Antônio da Fonseca Menezes	Economista, atuou no Centro de Estudos Agrícolas da FGV Coordenador do IBASE. Participa do FBSSAN. Presidente CONSEA – 2004-2007
Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos	Nutricionista, mestre em Serviço Social e doutor em Ciências. Professor do PPGN/UFSC da Universidade Federal de Santa Catarina.
Gabriel Felipe de Souza	Assessor da Presidência do CONSEA (2003-2004) (Atuou na implantação do CONSEA) – Bacharel em ciências jurídicas. Participa II CNSAN 2004
Getúlio Afonso Porto Neiva	Vice-Presidente da CPI da Fome- político brasileiro do estado de Minas Gerais, filiado ao PMDB. Foi prefeito em Teófilo Otoni, foi deputado federal por Minas Gerais por um mandato e se elegeu em 2006 para deputado estadual em Minas Gerais.

Atores	Principais inserções dentro do debate sobre a Fome
Guilherme Costa Delgado	Possui doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1984), atuando principalmente nos seguintes temas: agricultura, política agrícola, política social, previdência social e previdência rural. Foi Técnico de Pesquisa e Planejamento pelo IPEA (1976-2007), Foi Técnico da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA, onde participou da construção do Mapa da Fome. Foi Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (1993-1995).
Hélio Vanucchi	Comissão organizadora da I CNAN
Hebert de Souza	Sociólogo e ativista dos direitos humanos brasileiro. Fundou o Ação da Cidadania e IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Relato na ICSAN (Conselheiro do CONSEA)
Itamar Franco	Participou com relato na I CNSA. Criação do CONSEA (1993) enquanto Presidente da República (1992-1995)
João Baptista de Lima Filho	Comissão organizadora da I CNAN
José Alberto de Camargo	Presidente da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração CBMM. Coordenou com Lula o Documento Síntese do Projeto Fome Zero. Após a eleição de Lula em 2002 se tornou o presidente do Instituto da Cidadania
José Gomes da Silva	Governo Paralelo - Coordenador da área de agricultura e reforma agrária. Coordenou com Lula o Documento produzido pelo Governo Paralelo sobre Segurança Alimentar e Reforma Agrária. Engenheiro agrônomo e um dos principais defensores da reforma agrária no Brasil. Pai de José Graziano. Ex-secretário de Agricultura e ex-presidente do Incra.

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
José Graziano	Filho de José Gomes da Silva Entre 2003 e 2004, atuou no gabinete de Lula como ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), sendo o responsável pela implementação do Programa Fome Zero. Diretor geral da FAO de 2012-2019
Luís Fernando de Lara Resende	Mestre em Relações internacionais - Foi Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, onde atuou, dentre outras funções, como Assessor da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária entre 1995-97)
Luiz Inácio Lula da Silva - Presidente - 2003-2010	Autor do documento do Governo Paralelo propondo a criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, entregue para Itamar Franco, que cria o I CONSEA 1993- (Re)Criado quando vira Presidente em 2003
José Eduardo Dutra de Oliveira	Professor Titular da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, Especialista em Nutrologia. Foi Membro do Comitê Científico do INAN, Brasília. Comissão organizadora da I CNAN
Lúcia Manalti Panariello	Graduada em Engenharia Civil em 1978 e Técnica de Pesquisa e Planejamento do IPEA desde 1980 (foi Técnica da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA), onde participou da construção do Mapa da Fome
Luis Canos dos Santos	Instituto de Planejamento do IPEA. Foi Técnico da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA onde participou da construção do Mapa da Fome

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Luiz Marinho	Bacharel em direito, foi metalúrgico na década de 1970, quando conheceu Lula. Entre 1996 e 2003 foi presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Em 2003 foi eleito presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Entre 2003 e 2004 foi nomeado presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).
Malaquias Batista Filho	Professor Emérito da Universidade Federal de Pernambuco (2008) e da Universidade Federal da Bahia (2010). Ganador do Prêmio Nacional de Segurança Alimentar da Fundação Bungue (São Paulo). Participou da elaboração da PNAN 1999. Comissão organizadora da I CNAN. Membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA – 2004-2006). Ex consultor da FAO, OMS e UNICEF para missões especiais em países da África e América Latina, incluindo o Brasil. Atualmente é docente da pós-graduação em Saúde Integral Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira-IMIP.
Marcelo Levenére	Advogado, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Relato na I CNSAN
Márcia Cibilis Viana	Economista pela UERJ (1973), Mestre pela UnB (1978) e Doutora pela UniCamp (1982). Foi secretária-geral da FAPERJ entre 1983-1986 quando foi eleita suplente de deputado federal. Foi eleita Deputada Federal (1990 e 1994); em 1991 foi titular das comissões de Educação, Cultura e Desporto, e de Economia, Indústria e Comércio, relatou os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as precárias condições alimentares de boa parte da população brasileira (CPI da FOME). Votou pelo impeachment de Fernando Collor em 1992. Foi diretora de centros integrados de educação pública (CIEPs)
Marco Antônio Lima Lincon	Mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Foi Técnico da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA onde participou da construção do Mapa da Fome

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Marcos Evangelista Nery Saraiva	Comissão Executiva da I CNAN. Foi Assessor no ministério da educação na década de 1980
Marcos Winter	ONG Humanos Direitos. Participa da II CNSAN 2004
Maria Alice Lipparelli Tironi	Comissão Executiva da I CNAN
Maria Aparecida Santos Pereira	Comissão organizadora da I CNAN
Maria de Fátima Gil	Comissão organizadora da I CNAN
Maria de Fátima Santana	Comissão Executiva da I CNAN
Maria José Jaime	Secretária Nacional da Secretaria Executiva da Ação da Cidadania. Relato na I CNSA
Marlise Fernandes	Representante da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Participa da II CNSAN 2004
Many Izaltina dos Santos Pinto	Participou da construção do Mapa da Fome

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Maya Takagi	Assessora Especial do MESA (2003-2004) e Secretária da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN/MDS -2011-2012). Gabinete Pessoal da Presidência da República (2005-11). Pesquisadora da Embrapa, atuando na Secretaria de Relações Internacionais. Participou da IV CNSAN (2011)
Naidison Quintella	Articulação do Semiárido – ASA. Participa da II CNSAN 2004
Nereide Herrera A. de Moraes	Sanitarista, Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária pela ANVISA, coordenou a PNAN 2007
Nathalie Beghin	Economista, atuou como assessora do presidente do INAN. Foi pesquisadora do Programa de Estudos da Fome, do Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp), da UnB; e do Ipea (Técnica da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA) nas áreas de combate à fome e a pobreza, alimentação e nutrição, SAN, desigualdade racial e ação social das empresas. Participou da construção do Mapa da Fome. Ocupou o cargo de assessora do representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil e fez parte do quadro da organização não governamental Oxfam Internacional no Brasil. No MDS responsável pela elaboração e implementação do Plano Nacional para Superação da Pobreza Extrema, o “Brasil Sem Miséria”. Participa da V CNSAN 2015 como representante da mesa diretiva (sociedade civil). Participou do Comunidade Solidária
Nize de Paula Barbosa	Comissão Executiva da I CNAN
Oded Grajew	Empresário israelense, naturalizado brasileiro, com importante atuação no terceiro setor. Defende a responsabilidade social da empresa e a maior interação entre as empresas e o movimento social. Formou-se em engenharia elétrica e pós-graduou-se



<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
	em administração. Entre janeiro e novembro de 2003 foi assessor especial do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. É membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.
Osmar Gasparini Terra	Médico, foi superintendente do INAMPS (1986-1988). Foi secretário executivo do Programa Nacional Comunidade Solidária de 1999 a 2001.É Deputado(a) Federal no RS, filiado ao (MDB) desde 2001, exercendo dentro deste período (2003 a 2010) o cargo de Secretário Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. Foi ministro do Desenvolvimento Social do governo de Michel Temer (2016-2018). Foi Ministro da Cidadania (pasta resultante dos ministérios da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social) do governo Bolsonaro de Janeiro de 2019 até fevereiro de 2020.
Pastor Ariovaldo Ramos dos Santos	Conselheiro suplente do CONSEA como Presidente da Visão Mundial. Participa da II CNSAN 2004 como representante da Associação Evangélica Brasileira – AEVB
Pastor Sillas dos Santos Vieira	Representante do Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política. Militante na área da SAN. Participa da II CNSAN 2004
Patrícia Constante Jaime	Nutricionista. Professora associada do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Doutora em Saúde Pública pela FSP/USP. Pós-Doutora em Epidemiologia Nutricional pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde - NUPENS / USP e em Políticas de Alimentação e Nutrição pela London School of Hygiene and Tropical Medicine, Reino Unido. Foi Coordenadora da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde no período de 2011 a 2014, quando coordenou a PNAN -2011.

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Patrícia Monteiro Palagi	Comissão Executiva da I CNAN
Patrus Ananias de Sousa	Advogado e professor, político. Manteve a conexão com movimentos sociais prestando assessoria. Deputado Federal pelo PT em Minas Gerais de 2003-2007 e de 2015 até o momento. Foi Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de 2004 até 2010. Foi o ministro do Desenvolvimento Agrário do Brasil durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (2014-2016).
Plínio de Arruda Sampaio	Professor, advogado, ex-Deputado Federal, foi Conselheiro do I Consea. Relato na I CNSA
Renato S. Maluf	Graduado em Ciências Econômica é professor do Dep. de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS) e do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da (UFRRJ). Coordenador do CERESAN/UFRRJ, e integrante do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em SAN do Comitê das Nações Unidas de Segurança Alimentar Global, 2010-2015. Integrante do Comitê Executivo de Criação da Rede Nacional de Pesquisa em Soberania e SAN 2016/17. Participa do FBSSAN. Participa da I (Relato), II, III e IV CNSAN (1993, 2004, 2007 e 2011). Conselheiro Titular (2003-2016) e Presidente (2007-2011) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA),
Reni Antônio Denardi	Engenheiro agrônomo, especialista em desenvolvimento econômico, mestre em planejamento e políticas de desenvolvimento rural, trabalha atualmente na Emater-Paraná, em Curitiba. Relator da parte de Política Agrícola do Documento do Governo Paralelo

Atores	Principais inserções dentro do debate sobre a Fome
Reverendo Paulo Ayres Matos	Bispo da Igreja Metodista na Região Nordeste. Relato na ICNSA
Ricardo Paes de Barros	Graduado em engenharia eletrônica mestre em matemática e doutor em Economia. Integrou o IPEA por mais de 30 anos (pesquisas sobre desigualdade e pobreza, mercado de trabalho e educação no Brasil e na América Latina). 2015 - Deixou o serviço público, assumindo a Cátedra Instituto Ayrton Senna no Insper,
Roberto Aguiar	Economista e professor da Universidade de Brasília. Relato na ICNSA
Ronei Edmar Ribeiro	Comissão organizadora da ICNAN
Selvino Heck	Deputado estadual constituinte do Rio Grande do Sul (1987-1990); membro da Coordenação Nacional do Movimento Fé e Política; membro da direção do CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional); membro da Mesa Diretiva do CONSEA RS; membro da Coordenação do CEAAL Brasil (Conselho de Educação Popular da América Latina e Caribe). coordenador da Rede de Educação Cidadã
Sebastião Francisco Camargo	Bacharel em Ciências estatísticas pelo IPEA. Técnico da Coordenação de Política Social – CPS/IPEA onde participou da elaboração do Mapa da Fome
Tania Bacelar	Professora da Universidade Federal de Pernambuco e Conselheira do CONSEA (1993-1994). Relato na ICNSA
Ubiraci Dantas	Participou da II CNSAN -2004 - Representante da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGTB

<b>Atores</b>	<b>Principais inserções dentro do debate sobre a Fome</b>
Walter Belik	Coordenação técnica do documento Projeto Fome Zero - Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp e Visiting Lecturer na Universidade de Kassel, Alemanha. Foi Coordenador da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, projeto conduzido pela FAO / ONU, durante o ano de 2007. Foi Coordenador do NEPA - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp por dois mandatos, entre 2008 e 2012. Atuou como Diretor do Instituto Confúcio da Unicamp entre 2014 e 2016.
Yedda Paschoal de Oliveira	Comissão organizadora da ICNAN

**APÊNDICE 2. LINHA DO TEMPO: MARCOS HISTÓRICOS NA TRAJETÓRIA DA ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL**

Contexto Nacional	Marcos históricos na trajetória da alimentação e nutrição no Brasil	Eventos Internacionais que influenciaram a área da alimentação e nutrição
<b>Primeira República</b>	1890 - Publicação do livro “A Fome: Cenas da Seca do Ceará” - Rodolfo Marcos Teófilo	
	<b>PERÍODO AUTORITÁRIO (1937-1945)</b>	
<p align="center"><b>1930-1945</b></p> <p align="center"><b>Estado Novo</b></p> <p>Criação do salário mínimo - Busca, com uma remuneração mínima, garantir aos trabalhadores a satisfação de suas necessidades individuais.</p>	<p>1932 - Professor Annes Dias cria no Rio de Janeiro a primeira cátedra de Nutrição da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil</p> <p>1935-1938 - Primeiros inquéritos alimentares coordenados por Josué de Castro, sendo um deles considerado como estudo básico para a legislação do futuro salário mínimo</p> <p>1939 - Comissão de Abastecimento (regulação da produção e do comércio de alimentos)</p> <p>1939 – Criação do Serviço Central de Alimentação - vinculado ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI)</p> <p>1940-1967 – Criação e manutenção do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)</p>	<p>1948 - <b>Declaração Universal dos Direitos Humanos</b></p> <p><b>1950 – II Conferência Latino-Americana de Nutrição</b>, que marca o início da carreira de Josué de Castro na FAO.</p>

	<p>1942 – Criação do Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN)</p> <p>1944 – Criação do Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA)</p> <p>1944-1968 - Arquivos Brasileiros de Nutrição</p> <p>1945 – 1972 - Comissão Nacional de Alimentação (CNA)</p> <p>1946 - Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (INUB)</p> <p><b>1946 - Publicação de “Geografia da Fome”, de Josué de Castro</b></p>	
	<b>PERÍODO DEMOCRÁTICO (1946-1963)</b>	
<p><b>1946-1963</b></p> <p>Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) (1951)</p>	<p>1955-atual - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</p>	
	<b>PERÍODO AUTORITÁRIO (1964-1984)</b>	
<p><b>1964-1984 – Governo Militar</b></p> <p>I PND (1972-1974)</p> <p>II PND (1975-1979)</p>	<p>1972-1997 – Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)</p> <p>1972 - I PRONAN</p> <p>1975 - Programa de Nutrição em Saúde (PNS)</p> <p>1976 - II PRONAN</p> <p>1976 - Programa de Complementação Alimentar (PCA) (1976-1990)</p>	

	<p>1976 - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição</p> <p>1976-actual - Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)</p> <p>1977 - Programas de Combate às Carências Nutricionais Específicas</p> <p>1979 - Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB)</p>	
	<b>PERÍODO DEMOCRÁTICO (1985-2016)</b>	
<p><b>1985-1989 – Nova República – Governo José Sarney</b></p> <p><b>Economia instável e sucessivos planos de estabilização.</b></p> <p><b>8ª Conferência Nacional de Saúde (1986)</b></p> <p><b>Promulgada nova Constituição da República Federativa do Brasil (1988)</b></p>	<p>1985-1993 - Programa de Suplementação Alimentar (PSA)</p> <p>1985-1988 - Programa de Abastecimento Popular (PAP)</p> <p>1986-1991 - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)</p> <p>1986 - I Conferência Nacional de Alimentação</p>	
<p><b>1990-1994 – Governos Fernando Collor e Itamar Franco</b></p>	<p>1993 - Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida</p> <p>1993-1995 - Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)</p>	

<p><b>Políticas econômicas neoliberais; abertura de mercados.</b></p> <p><b>Redução de gastos e órgãos públicos.</b></p> <p><b>Processo impeachment presidencial.</b></p> <p><b>Promulgação da Lei Orgânica da Saúde (LOS 8080 e 8142) (1990)</b></p> <p>Interrupção do aporte de contribuições sociais dos trabalhadores para o financiamento da saúde (1993)</p>	<p>1993-2000 - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)</p> <p>1993-1997 - Programa Leite é Saúde</p> <p>1994 - I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p>	
<p><b>1995-2002 – Governo Fernando Henrique Cardoso</b></p> <p>Ênfase na estabilidade macroeconômica (<i>Plano Real</i> -1994).</p> <p>Expansão de programas de combate à pobreza.</p> <p>Programas de transferência de renda com condicionalidades a partir de 1998.</p> <p>Criação da CPMF</p> <p>Aprovação da Emenda Constitucional 29</p>	<p>1995 - Conselho da Comunidade Solidária</p> <p>1998 - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (<b>FBSSAN</b>)</p> <p><b>1999</b> - Política Nacional de Alimentação e Nutrição</p> <p>1998-2001 - Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN)</p> <p>2001-2003 - Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação)</p>	<p>1996 - Cúpula Mundial da Alimentação – FAO</p> <p>2000 – Declaração do Milênio - Organização das Nações Unidas (Reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome).</p>



<p><b>2003-2010 - Governo Luis Inácio Lula da Silva</b></p> <p>Lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC I -2007) e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).</p> <p>Ênfase na criação e formalização de empregos, aumentos no salário mínimo, políticas para combate à pobreza e expansão de direitos de grupos socialmente vulneráveis, com redução das desigualdades de renda</p> <p>Aprovação da Emenda Constitucional 64</p>	<p>2003 - Programa Fome Zero</p> <p>2003-atual - Programa Bolsa Família</p> <p>2003 - Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)</p> <p>2004 - II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)</p> <p>2007 – III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>2010 - Emenda Constitucional 64 de 2010, a qual inclui a alimentação como direito social no Art. 6º da Constituição Federal de 1988</p> <p>2010 - Publicação da Política Nacional de SAN, Decreto 7.272/2010</p>	
<p><b>2011-2016 – Governo Dilma Rousseff e Michel Temer</b></p> <p>Conflitos entre projetos pró-ajuste e de manutenção da estratégia social-desenvolvimentista.</p> <p>Progressiva pressão para contenção de gastos públicos.</p>	<p>2011 - Publicação do I Plano Nacional de SAN (2011-2015)</p> <p>2011 - IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>2011 - Plano Brasil sem Miséria</p> <p>2015 - V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>2016 - Publicação do II Plano Nacional de SAN (2016-2019)</p>	

Fortalecimento de ideias conservadoras e liberais, expressa na luta política no governo e na sociedade.  Impeachment da Presidente em 2015		
--	--	--

Fonte- Elaboração própria, adaptado de (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001b; L'ABBATE, 1988, 1989; MACHADO; LIMA; BAPTISTA, 2017; MAGALHÃES, 1997; VASCONCELOS, 2005).