

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 1 – LIÇÕES DA HISTÓRIA: AVANÇOS E RETROCESSOS NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME E À POBREZA NO BRASIL
<b>Autores(as)</b>	-
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano/cap1">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano/cap1</a>

<b>Título do livro</b>	ANNA PELIANO: UMA BATALHA INCANSÁVEL CONTRA A FOME, A POBREZA E A DESIGUALDADE SOCIAL
<b>Organizadores(as)</b>	Fernando Rezende
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editoras</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	ISBN: 978-65-5635-027-1
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## LIÇÕES DA HISTÓRIA – AVANÇOS E RETROCESSOS NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME E À POBREZA NO BRASIL<sup>1</sup>

### 1 ABERTURA

A iniciativa de registrar a experiência do Fome Zero merece ser saudada com entusiasmo. Afinal, o próprio nome do programa expressa a indignação da sociedade com a permanência do paradoxo da presença da fome num país que produz alimentos em abundância. A fome é a face mais amarga do retrato de uma sociedade que exhibe índices de desigualdades sociais inadmissíveis diante dos níveis de riqueza alcançados pelo país. Extirpar essa mazela é mais do que uma prioridade; é uma obrigação ainda não cumprida.

A experiência do Fome Zero coroa uma sucessão de iniciativas registradas ao longo da história brasileira recente que buscaram enfrentar, com ênfases e resultados distintos, esse problema. Ainda na primeira metade do século XX, a insatisfação com a permanência dessa mazela ensejou a adoção de políticas de alimentação e nutrição no Brasil, dando início a sucessivas adaptações e mudanças que exibem uma longa trajetória de avanços e retrocessos. Ao longo desse percurso, muito se aprendeu sobre o que deve ser feito, sem que tal aprendizado tivesse evitado atrasos. De positivo, há que se ressaltar o fato de que, tendo a alimentação sido elevada à condição de direito constitucionalmente reconhecido, o desafio de assegurar a segurança alimentar não é mais uma opção de governo, mas uma obrigação do Estado, com toda a complexidade que o tema envolve.

Portanto, não há mais espaço para retrocessos. Importa extrair da história e do presente as devidas lições. Para isso, o registro do que foi e do que está sendo feito é de fundamental importância para que o aprendizado se beneficie da reflexão e dos debates em curso não só no Brasil, mas em nível internacional. E nesse campo o Brasil tem não apenas o que aprender com o exame de outras experiências, mas também muito a oferecer, como demonstra o interesse internacional pelas ações adotadas pelo país nessa área.

---

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: Aranha, A. (Org.). *Fome zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1, p. 26-41. Disponível em: <<https://bit.ly/3GwAlsp>>.

O que o passado e o presente nos ensinam é que o sucesso de iniciativas voltadas para garantir a segurança alimentar das populações pobres depende de o tema estar contemplado na estratégia de desenvolvimento do país. Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas do subdesenvolvimento. Como já afirmava Josué de Castro, em *Geografia da fome*, não existe “nenhuma panaceia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão (...) é a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico” (Castro, 1965).

Em que medida a trajetória das políticas brasileiras nessa área pode ajudar a compreender as razões dos fracassos e a enfrentar os desafios que se apresentam para encontrar soluções definitivas para essa questão? De que modo é possível alargar as perspectivas sob as quais o tema deve ser apreciado e, assim, quem sabe, obter resultados ainda mais rápidos? Por isso, acredito ser importante aproveitar a oportunidade que me foi oferecida de participar deste livro para dar um depoimento apoiado em décadas de participação na elaboração, implementação e avaliação de políticas de combate à fome e à pobreza, reunindo reflexões desenvolvidas ao longo dos mais distintos momentos dessa trajetória.

Para mim, a preparação desse depoimento propiciou a oportunidade de rever textos escritos no calor dos acontecimentos e dos debates da época. A intenção é oferecer ao leitor uma visão crítica das políticas adotadas no passado para subsidiar os debates que deverão ocorrer após a publicação do livro, não para desmerecer o que foi feito, mas, sim, pela convicção de que muito se pode aprender com os desacertos cometidos.

O depoimento restringe-se às intervenções do setor público no âmbito exclusivamente federal, desconsiderando-se a atuação dos demais níveis estaduais e municipais de governo e da sociedade civil. Restringe-se, ainda, às estratégias e programas de combate à fome e à pobreza no campo das políticas sociais. Portanto, está longe de esgotar as diversas dimensões que envolvem o desafio da segurança alimentar, que depende, conforme assinalado, de inserir esse tema na estratégia nacional de desenvolvimento. Isso é necessário, mas não é suficiente. É preciso associar às medidas no campo econômico políticas específicas para superar o desafio de garantir a segurança alimentar, com base em um enfoque múltiplo e abrangente. A experiência tem demonstrado que o equacionamento de problemas sociais, dentre os quais destaca-se a questão da fome, não se dá por meio de programas isolados e setoriais. É preciso integrar ações de assistência alimentar com medidas capazes de gerar mudanças estruturais, como as de educação, saúde, geração de renda e apoio à agricultura, entre outras. Esse foi o entendimento que

conduziu ao desenho da estratégia do Fome Zero. E essa é a abordagem adotada na elaboração deste depoimento.

A história das políticas de alimentação e nutrição no Brasil evolui ao longo de quatro atos: o primeiro é o mais longo, se inicia nos anos 1940 e se estende até meados dos anos 1970 com a aprovação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan); o segundo é o mais turbulento e se estende até o final dos anos 1980; o terceiro se desenrola na década de 1990; e o quarto se centra no primeiro decênio do século XXI, já sob a égide do governo do presidente Lula.

## **2 PRIMEIRO ATO: OS PRIMÓRDIOS DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO**

A história das políticas de alimentação e nutrição nos remete à década de 1940. Já faz setenta anos que a assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada ao campo das políticas públicas governamentais no Brasil. Foi no âmbito do Ministério do Trabalho (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi), que foi lançada a base da política de alimentação implementada no país, centrada no binômio alimentação-educação.

Já no ano seguinte, esse serviço central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), que tinha por objetivo “melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares” (Brasil, 1940).

Das atividades desenvolvidas pelo Saps originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: i) a criação de restaurantes populares; ii) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); iii) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); iv) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; v) o serviço de visitaçã domiciliar nas residências dos trabalhadores; e vi) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

Ao fim do primeiro governo Vargas (1945), o Saps entrou em crise, foi se esvaziando progressivamente<sup>2</sup> e suas funções foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), criada em 1962.

---

2. O Saps foi oficialmente extinto em dezembro de 1967.

O comando da política de alimentação se transferiu no pós-guerra para a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada no âmbito do Ministério da Saúde (MS). A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), em 1972, que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor da saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos 1950, do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no Brasil. E a responsabilidade da área de saúde pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição permaneceu até os anos 1990.

Não obstante, quando analisamos os diversos planos e programas elaborados desde então, verificamos algumas características comuns. Em todos eles estão destacadas as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do país. Neste sentido, os programas de alimentação, *stricto sensu*, desde o início dos anos 1950, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição, que aflige significativa parcela da população.

Uma segunda característica importante e presente em todos os planos é a identificação de um foco central de atuação, com ênfase, inicialmente, na educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada.

A partir da década de 1960, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos especialmente formulados, de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada no tocante ao seu valor proteico. Tal suposição foi contestada pelo Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) de 1974, que identificou na alimentação do brasileiro a predominância de um *deficit* calórico. Isto é, dada a composição da dieta da população, aqueles grupos que atingiam níveis de consumo adequados, em termos quantitativos, não apresentavam *deficit* proteico, ou seja, o brasileiro não comia mal, comia pouco (Peliano, 1999). Dessa constatação decorreu, no período seguinte, uma rejeição aos programas de educação alimentar. Eles eram associados a professoras nas escolas ensinando crianças pobres a se alimentarem de forma variada, incluindo carnes, frutas e verduras, às quais não tinham condições financeiras de adquirir. Obviamente, a questão alimentar é muito mais complexa e hoje, em um momento que cresce a obesidade entre famílias pobres, o tema tem que ser revisto, aprimorado e fortalecido.

Um dado importante a se enfatizar nos resultados do Endef foi a presença, nos anos 1970, de algum grau de desnutrição em 46% das crianças menores de 5 anos (peso idade).

### 3 SEGUNDO ATO: A APROVAÇÃO DO II PRONAN

Em meados da década de 1970, com a aprovação no II Pronan,<sup>3</sup> em fevereiro de 1976, houve uma reviravolta na concepção dos programas de alimentação. Por isso, esse plano foi considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país e abre a cena do segundo ato.

Com o II Pronan, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar. O diagnóstico era de que a agricultura brasileira respondia satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a Cobal, hoje Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Esse mercado institucional, de grande porte, teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente de pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.

#### 3.1 O que se extrai da experiência do II Pronan?

Quando se analisa a ação governamental durante a vigência dos diversos planos ou programas nacionais em relação aos diferentes focos mencionados – educação alimentar, enriquecimento dos alimentos e apoio à produção –, observa-se que ela foi muito tímida e essas mesmas questões continuam presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais.

O que se verificou, na prática, nessa fase foi a implantação de um conjunto diversificado de programas de alimentação e nutrição que contemplava a distribuição gratuita de alimentos, com enfoques distintos, nem sempre compatíveis com as diretrizes das políticas defendidas nos planos oficiais. A extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), na vigência do II Pronan e até o início dos anos 1990, promoveu a distribuição de alimentos nutricionalmente enriquecidos adquiridos diretamente do setor industrial. O programa da merenda escolar manteve a distribuição de alimentos enriquecidos e, somente em meados dos anos 1980, passou a obter, parcialmente, os alimentos básicos adquiridos pela Conab. O Inan foi o único que buscou associar a distribuição de alimentos e de abastecimento alimentar em

---

3. A elaboração do II Pronan foi coordenada por Eduardo Kertész, então coordenador da área de saúde da Coordenação Nacional de Recursos Humanos (CNRH) do Ipea. O documento foi fruto de uma colaboração entre o Ipea e o Inan.

periferias urbanas (Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – Proab) ao apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), realizado em parceria com a Conab. Para isso, foram criados polos de compras para o escoamento da produção em áreas rurais com concentração de pequenos agricultores nos estados do Nordeste. Entretanto, recursos insuficientes e descontinuidade na distribuição de alimentos, entre outros problemas, inviabilizaram o dinamismo inicialmente preconizado para os pequenos produtores.

Com uma sistemática integrada inovadora, o II Pronan encontrou severas resistências na maioria dos ministérios envolvidos, embora tenha contribuído para fortalecer, pela adição de novos recursos, os programas de suplementação alimentar das esferas do Ministério da Educação – MEC (merenda escolar) e do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS (extinta LBA). No entanto, na medida em que estas instituições se limitaram à distribuição de produtos industrializados e formulados, contrariaram as diretrizes que justificavam a própria elaboração do Pronan.

Avaliações realizadas ainda no início dos anos 1980 atribuíram as deficiências da implementação das políticas de alimentação, assim como das demais políticas sociais, ao fato de que elas refletiam, em grande parte, a desigualdade de forças de pressão dos diferentes grupos envolvidos nos programas sociais, que determinam que os benefícios sejam, com frequência, apropriados pelos segmentos mais próximos aos centros de decisão (Peliano, 1983). O mesmo trabalho concluía:

os alimentos se distribuem com a renda e esta se distribui com o poder político e com a capacidade de autodefesa de cada um dos grupos sociais. A solução dos problemas de alimentação, bem como dos demais problemas sociais escapa do campo “racional” dos tecnocratas para o campo político. E só encontrará soluções se o campo político for o do debate, o da participação, o da defesa legítima dos interesses de todas as camadas da população (Peliano, 1983).

A conjuntura política daquela época não dava espaço para nada disso.

Em outro estudo, do período 1980-1984, é assinalado que a análise do volume de recursos alocados aos programas de alimentação e nutrição poderia indicar o fortalecimento progressivo do setor. Esses recursos

responderam, entretanto, por um gasto, no nível federal, equivalente a apenas 0,03% do [produto interno bruto] PIB em 1980, elevando-se para 0,10% em 1984. Este aumento de recursos foi, paradoxalmente, acompanhado de uma deterioração no atendimento, à medida que o volume de alimentos distribuídos *per capita* e, portanto, a complementação nutricional, foi sendo reduzida de forma progressiva. Tal fato pode ser atribuído especialmente a pressões políticas para expansão do número de beneficiários, o que ocorreu muitas vezes a partir de critérios demagógicos

e clientelistas, em detrimento da qualidade dos programas. De qualquer forma, os recursos destinados ao setor, ainda que crescentes, estiveram sempre aquém das reais necessidades da população brasileira, se dimensionados em relação ao *deficit* alimentar dado pelo nível do poder aquisitivo da classe trabalhadora. Enquanto instrumento de redistribuição de renda, pode-se admitir que o impacto dos programas específicos de alimentação foi absorvido pela “Política de Desalimentação”, decorrente dos ajustes implementados no setor econômico (Peliano, 1988, p. 208).

### 3.2 O que significou a redemocratização de 1985 para as políticas de alimentação e nutrição?

Em 1985, na esteira da redemocratização do país, espaços de participação e debates sobre o tema da fome e desnutrição foram se estruturando. Ainda em 1985, o Ministério da Agricultura, por meio da Cobal, implantou o Programa de Alimentação Popular (PAP) e organizou, no denominado Dia D do Abastecimento, o Debate Nacional de Abastecimento Popular, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos. Os participantes encaminharam uma pauta extensa de reivindicações, que tratavam da política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor. As propostas extraídas desses encontros foram trazidas para Brasília, debatidas e entregues ao então ministro da Agricultura, Pedro Simon. A percepção pelas comunidades da complexidade dos problemas alimentares ficou claramente expressa na abrangência das sugestões apresentadas. Inaugurava-se ali um embrião das conferências de segurança alimentar. No ano seguinte, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

Na Universidade de Brasília (UnB), foi criado o Programa de Estudos da Fome,<sup>4</sup> onde foram desenvolvidas diversas atividades, entre pesquisas, seminários, publicações (*Cadernos de Economia e Nutrição*) e a edição de um jornal – *Fome em Debate* – com uma tiragem de 40 mil exemplares distribuídos dentro e fora do Brasil. Esse jornal visava, essencialmente, promover a conscientização e a mobilização política em torno do tema. Nas eleições de 1989, numa de suas edições, foram realizadas entrevistas com os então candidatos à presidência da República para que apontassem, se eleitos, quais seriam as medidas que adotariam para combater a fome no país. Foi instituído o Prêmio Josué de Castro, que, na sua primeira edição, premiou Walter Barelli, por sua luta no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) pela elevação do salário mínimo. Por ocasião da premiação, reuniram-se, na UnB, as principais lideranças sindicais do país para debater e elaborar a Carta de Brasília, sobre o tema fome e salário.

---

4. Cristovam Buarque, quando assumiu a reitoria da UnB, criou diversos núcleos de estudos multisetoriais, entre eles o Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp), abrangendo o Programa de Estudos da Fome, coordenado por Anna Maria Medeiros Peliano.



A carta foi entregue ao presidente da República em exercício Ulysses Guimarães. No ano seguinte, o prêmio foi para José Francisco da Silva pelo seu trabalho em defesa dos trabalhadores rurais à frente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Ainda no segundo período dos anos 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se um grande passo na área de alimentação, graças ao reconhecimento da alimentação escolar como um direito constitucional. Esse ato fortaleceu na sociedade o entendimento de que merenda não era mais uma opção dos governantes, mas uma obrigação legal.

Não obstante esses avanços trazidos pela redemocratização do país, no âmbito do governo da chamada Nova República, foi lançado pelo presidente Sarney, com holofotes, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), que visava à distribuição de tíquetes para a aquisição de 30 litros de leite no comércio local. A concepção do programa contrariava os princípios defendidos pelos especialistas da época. Ele era centralizado (do governo federal diretamente para associações comunitárias), clientelista, dissociado de qualquer outra intervenção na área de saúde, ou produção agrícola, e superpunha-se aos demais programas, sem qualquer esforço de integração. Os cupons costumavam ser utilizados como moeda paralela, vendidos no mercado com deságio. Por ocasião do lançamento do programa, o jornal *Fome em Debate* publicava: “Cupons: governo insiste no clientelismo”. O programa começou operado pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (Sehac), órgão que passou pela Presidência da República, Secretaria de Planejamento, Ministério do Interior e Ministério da Ação Social. Terminou a década vinculado à LBA.

Na cena final dos anos 1980, o governo federal operava “doze programas de alimentação e nutrição que, juntos, gastaram mais de US\$ 1 bilhão em 1989” (Peliano e Beghin, 1994, p. 3).<sup>5</sup> Durante a década,

os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento, ou racionalização da intervenção estatal. Por exemplo, chegaram a coexistir quatro programas distintos de distribuição gratuita de alimentos, apenas para o grupo de crianças menores de 7 anos, que absorviam dois terços dos recursos financeiros (*op. cit.*, p. 3-4).

Várias comissões foram criadas para discutir os programas de alimentação e nutrição em curso e sempre chegavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas; unificar as ações e os recursos, de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar sua eficiência e eficácia; privilegiar o

---

5. Ver capítulo 3 desta obra.

grupo materno-infantil, associando a distribuição de alimentos às ações de saúde; e concentrar o atendimento na região Nordeste. Essas recomendações não foram acatadas e a cena final mostrava uma total confusão administrativa e um alerta de que 31% das crianças brasileiras menores de 5 anos ainda apresentavam desnutrição, sendo que 5% sofriam de desnutrição moderada ou grave (Inan, 1990).

#### 4 TERCEIRO ATO: AS REVIRAVOLTAS DOS ANOS 1990

No início dos anos 1990, com o governo Collor, a cena é de terra arrasada, com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição então existentes. Jogou-se fora a bacia e a criança. Em 1992, os recursos para a área estavam reduzidos a US\$ 208 milhões. O programa da merenda escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a Conab distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias carentes do Nordeste vítimas da seca, por meio do programa Gente da Gente. Na área do abastecimento popular, os programas foram sendo gradativamente reduzidos e a Conab mantinha apenas a rede Somar, que foi perdendo força e terminou sendo oficialmente extinta em 1997.

Naquela ocasião, sucessivas críticas aos programas de alimentação levaram a questionamentos sobre sua validade e a justificativas para a sua extinção. Em uma análise dos programas de alimentação e nutrição publicada pelo Ipea em 1992, era assinalado:

parece não causar mais indignação viver em um país em que mais da metade de suas crianças pertencem a famílias que não têm poder aquisitivo suficiente para garantir a satisfação de suas necessidades essenciais. Pergunta-se, agora, se deve ou não o setor público contribuir para a melhoria dos padrões alimentares por meio da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos. Esquece-se de que o inadmissível é a necessidade deste tipo de intervenção nas dimensões observadas, e não na própria intervenção; de que o injustificável é o descumprimento das diretrizes recomendadas e das metas anunciadas, além da não mobilização dos recursos financeiros e do suporte político necessários (Peliano, 1992, p. 12-13).

Concluía-se no documento:

o retrato das crianças brasileiras fornecido pela [Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição] PNSN revela que a desnutrição é um indicador inequívoco de um quadro carencial mais amplo, e que não poderá ser combatida isoladamente. Revela, também, que, paralelamente à elevação do poder aquisitivo, o acesso a serviços públicos essenciais, tais como saúde, saneamento, habitação e educação é fundamental para a melhoria das condições nutricionais. Nesse sentido, os programas alimentares devem ser assumidos como aquele componente complementar, de caráter assistencial, desenvolvido no âmbito das demais políticas setoriais. Devem ser entendidos

em um novo contexto político-social, no qual a assistência não se confunde com uma dádiva governamental, mas sim com um direito de cidadania reconhecido pela constituição (*op. cit.*, p. 13).

Com o *impeachment* do presidente Collor, assume o governo Itamar Franco (1993-1994), que promove uma guinada na questão das políticas de alimentação e nutrição. De imediato, criou um grupo para redesenhar o antigo PNLCC do governo Sarney e iniciou um processo de descentralização da merenda escolar num acordo estabelecido com a Frente Nacional dos Prefeitos.<sup>6</sup>

Nesse mesmo momento, o Movimento pela Ética na Política, da sociedade civil, elegia o combate à fome e à miséria em favor da vida como bandeira de mobilização nacional, enquanto o governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT) lançava a proposta de uma política nacional de segurança alimentar. Sem entrar em detalhes do processo que reuniu todas essas forças, o fato foi que elas se reuniram e o tema sensibilizou o país. A primeira iniciativa decorrente dessa união foi a elaboração do Mapa da Fome.

#### 4.1 Qual foi a importância do Mapa da Fome?

Entre outras contribuições, ele ajudou a difundir o tema da segurança alimentar, que havia sido introduzido no Brasil, em meados da década de 1980, pelo Ministério da Agricultura, centrado em dois grandes objetivos: atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Em 1983, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) lançou um novo desafio para a segurança alimentar, abrangendo não só a questão da oferta adequada de alimentos em termos de qualidade e quantidade, mas também a da estabilidade dos mercados e a da segurança no acesso aos alimentos ofertados. Essa abordagem foi ratificada no Brasil em 1986, quando foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

Entretanto, a segurança alimentar só começou a ser difundida nos anos 1990, a partir da publicação de *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* (Peliano, 1993)<sup>7</sup> e da criação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), culminando com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

---

6. A proposta de descentralização da merenda escolar apresentada pelo governo federal aos prefeitos foi elaborada no Ipea: Peliano e Beghin (1992).

7. Ver capítulo 4 desta obra.

A importância da publicação do Mapa da Fome foi grande para o país. Segundo noticiou o *Boletim Informativo* do Ipea à época, foi “a pesquisa que comoveu o país e estimulou a mais empolgante reação do governo e sociedade” (Ipea, 1994). A elaboração desse mapa foi solicitada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, representando o Movimento pela Ética na Política. Com a informação de que 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, mensagem que todos podiam entender, a publicação permitiu a entrada do tema na agenda dos debates nacionais. “Esse é um dado de mobilização, uma informação para mexer com a sociedade”, costumava dizer Betinho, e foi o que aconteceu.

No entanto, apesar da favorável acolhida que o estudo teve nos mais diversos segmentos da sociedade, ele também foi objeto de contestação por parte de órgãos da mídia nacional e técnicos – inclusive do próprio Ipea –, que indicavam que as estimativas estariam superestimadas. Medições alternativas foram contrapostas, algumas das quais chegavam a sustentar patamares de indigência 50% menores. Uma comissão mista com técnicos do Ipea, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi constituída para refazer os cálculos, trabalhou por um longo período e não chegou a um consenso. Tempos depois, técnicos do Ipea que participaram dessa comissão publicaram um novo estudo no qual reconheciam que o número de indigentes para o mesmo ano de 1990 era da ordem de 31 milhões de pessoas (Barros, Henriques e Mendonça, 2000).

A metodologia utilizada para elaborar o Mapa da Fome foi extraída dos estudos sobre a pobreza da CEPAL, instituição parceira do Ipea nesse trabalho. Consistia em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias para identificar quantas famílias tinham renda que permitia 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 parte da renda precisa atender a outras despesas além da alimentação, como a moradia, o transporte, a saúde, a educação, o vestuário etc. Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Com essa concepção, chegou-se ao número de 32 milhões de pessoas que não tinham renda para garantir a sua alimentação nos níveis recomendados (figura 1).

FIGURA 1  
Distribuição da população indígena – Brasil



Fonte: Peliano (1993, p. 11).

Obs.: 1. Na região Norte, não consta a indigência rural por falta de dados disponíveis.

2. A população indígena de Tocantins está incluída no estado de Goiás.

3. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

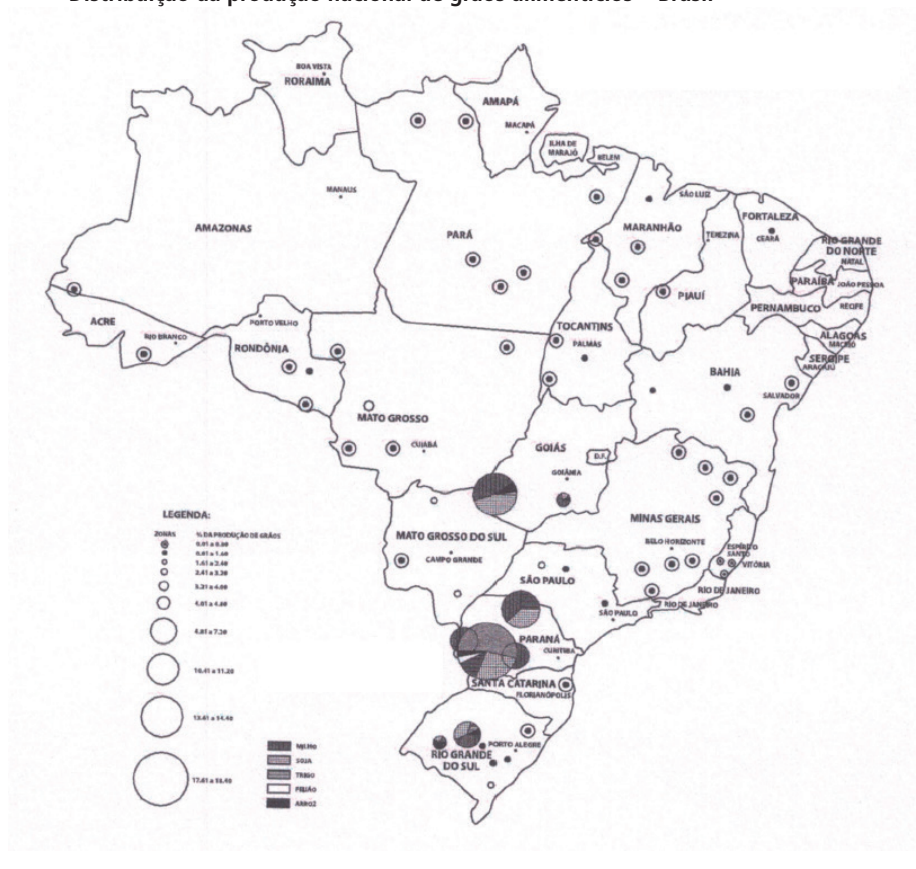
O Mapa da Fome, contudo, não se restringia ao dimensionamento da pobreza, ele trazia também um mapeamento da produção agrícola do país e sugestões para o enfrentamento do problema alimentar (figura 2). Ressaltava que a disponibilidade interna dos alimentos era superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. O Brasil dispõe de:

3.280 kcal e de 87 gramas de proteínas *per capita* dia para uma recomendação de 2.242 kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO). (...) De imediato, a atuação do governo, com vistas ao atendimento dos objetivos de erradicação da fome e de melhoria dos padrões nutricionais, deveria se concentrar em duas providências complementares: de um lado, há que enfatizar a prioridade nas estratégias de política econômica voltadas para o combate ao desemprego, à retomada do crescimento, e à melhoria dos padrões de remuneração do trabalhador, parcialmente já contempladas na nova legislação da política salarial; de outro, impõem-se medidas urgentes para

reduzir a enorme distância que separa o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede do comércio varejista (Peliano, 1993, p. 6).

O documento segue fazendo sugestões para a questão do abastecimento alimentar e defendendo ações complementares de assistência alimentar para regiões extremamente pobres e para grupos específicos da população (reforço e aprimoramento dos programas destinados ao grupo materno-infantil, a escolares e trabalhadores).

FIGURA 2  
Distribuição da produção nacional de grãos alimentícios – Brasil



Fonte: Peliano (1993, p. 12).

Obs.: 1. A produção das 63 zonas estratificadas corresponde a 81% da produção nacional de milho, feijão, arroz, soja e trigo no período 1986-1989, ou cerca de 48 milhões de toneladas.

2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O presidente Itamar Franco reuniu todos os seus ministros, com a presença de Betinho e dom Mauro Morelli, e solicitou que fossem apresentados os resultados do Mapa da Fome. Nessa mesma reunião, criou uma comissão para propor medidas de combate à fome que deveriam contemplar ações de todos os ministérios

e levar em consideração, também, as propostas do governo paralelo do PT e do Movimento pela Ética na Política.<sup>8</sup>

O *Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*, entregue ao presidente da República em abril de 1993, propunha, como princípios, a solidariedade, a parceria e a descentralização (Crusius, 1993). Foi apresentado um mapeamento das ações de todos os ministérios, em que se definiam objetivos, mecanismos operacionais e metas. Um plano ambicioso, que buscava envolver toda a administração pública federal, mas que nem o Consea, nem o Ipea, que funcionava como uma secretaria executiva “informal” do conselho, conseguiam coordenar e acompanhar. Foi daí que surgiu a proposta de selecionar um elenco bem menor de programas diretamente relacionados à alimentação e à nutrição e concentrar neles os esforços de aprimoramento, fortalecimento, acompanhamento e controle. Assim, foram destacados como prioridades os seguintes programas: combate à desnutrição materno-infantil; merenda escolar; alimentação do trabalhador; distribuição emergencial de alimentos; assentamentos de trabalhadores rurais; e geração de renda.

As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (Coep), com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social. Foi deflagrada a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que mobilizava a sociedade em trabalhos voluntários para atendimento aos mais pobres e foi objeto de reconhecimento internacional. Como espaço de interação entre o governo e a sociedade, foi criado o Consea, do qual participavam ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil e indicadas pela ação da cidadania.

Com o Consea foi inaugurada uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais. Seus maiores logres foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência (1993-1994): a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca. Em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação a 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximos de meio bilhão de dólares.

---

8. Dessa comissão, faziam parte Betinho (secretário executivo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase), dom Mauro Morelli (bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias), Denise Paiva (assessora do presidente Tamar), Josenilda Brant (presidente do Inan) e Anna Maria Medeiros Peliano (coordenadora de política social do Ipea).

No *II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1994*,<sup>9</sup> elaborado pelo grupo do Ipea que acompanhava os trabalhos do Consea,<sup>10</sup> concluiu-se que a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida era

credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e c) ter ampliado, através do Consea, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas (Peliano, 1994, p. 57).

Não obstante, a publicação acrescentava:

o conteúdo deste documento permite concluir que essas contribuições estiveram quase que exclusivamente limitadas à esfera das políticas compensatórias (especialmente a distribuição de alimentos). Esta característica pode merecer duas leituras. A primeira, positiva, salienta que através dessa distribuição rompeu-se uma inércia secular na sociedade brasileira diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu-se dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, ao flagelo da falta de alimentação das populações miseráveis. A segunda leitura enfatiza o lado negativo dessa concentração nas políticas compensatórias: não se utilizou a mobilização da sociedade civil, e a influência lograda, pelo Consea, na ação governamental, para a formulação de políticas públicas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias. Como afirmou-se na Apresentação, toda conquista social é relativa: avançou-se, mas poder-se-ia ter avançado mais (*idem, ibidem*).

## 4.2 Qual a contribuição do Comunidade Solidária?

Em meados da década, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi instituído, como compromisso de campanha, o Comunidade Solidária, com foco mais centrado no combate à pobreza. Para conduzir a estratégia prevista, foi criada uma secretaria executiva, vinculada à Casa Civil, e um conselho composto majoritariamente por membros da sociedade civil, com a atribuição de estimular o diálogo entre governo e sociedade. Uma descrição dos pressupostos da proposta foi publicada em 2000 pelo Ipea, na qual se destaca:

A preocupação em se evitar o surgimento de uma estrutura autônoma, que operasse à margem da administração direta, não apenas balizou o desenho como a implementação da estratégia do Comunidade Solidária. A essa decisão somou-se outra, também inovadora: a secretaria executiva não executaria quaisquer programas ou projetos. Seu papel seria de capacitação dos agentes e de indução, articulação, acompanhamento e coordenação das políticas de combate à fome e à miséria implementadas por outras instituições. Caberia aos próprios ministérios setoriais, ou às entidades a

9. Ver capítulo 6 desta obra.

10. Sob a coordenação de Anna Maria Medeiros Peliano, a equipe técnica do Ipea era composta por: Ana Lúcia Lobato, Carlos Alberto Ramos, Enid Rocha, Guilherme Delgado, Nathalie Beghin, Ronaldo Coutinho e Valéria Rezende.



eles vinculadas, a responsabilidade pela gestão técnica e financeira dos programas. Uma das principais justificativas para essas decisões foi a crença de que o rompimento do círculo vicioso da pobreza somente se daria com a adequada implementação de políticas sustentáveis ao longo do tempo. A criação de uma estrutura autônoma, com poderes e recursos próprios, não fortaleceria as instituições públicas formalmente responsáveis pela execução dessas políticas. Ao contrário, induziria à criação de estruturas superpostas, com desperdícios de recursos humanos, administrativos e financeiros (Resende, 2000, p. 22).

Neste contexto, a fome saiu da cena principal e foi inserida, com ênfase, no elenco de problemas que afetam a pobreza. Assim foi que o Comunidade Solidária incorporou todos os programas definidos como prioritários no Consea e ampliou o leque para incluir programas na área da saúde (combate à mortalidade infantil e saúde da família); da educação (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e da geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores). No conjunto foram selecionados dezesseis programas que fizeram parte da chamada Agenda Básica. No primeiro ano da agenda, foram aplicados cerca de US\$ 1,1 bilhão, elevando-se para US\$ 2,6 bilhões, aproximadamente, no final dos primeiros quatro anos. Os programas de assistência alimentar foram todos ampliados e a estratégia adotada de integrar esforços em municípios mais pobres tem muita semelhança com o programa atual dos territórios da cidadania.

Em substituição ao Consea, foi instituído o Conselho do Comunidade Solidária, que, entre outras atividades, promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre o tema da segurança alimentar, da reforma agrária, entre outros. Para registrar o processo de debates e encaminhamento das propostas, foram publicados pelo Ipea os *Cadernos Comunidade Solidária*. Na publicação que trata da segurança alimentar, encontra-se assinalado:

a segurança alimentar e nutricional ainda não se constitui em objetivo estratégico do atual governo. Entretanto, está sendo tratada em diferentes âmbitos nos quais sempre se faz presente o Comunidade Solidária. Ou seja, de diversas formas, por aproximações sucessivas, a Segurança Alimentar e Nutricional vai progressivamente “contaminando” as políticas públicas no Brasil. Assim, verificam-se várias iniciativas diretamente voltadas para a questão da Segurança Alimentar e Nutricional: a estratégia de combate à fome e à miséria implementada pelo Comunidade Solidária; a constituição de um Comitê Setorial de Segurança Alimentar no âmbito do conselho; a organização de um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; e a participação do Brasil no World Food Summit, em novembro de 1996, em Roma (Ipea, 1996a, p. 22).

Quanto à reforma agrária, o depoimento de João Pedro Stédile, membro da Direção Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ilustra o esforço realizado pelo conselho:

o Conselho do Comunidade Solidária recolheu antecipadamente as propostas de todas as entidades presentes, e aglutinou, em 32 pontos, os quais foram detalhados e/ou complementados durante a reunião. Todas as propostas foram aprovadas por consenso e todos os presentes concordaram que o aceleração da reforma agrária depende da implementação das propostas apresentadas. (...) O nosso balanço da reunião é extremamente positivo. Não pela oportunidade de discutirmos a questão da reforma agrária no Comunidade Solidária, mas, sobretudo, pelas reais contribuições que a reunião representou para o avanço dessa luta no Brasil. Hoje, uma exigência de toda sociedade brasileira (Ipea, 1996b).

Nem o conselho, nem a secretaria executiva tiveram força suficiente para fazer implementar todas as recomendações, mas o esforço de dialogar com o movimento esteve presente na secretaria executiva em todo o primeiro mandato de vigência do Comunidade Solidária.

Muitos criticaram a substituição do Consea e o esvaziamento das políticas de segurança alimentar nesse período. De fato, os temas da fome e da segurança alimentar se diluíram na proposta de combate à pobreza. Mas eles permaneceram presentes no leque das atividades do programa. Em 1997-1998, foi criado, no âmbito da secretaria executiva, um grupo para a construção de um primeiro sistema de indicadores de segurança alimentar, com a participação do Ipea, do Ibase, da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e da Relatoria dos Direitos Humanos. De novo, vale ressaltar que todos os programas que eram acompanhados pelo Consea foram absorvidos pelo Comunidade Solidária, tendo sido fortalecidos e ampliados. A distribuição nos municípios mais pobres dos alimentos disponíveis nos estoques do governo permaneceu sendo feita de acordo com a sistemática anterior. Na área do trabalho foi consolidada a proposta do programa de microcrédito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que havia sido concebida, em 1994, pelo Consea, iniciada no Comunidade Solidária e, posteriormente, fortalecida no governo Lula. Outro exemplo de aprendizagem e continuidade foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), desenhado e iniciado pelo Ministério da Agricultura, em parceria com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, e aprimorado e fortalecido no atual governo.

No segundo mandato, mudou a equipe da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e ela se distanciou dessa estratégia, que foi transferida para a Secretaria de Assistência Social e incorporada no Projeto Alvorada. A secretaria se concentrou em estimular o desenvolvimento local em um conjunto de municípios mais pobres.

### 4.3 O que ficou da experiência da década de 1990?

Entre 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de indigentes; e 10,1 milhões, da condição de pobreza (Barros, Henriques e Mendonça, 2000). Sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda, ocorrida em meados dos anos 1990, o que reforça a tese de que os ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica.

Não obstante, sob a ótica das políticas sociais de alimentação e nutrição, a década deixou um legado de experiências que também reforça a visão de que a melhoria dos programas de alimentação e nutrição requer integração e convergência das diversas políticas públicas; descentralização da execução dos programas; eliminação de superposições; e mobilização, participação e controle social.

No campo dos programas federais, muitos avanços foram observados, tanto na redução das superposições quanto na descentralização e convergência de esforços intersetoriais. Neste sentido, foi concentrado no MS o atendimento aos grupos da população em risco nutricional, universalizando o acesso e acoplando o repasse de recursos para os municípios às transferências do Sistema Único de Saúde (SUS). O combate à desnutrição, efetuado no âmbito local, foi submetido ao controle dos conselhos municipais e estaduais de saúde.<sup>11</sup> O MEC, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), descentralizou o programa da merenda escolar até o nível da transferência direta de recursos para as escolas que são controladas pelos conselhos da merenda escolar, dos quais participam pais de alunos. No Ministério da Agricultura, a Conab estimulou a integração da assistência alimentar às famílias de baixa renda nos municípios mais pobres com as demais ações de caráter social. As comissões comunitárias, exigidas pelo programa de distribuição de cestas básicas, se constituíram em um espaço de parceria entre o governo local e as comunidades para a implantação de programas inovadores. O uso dos estoques governamentais de alimentos e a compra de produtos diretamente das regiões produtoras, em caráter incipiente, renovaram as esperanças de se utilizarem os programas de alimentação como instrumento de apoio ao setor agrícola.

Avaliação realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) nos municípios mais pobres atendidos pelo Comunidade Solidária apontou, ainda, avanços na convergência e integração intersetorial de programas, especialmente entre as áreas de alimentação, saúde e educação (Marinho, 1998). Pode-se citar como exemplo a distribuição de cestas básicas associada à manutenção das crianças na escola e à vacinação infantil em dia. É a essa integração que se creditaram, em

11. Ver, a respeito, o documento *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*, do Ministério da Saúde, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999 (Brasil, 2000).

grande parte, os resultados obtidos, por exemplo, na área de nutrição dos municípios do Comunidade Solidária: uma queda de 54% nas internações e de 68% nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais entre 1994 e 1997.<sup>12</sup>

Apesar dos avanços, a década se encerrou com a presença de várias das dificuldades tradicionais, entre elas falta de prioridade política efetiva; recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado à população carente; descontinuidade de programas em andamento; ausência, por parte do governo federal, de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular; falta de flexibilidade administrativa para atender às demandas das comunidades, respeitando-se as diferenças regionais e locais; dificuldades de promover o monitoramento e a avaliação de resultados; e um efetivo controle e participação das comunidades. O terceiro ato se encerra, deixando claro para o espectador que havia ainda muito a ser apresentado pela frente.

## 5 QUARTO ATO: A FOME NO SÉCULO XXI

Em que pesem todos os avanços mencionados, o Brasil entrou no século XXI com um contingente elevado de 23 milhões de pessoas que ainda não possuíam renda para garantir uma alimentação adequada (Barros, Henriques e Mendonça, 2000). Já no período de campanha eleitoral, o presidente Lula assumiu o compromisso com a erradicação da fome e, eleito, introduziu em cena, com todos os holofotes de prioridade de governo, o programa Fome Zero, com direito a um ministério específico, um grupo de trabalho interministerial de acompanhamento e monitoramento das ações governamentais no âmbito do programa e a reconstituição do Consea.

No campo das políticas governamentais, foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas historicamente considerados como fundamentais para uma política de alimentação e nutrição, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fortemente defendido por aqueles envolvidos com a proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar aos programas de apoio à agricultura familiar. Mais um passo nessa linha foi a aprovação, no âmbito da merenda escolar, o maior e mais antigo programa de alimentação do país, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo governo federal para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas (Brasil, 2009, art. 14).

As experiências e os programas recentes serão analisados com mais profundidade ao longo do livro *Fome Zero: uma história brasileira* e, portanto, não são explorados neste capítulo, que visa apresentar os antecedentes históricos da construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

---

12. Segundo dados do Datasus/MS de 1998.

Não obstante, não se pode deixar de mencionar que de todos os programas governamentais abrangidos pelo Fome Zero, sem dúvida, o que dominou a cena foi o Bolsa Família, que unificou, aprimorou e ampliou os diversos programas de transferência de renda, até então dispersos em vários ministérios. Para aqueles que participaram da trajetória de unificação dos programas, fica o aprendizado de um processo de construção coletivo, de amplos e longos debates, que visavam garantir que o seu lançamento fosse precedido de um amadurecimento e aprimoramento das experiências anteriores. Sob a coordenação da Casa Civil, de Miriam Belchior, o governo enfrentou o desafio de superar resistências de órgãos setoriais, de compatibilizar visões e posições distintas e de lançar um programa de porte mais compatível com a dimensão das carências brasileiras. Se há o que se reparar é que, apesar de todo o impacto que ele gera na renda das famílias mais pobres e na economia local, o Bolsa Família está longe de esgotar uma política de segurança alimentar ou de substituir os esforços necessários para garantir a toda a população os seus direitos sociais básicos, que vão muito além da transferência de renda. Essa perspectiva, no entanto, estava presente na equipe que elaborou a proposta e, também, naquela que é responsável pela sua implementação.

A trajetória e as conquistas do Consea no período serão, da mesma forma, apresentadas em diversos capítulos, mas merece ser destacada, em qualquer análise da evolução da política de segurança alimentar no país, a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – Losan (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que eleva a alimentação ao patamar dos direitos constitucionais.

Ao final do mandato do presidente Lula, os avanços obtidos no combate à fome são reconhecidos não só internamente, mas também internacionalmente e são citados nas mais diversas publicações. Muitos atribuem a altíssima aprovação do governo às políticas sociais nas quais os programas de transferência de renda e o Fome Zero se destacam. Os indicadores sociais divulgados reforçam esse otimismo generalizado. O número de pessoas extremamente pobres reduziu-se, nessa primeira década do século, 47%.<sup>13</sup> A desnutrição desceu a patamares de países desenvolvidos. Mais uma vez, muito desses avanços devem ser atribuídos ao crescimento econômico e à valorização do salário mínimo. Não obstante, diversos estudos têm evidenciado o impacto positivo do Bolsa Família na elevação de renda das populações mais pobres.

Fecham-se as cortinas e o espectador sai e pergunta se tudo já foi feito e se os problemas estão resolvidos. Não. Não há motivos para acomodações. O Brasil ainda

---

13. Foram consideradas como extremamente pobres aquelas pessoas que vivem em famílias com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo, de acordo com cálculos realizados em 2010 pelo Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea.

é um país extremamente desigual, convive com um contingente de 20 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza.<sup>14</sup> A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 evidencia que 35,6% das famílias entrevistadas declararam ser insuficiente a quantidade de alimentos ingeridos diariamente e, nas regiões mais pobres, como a região Norte, a desnutrição atinge 8,5% das crianças com menos de 5 anos. No campo das políticas públicas, o desafio é consolidar a questão alimentar e nutricional entre as prioridades nacionais; avançar no aprimoramento e na integração dos diversos programas governamentais; obter a adesão dos governos subnacionais; fortalecer a mobilização nacional; e garantir participação e o controle social. Urge, enfim, reavaliar profundamente todos os acertos e erros cometidos ao longo do tempo e elevar as políticas desse governo ao patamar de política de Estado, de garantia do direito humano à alimentação.

O espetáculo tem que continuar.

#### REFERÊNCIAS<sup>15</sup>

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 21-47. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZIBVGW>>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 15173, 7 ago. 1940. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3EBSBPj>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: MS, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZDtPzv>>.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**. 3. ed. São Paulo: Ed. Brasileira, 1965.

CRUSIUS, Y. R. (Coord.). **Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo**. Brasília: Ipea, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ew6wWZ>>.

14. Dados de 2009 calculados pelo Ninsoc/Disoc/Ipea.

15. Muito do exposto neste depoimento foi extraído do que já escrevi, individualmente ou em parcerias. Por isso, a bibliografia se concentra nesses textos concebidos ao longo dos anos que participei na elaboração, implementação e avaliação de programas e políticas de alimentação e nutrição. Parte deles fica aqui registrada como contribuição para aqueles que se interessam pelo processo histórico em que se construiu a política atual de segurança alimentar e nutricional do país.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3bqUEsP>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Informativo**, Brasília, ano VI, n. 9, set. 1994.

\_\_\_\_\_. Segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, v. 2, nov. 1996a. Disponível em: <<https://bit.ly/3w56iD5>>.

\_\_\_\_\_. A reforma agrária no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, v. 1, set. 1996b. Disponível em: <<https://bit.ly/3EB9EB1>>.

MARINHO, H. (Coord.). **Avaliação da estratégia da Comunidade Solidária**. Brasília: Ibam; Ipea; PNUD, 1998.

PELIANO, A. M. M. **O II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – Pronan e a política social**. Brasília: UnB, jul. 1983.

\_\_\_\_\_. Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. *In*: CHAHAD, J. P. Z.; CERVINI, R. (Org.). **Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo: IPE/USP; UNICEF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil**. Ipea. Brasília: Ipea, abr. 1992. (Texto para Discussão, n. 253). Disponível em: <<https://bit.ly/3muSqip>>.

\_\_\_\_\_. **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **II balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1994. Brasília: Ipea, dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **A assistência alimentar nas políticas governamentais**. Brasília: Conab, 1999.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **A descentralização da merenda escolar**. Brasília: Ipea, out. 1992.

\_\_\_\_\_. **Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 1990**. Brasília: Ipea, abr. 1994.

RESENDE, L. F. de L. **Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais**. Brasília: Ipea, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 725). Disponível em: <<https://bit.ly/3brQ2CU>>.