

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LEONARDO DA SILVA PETRONILHA AZEVEDO

Do Fome Zero ao Bolsa Família: processo decisório,
dilemas e desafios de uma política pública de
Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Niterói
2013

LEONARDO DA SILVA PETRONILHA AZEVEDO

Do Fome Zero ao Bolsa Família: processo decisório, dilemas e desafios de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Tese apresentada à banca do Curso de Doutorado em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, no âmbito da área de concentração: Estado e Sociedade; linha de pesquisa: Políticas Públicas, Desenvolvimento e Sustentabilidade, sob orientação do Prof. Dr. Ari de Abreu Silva.

Orientador: Prof. Dr. ARI DE ABREU SILVA

Niterói
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

PETRONILHA, Leonardo.

Do Fome Zero ao Bolsa Família: processo decisório, dilemas e desafios de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil / Leonardo Petronilha. Niterói, RJ: 2013.

Orientador: Ari de Abreu Silva

Tese de Doutorado – Universidade Federal Fluminense – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

1- Política Pública; 2- Segurança Alimentar e Nutricional; 3- Fome Zero; 4- Bolsa Família; 5- Cidadania; 6- Processo Decisório.

LEONARDO DA SILVA PETRONILHA AZEVEDO

DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA: PROCESSO DECISÓRIO, DILEMAS E
DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO BRASIL

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ari de Abreu Silva – Orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra – Membro Titular Interno
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Cláudio de Farias Augusto – Membro Titular Interno
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Aluizio Alves Filho – Membro Titular Externo
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ledilson Lopes Santos Junior – Membro Titular Externo
Universidade Candido Mendes

Prof. Dr. Carlos Sávio Gomes Teixeira – Membro Suplente Interno
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Fabricio Jesus Teixeira Neves – Membro Suplente Externo
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Niterói
2013

Lembro-me da minha primeira aula de Ciência Política, no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Desde os primeiros passos ao adentrar naquela sala de aula até os dias de hoje, já se passaram uns 14 anos. Naquele dia, do ano de 1999, eu sequer imaginava que aquele professor, nunca deixaria de estar ao meu lado na vereda acadêmica que principiava. E é a esse “malabarista do giz”, esse exemplo, esse amigo, esse grande mestre, essa pessoa que eu tenho imensa admiração e carinho, que dedico esta tese de doutorado. Obrigado pela amizade e ensinamentos, professor ALUIZIO ALVES FILHO. Até sempre...

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Nilson Petronilha Azevedo (*in memoriam*), meu maior exemplo, que hoje me ensina que educar é estar presente nas deliberações de um filho mesmo depois de ter morrido. Meu pai está sempre presente nas escolhas que faço na vida, como se ainda continuasse a conversar comigo na varanda da casa que construiu para a nossa família...

Aos meus amores: minha mãe, Giselle Maria Sancho da Silva Azevedo, e a minha irmã, Mariana da Silva Petronilha Azevedo.

A todos os professores doutores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, em especial, ao meu orientador, ARI DE ABREU SILVA, pelos conhecimentos transmitidos, preocupação, profissionalismo, prontidão e, principalmente, paciência e amizade.

A grande amiga e acadêmica, Fabiana Cardoso Malha Rodrigues, que leu o meu trabalho e me ajudou muito com suas inúmeras sugestões.

Aos amigos e colegas de trabalho na Universidade Candido Mendes, Ledilson Lopes e Marcelo Santiago, indispensáveis nas discussões do tema da tese.

Aos grandes amigos Renato Ferreira e Sérgio Ferreira, que sempre me receberam muito bem em Brasília quando tinha que realizar as entrevistas e pesquisas para a tese.

Aos colegas da turma de doutorado (2008) do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

Aos professores que contribuíram com importantes considerações e dicas nas defesas de projeto e de qualificação da tese: Aluizio Alves Filho, Cláudio de Farias Augusto e Paulo Rogério dos Santos Baía.

Aos entrevistados: Carmem Priscila Bocchi, Entrevistadora do Cadastro Único, Francisco Menezes, Luciene Burlandy, Maya Takagi, Raymundo Martins Romêo e Renato Sérgio Maluf.

A Dana Gryn, pessoa maravilhosa que entrou na minha vida para não mais sair. Obrigado pela amizade, carinho e incentivo.

SUMÁRIO

FIGURAS, TABELAS, GRÁFICOS E MAPAS, p. 10

SIGLAS E ABREVIATURAS, p. 11

RESUMO, p. 15

ABSTRACT, p. 16

RÉSUMÉ, p. 17

EPÍGRAFE, p. 18

INTRODUÇÃO, p. 18

Capítulo 1- FOME: O DESPERTAR DE UMA PREOCUPAÇÃO, p. 25

1.1 As interseções entre o fenômeno da fome e Josué de Castro: obra e trajetória, p. 25

1.2 Fases da produção de Josué de Castro, p. 32

1.3 *Geografia da fome e Geopolítica da fome* e o “tabu da fome” como questão, p. 33

1.4 Recife: retorno incessante, p. 46

1.5 A atualidade de Josué de Castro, p. 48

Capítulo 2- QUADRO REFERENCIAL DO NASCIMENTO DO FOME ZERO, p. 52

2.1 A conjuntura externa, p. 52

2.1.1 A crise do socialismo real, o fim da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo, p. 52

2.2 A conjuntura interna, p. 64

2.2.1 O governo João Figueiredo (1979-1985), p. 64

2.2.2 O governo José Sarney (1985-1990), p. 68

2.2.3 O governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), p. 72

2.2.4 O governo Itamar Franco (1992-1994), p. 76

2.2.5 O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), p. 77

2.2.6 Preâmbulo do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), p. 81

Capítulo 3- A GÊNESE DO FOME ZERO: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) NO BRASIL – SUA CONSTRUÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E SUA LIMITAÇÃO COMO CONCEITO, p. 84

3.1 A gênese do Fome Zero e a SAN no Brasil, p. 84

3.2 Caravanas da Cidadania, p. 97

3.3 Movimento Ética na Política, p. 102

3.4 SAN, Direitos Humanos e combate à fome no Brasil, p. 104

3.5 Desenvolvimento do conceito de SAN: Instituto Cidadania, Fome Zero e Bolsa Família, p. 106

3.6 SAN e sua limitação como conceito, p. 122

Capítulo 4- PANORAMA DA FOME NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS, p. 126

4.1 Panorama da fome, p. 126

Capítulo 5- DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA: PROCESSO DECISÓRIO, DILEMAS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL, p. 143

5.1 O Fome Zero, p. 143

5.2 O Bolsa Família e o orçamento público, p. 146

5.3 Do Fome Zero ao Bolsa Família, p. 150

5.4 Política pública de foco *versus* política pública universal?, p. 156

5.5 Do Fome Zero ao Bolsa Família: um fenômeno de novo tipo, p. 161

CONCLUSÕES, p. 165

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p. 168

1 Obras citadas, p. 168

2 Documentos consultados, p. 172

3 Documentários, p. 173

4 Obras consultadas, p. 173

5 Sites consultados, p. 176

ANEXOS, p. 178

ANEXO 1: EIXOS DO PROGRAMA FOME ZERO, p. 178

Eixo 1: Acesso aos Alimentos, p. 178

Eixo 2: Fortalecimento da Agricultura Familiar, p. 181

Eixo 3: Geração de Renda, p. 182

Eixo 4: Articulação, Mobilização e Controle Social, p. 183

ANEXO 2: FOTOS DOS ENTREVISTADOS, p. 186

1 Prof. Dr. RENATO SÉRGIO MALUF – ex-presidente do CONSEA, p. 186

2 Prof. Dr. FRANCISCO MENEZES – ex-presidente do CONSEA, p. 187

3 Prof^a. Dr^a. LUCIENE BURLANDY, p. 188

4 Prof. RAYMUNDO MARTINS ROMÊO – ex-presidente do Conselho da Ação da Cidadania, p. 189

5 ENTREVISTADORA do Cadastro Único¹, p. 190

6 CARMEM PRISCILA BOCCHI – Coordenadora-geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional, p. 191

7 MAYA TAKAGI – Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, p. 192

¹ A Entrevistadora do Cadastro Único solicitou que não fosse divulgado o seu nome e foto.

FIGURAS, TABELAS, GRÁFICOS E MAPAS

- Mapa 1 - Mapa das áreas alimentares do Brasil, p. 37
- Mapa 2 – Mapa das principais carências nutricionais existentes nas diferentes áreas alimentares do Brasil, p. 38
- Tabela 1 - Resultado das Eleições para Presidente da República de 1994, p. 78
- Figura 1 - Capa do Jornal Folha de São Paulo em 13 de maio de 1997, p. 79
- Figura 2 - Foto da visita de Lula ao Vale do Ribeira em 1995, p. 98
- Figura 3 - Publicidade do Fome Zero em 2003, p. 116
- Figura 4 - Charge sobre obesidade e diabetes, p. 120
- Mapa 3 - Mapa da Fome no Mundo da FAO, p. 127
- Tabela 2 - Índice de Preços Alimentares da FAO (2010), p. 131
- Figura 5 - 1 Bilhão de pessoas vive com fome crônica e eu estou louco de raiva, p. 134
- Figura 6 - Vamos falar sobre o Plano de Resgate Humano, p. 135
- Gráfico 1 - Prazos de elaboração do PPA, LDO e LOA, p. 147
- Tabela 3 - Despesas com ações de SAN, p. 149
- Tabela 4 - Gastos em áreas sociais, p. 149
- Gráfico 2 - Política Social: Bolsa Família, p. 150
- Gráfico 3 - Programa Bolsa Família: evolução (famílias beneficiadas e execução financeira), p. 152
- Figura 7 - Charge Programa Bolsa Família, p. 153
- Gráfico 4 - Informalidade da mão-de-obra no Brasil (2003-2007), p. 155
- Figura 8 - Charge sobre a popularidade do Programa Bolsa Família, p. 157
- Gráfico 5 - Gastos em Saneamento (2003-2007), p. 159
- Gráfico 6 - Evolução do gasto em Educação (2003-2007), p. 160
- Gráfico 7 - Política Social: Distribuição PLOA 2007, p. 161
- Tabela 5 - Pesquisa de Opinião Pública Nacional da CNT Sensus, p. 162
- Figura 9 - Eixos do Programa Fome Zero, p. 178

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
AL	Alagoas
AMIEV	Associação Médica Internacional para o Estudo e Condições de Vida e Saúde
ARENA	Aliança Nacional Renovadora
ASCOFAM	Associação Mundial de Luta Contra a Fome
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo
CBA	Comitê Brasileiro pela Anistia
CCE	Comunidade Econômica Européia
CID	Centro Internacional para o Desenvolvimento
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CAS	Comitê de Segurança Alimentar
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ELETROBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional

GO	Goiás
HIV/AIDS	Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MFA	Movimento das Forças Armadas
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT	Mato Grosso
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PCUS	Partido Comunista da União Soviética

PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PFZ	Programa Fome Zero
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PL	Partido Liberal
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PREC	Processo Revolucionário em Curso
PRN	Partido da Renovação Nacional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
RDA	República Democrática Alemã
RFA	República Federal Alemã
RJ	Rio de Janeiro
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI	Serviço Social da Indústria
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STF	Supremo Tribunal Federal
TELEBRÁS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
UE	União Européia
UFF	Universidade Federal Fluminense
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.
VALE	Vale S.A.
WFP	Programa para a Alimentação Mundial
WHO	Organização Mundial da Saúde

RESUMO

A tese de doutorado a seguir, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), tem por objetivo analisar os critérios decisórios, problemas, avanços e desafios de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, partindo da implementação de uma política pública social prioritária, no primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), Programa Fome Zero (PFZ) e perpassando pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Nós também examinaremos o despertar da fome enquanto problema, com a abordagem sobre o fenômeno em meados do século passado, revisitando a contribuição de Josué de Castro, tendo como foco a obra *Geografia da Fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)*, publicado em 1946.

Estes são os principais esforços de nossa pesquisa.

Palavras-chave: fome; segurança alimentar e nutricional; processo decisório; política pública.

ABSTRACT

The following doctoral thesis, presented to the Post Graduate Program in Political Science at the Fluminense Federal University (UFF), aims to examine the decision criteria, problems, advancements and challenges of the food security and nutrition public policy, Zero Hunger Program. This social policy was implemented by Brazil's president Luiz Inácio Lula da Silva during his first term in office (2003-2006).

In addition, we analyze the awakening of hunger as a problem, applying the theory conceived by Josué de Castro, concentrating on his book *The Geography of Hunger* published in 1946.

These are the main efforts of our research.

Keywords: hunger, food security and nutrition, food safety, decision making, public policy.

RÉSUMÉ

La thèse de doctorat suivante, présentée au programme d'études supérieures en sciences politiques à l'Université Fédérale Fluminense (UFF), vise à examiner les critères de décision, les problèmes, les progrès et les défis de la sécurité alimentaire et les politiques publiques de la nutrition, le Programme Zéro Faim (PFZ). Cette politique sociale a été mise en place par le président Luiz Inácio Lula da Silva du Brésil lors de son premier mandat (2003-2006).

En outre, nous analysons l'éveil de la Faim comme un problème, en appliquant la théorie conçue par Josué de Castro, en se concentrant sur son livre *Géographie de la faim – le dilemme brésilien: pain ou acier* (Rio de Janeiro, 1946; Paris: Le Seuil, 1964).

Tels sont les principaux efforts de notre recherche.

Mots-clés: La faim, la sécurité alimentaire, la nutrition, l'Hygiène des aliments, la prise de décision, les politiques publiques.

DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA: PROCESSO DECISÓRIO, DILEMAS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

EPÍGRAFE

“[...] Assim como Darwin descobriu a lei do desenvolvimento da natureza orgânica, Marx descobriu a lei do desenvolvimento da história humana: o fato tão simples, mas que até ele se mantinha oculto pelo ervaçal ideológico, de que o homem precisa, em primeiro lugar, comer, beber, ter um teto e vestir-se antes de poder fazer política, ciência, arte, religião etc. [...]”² (MARX, K e ENGELS: 1961, p. 353).

INTRODUÇÃO

O trabalho que ora apresentamos tem como preocupação básica compreender a temática fome, principalmente, a partir do estudo de processos decisórios, dilemas e desafios de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, executada a partir do primeiro governo Luiz Ignácio Lula da Silva, denominada Fome Zero³, e que no transcorrer dos anos, teve o seu protagonismo na agenda política governamental minguado em detrimento do Bolsa Família⁴, programa de transferência direta de renda condicionada que unificou benefícios, tais como: o Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás, Cartão Alimentação, que estavam em outros ministérios.

Quando uma criança nasce e durante o seu crescimento ela desenvolve aptidões para jogar futebol, o seu apetite é por bola. O atleta de futebol que não tem como característica passar a bola para o seu companheiro de equipe, indo na direção contrária a um esporte coletivo, é apelidado vulgarmente de “fominha”. O político tem fome de poder; o governo

² Fragmento do discurso no Funeral de Karl Marx por Friedrich Engels. Lido em 18 de março de 1883 durante o funeral de Karl Marx. Publicado pela primeira vez no *Der Sozialdemokrat*, nº 13 em 22 de março de 1883.

³ É importante destacar que Fome Zero é uma “marca”, um “nome forte”, para um projeto elaborado pelo Instituto Cidadania, denominado Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.

⁴ Esse “ocaso” do Fome Zero está inserido no período em que se extinguiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (2004), tendo como sigla sugestiva MESA, criando-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que açambarcou também o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa-Família.

fomenta pesquisas, um leitor compulsivo tem fome de letras; um casal apaixonado tem fome de amor, o que muitos chamam de paixão; etc. Assim como no futebol ou em outras dimensões da vida social, quando nos referimos a palavra fome, nos vem em mente uma infinidade de perspectivas que se relacionam genericamente com um desejo essencial para a existência do homem (em geral) e do indivíduo (em particular).

A epígrafe desta tese de doutorado, que é o fragmento do discurso de Friedrich Engels diante do túmulo de Marx, evidencia o caráter essencial do “comer, beber, ter um teto e vestir-se” como pré-condição para se “poder fazer política, ciência, arte, religião”. Ou seja, antes de tudo temos que comer e beber, ter um lugar digno para morar, e uma vestimenta que permita o convívio social, diante da coerção que nos impõe moralmente a obrigação de cobrir o corpo.

Gostaríamos de pôr em relevo a importância do comer e beber. Um indivíduo com fome é incapaz de exercer os seus direitos de cidadania – direitos civis, políticos e sociais – ou gozar de um “*status* de cidadania”, garantido a partir da educação, como observou T. H. Marshall:

“A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. E, nesse ponto, não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil” (MARSHALL: 1967, p. 73).

Para Marshall a educação consistiria na pré-condição para que o indivíduo exerça os seus direitos de cidadania, partindo dos direitos civis. Ora, como um indivíduo que não tenha passado por um processo educacional, que o qualificasse minimamente para saber ler, escrever e interpretar, pode dispor de seus direitos? Todavia a perspectiva de Engels, se referindo ao pensamento de Marx, insere inicialmente a pergunta: como podemos nos reproduzir socialmente sem de início comer e beber? Em última instância, comer e beber se apresenta como o que pode fazer com que o homem se mantenha vivo, ou com que o

homem possa vir a ser alguma coisa. Diante desse aspecto de essencialidade, o homem só pode ser, necessariamente, se comer e beber. E como pensar um mundo que nos esfrega às retinas a abundância de comida para uns e a escassez e até ausência para outros? E mais, como pensar um Brasil com tanta fome de educação quanto fome de alimentos? No Brasil, as dimensões da fome não cessam: fome de educação, fome de saúde, fome de segurança, fome de habitação, fome de justiça, fome, fome, fome... O nosso país tem muita fome, que pode se materializar na lucidez do desejo político da mais humilde senhora que nunca estudou, mas sabe que um país melhor se faz com direitos de cidadania.

O sociólogo suíço Jean Ziegler nos conta no livro *Manual de Sociologia da Oposição*, que uma determinada noite estava num restaurante em Olinda, localizada no nordeste do Brasil, precisamente no estado de Pernambuco, e apareceu ao seu lado uma criança vendendo amendoins. Ziegler estava jantando com o cônsul honorário da Suíça. O cônsul teceu um comentário revelando que era amigo do menino, que ele não necessitava de escola nem de trabalho regular e que o bom era ser livre como o caboclo. O sociólogo escreve: “nunca esquecerei os olhos do menino” (ZIEGLER: 1982, pp. 9-10). Naquele instante resolveu sair “de fininho” e conversar com o garoto que se encontrava fora do restaurante:

“Ele se chamava Joaquim. Não tinha ódio, não tinha soluços. A angústia o sufocava. Sua história era comum: seu pai, cortador de cana migrante, tuberculoso, desempregado há dois anos, seus quatro irmãos e irmãs pequenos e sua mãe, doentes, estavam à sua espera desde a manhã em um barraco da favela, do outro lado do mangue. O ganho proveniente da venda de amendoins durante a noite era a única renda da família. Joaquim tinha olhos febris, atormentado pela fome” (ZIEGLER: 1982, p. 10).

Ziegler ofereceu comida ao menino, que comeu com muita vontade e depois rumou pela escuridão da noite. Este acontecimento leva o autor a se questionar:

“[...] Por que não interrompi minha viagem? Por que não fui até a favela? Por que não procurei Joaquim e sua família? Encontrara o governador de manhã, o prefeito ao meio-dia, tinha amigos em Recife. Poderia, recusando-me a deixar a cidade, encontrar trabalho para o pai, um hospital para a mãe, bolsa de estudos para Joaquim. Teria ‘perdido’ uma semana, um mês. Não foi o que fiz. Por quê? Porque tinha um horário a cumprir, encontros a respeitar, um papel social a desempenhar, relatórios a escrever, pesquisas a realizar.

[...] recuso intelectualmente a ordem deste mundo. Mas, como ele, instalei-me nela. Implicitamente aceito a sua normalidade. Minha pratica cotidiana a reproduz.

Somos mutilados voluntários. Como milhões de seres, vivo constantemente contra mim mesmo. Fazer o que se quer e querer o que se faz é o que há de mais difícil no mundo. Ninguém tem a teoria de sua prática. Nós todos praticamos – em diversos graus – o discurso duplo, portanto a mentira, a ilusão cúmplice, o engano voluntário. Incansavelmente, fabricamos nossas próprias cadeias, com energia e aplicação. Executamos, produzimos, reproduzimos nossos papéis sociais como rituais de conjuração, como se a liberdade, o imprevisível encontro com o outro encerrassem ameaças inconfessáveis. Mas estes papéis lamentavelmente nos sufocam, nos estrangulam. No fundo de nossa cabeça estão atadas cadeias que nos impedem de pensar, de olhar, de andar, de sonhar, de sentir” (ZIEGLER: 1982, pp. 10-11).

Episódio análogo aconteceu comigo no restaurante Pigalle, esquina da Avenida Atlântica com a Rua Joaquim Nabuco, em Copacabana. Curiosamente, a Rua Joaquim Nabuco – nome do líder abolicionista do período imperial brasileiro –, no Recife, foi onde nasceu Josué de Castro. Eu acabara de lecionar na Universidade Candido Mendes, campus de Ipanema, e fui jantar com um aluno e um amigo argentino que estava me visitando por algumas semanas. Já passavam das 22 horas e o referido restaurante servia um rodízio de petiscos, que exibia sob a mesa variedade e fartura de alimentos, notoriamente gordurosos.

Após aproximadamente 45 minutos, nós já estávamos satisfeitos e umas sobras de comida se amontoavam. Neste instante um rapaz negro, aparentando ter entre 25 e 30 anos de idade, se aproxima e pede um pouco de comida. Assim como na experiência de Ziegler, eu sou incapaz de esquecer os olhos daquele rapaz. Fato que me levou a reconhecer, a partir daquele momento, que a fome era identificável através do olhar. Como nos aproximávamos do final do dia e do expediente – a nossa mesa era a única e a última – resolvi solicitar ao garçom que me conseguisse uma “quentinha” para que eu pudesse colocar o que era comível da nossa “sobra” para o rapaz. De pronto, recebi uma negativa por parte do garçom e fui interpelado pelo rapaz que ora estendia um saco de plástico. “Pode colocar tudo aqui neste saco” – dizia o jovem. Eu lhe falei que o saco estava sujo e que não poria os rabos do camarão dentro do saco. “Não tem problema, pode colocar no saco que aqui dentro fica tudo gostosinho” – retrucou novamente. Imediatamente, colocamos toda a comida na sacola. O garoto saiu e foi para o lado de uma banca de jornal, chamou outro morador de rua, e juntos jantaram o que restou do nosso jantar como se fosse um prato principal

acabado de sair das mãos de um cozinheiro renomado. Na mesa improvisada no chão imundo, o melhor tempero era a fome, como versa a sabedoria popular.

Histórias como esta não são vivências apenas minhas e de Ziegler. Eu mesmo já vivi outras situações em que a vida “socou a boca de meu estômago”, exibindo a fome diante dos meus olhos. Seja um faminto cearense na orla da praia de Mucuripe implorando por comida – ou em qualquer das capitais brasileiras –, sejam pedintes com fome implorando por um pouco comida nas ruas de Buenos Aires, de Quito, de Bogotá, de Montevideú, Lima, La Paz, Caracas, Havana, Nova Iorque...

Dentre as muitas dimensões conceituais, compreendemos por fome não só a problemática relacionada simplesmente a falta de alimentos, mas um fenômeno que carrega implicações políticas, sociais e econômicas, estando extremamente relacionado com as decisões políticas tomadas (ou negligenciadas) por entes políticos estatais. Neste sentido, nos afastamos muito da percepção da fome como problemática vinculada apenas a aspectos fisiológicos, biológicos ou naturais.

Após a contribuição de Josué de Castro que evidencia a fome enquanto um fenômeno permanente e de proporções continentais, afetando variadas populações de maneira ininterrupta, a questão ganha outra grandeza na medida em que os aspectos político, social e econômico passam a ser considerados.

O problema que se apresentará em nossa tese é: a partir do Fome Zero, que veio a ser “substituído” pelo Bolsa Família, uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil pode estar, prioritariamente, ancorada em uma política de transferência direta de renda condicionada?

Nesta tese argumentaremos que a construção de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil não deve ter como essência a transferência de renda, apesar de considerarmos importante tal política em caráter emergencial.

No sentido proposto, o presente exame terá como eixo a análise os processos decisórios, problemas, avanços e desafios da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, partindo do Projeto Fome Zero e perpassando os governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Esta tese de doutorado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFF, está balizada em metodologia calcada na realização efetiva das seguintes pesquisas:

I- Fontes primárias e secundárias: levantamento e revisão de literatura bibliográfica; documentos do Instituto Cidadania; relatórios e planos governamentais, particularmente os planos que se conectem com o Fome Zero; Medidas Provisórias, propostas de Emenda Constitucional, Leis Complementares e Ordinárias; dados estatísticos da FAO, do IBGE, do IPEA e, principalmente, de ministérios vinculados ao Fome Zero, onde procuraremos estabelecer um quadro de referência sequencial histórica (BABBIE: 1999, *passim*), que demonstre a evolução dos principais indicadores.

II- Realização de entrevistas com atores sociais importantes na formulação do Fome Zero, para registrar depoimentos sobre o período focalizado ou determinados períodos parciais, tais como: atores sociais vinculados ao Instituto Cidadania, ao Conselho da Ação da Cidadania, ao CONSEA, ao Programa Comunidade Solidária (1995-1998), ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), à Assessoria Especial da Presidência da República, ao Programa Bolsa Família e pesquisadores especializados em Segurança Alimentar e Nutricional.

A tese terá como estrutura esta Introdução, 5 capítulos e as Conclusões. Uma análise sobre a obra de Josué de Casto e de como a fome é apresentada como problema será feita no capítulo 1. Veremos que depois de seus estudos, o conceito foi trabalhado por vários campos do conhecimento, tais como: a nutrição, a medicina, a economia, a geografia, o direito, a sociologia, a política. Desta forma consideramos que a formulação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil deve investigar a fome num enfoque multidisciplinar, envolvendo diversas áreas do conhecimento científico.

No Capítulo 2 buscaremos fazer uma relação da conjuntura histórica externa e interna do Brasil com a direção da agenda política em torno das políticas sociais, e nesse corolário, é que se inserem as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, como o Fome Zero, por exemplo.

No Capítulo 3 analisaremos a construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, com foco na discussão acerca dos direitos humanos; e a gênese do Fome Zero, capitaneado pelo Instituto Cidadania.

No Capítulo 4 será demonstrado um panorama da fome – dando especial atenção à situação da nossa América Latina e Caribe – e analisado de forma crítica dados presentes em relatórios internacionais, principalmente, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

No Capítulo 5 discutiremos, principalmente, o fenômeno de novo tipo que se materializou na passagem “do Fome Zero ao Bolsa Família” no que concerne, centralmente, a decisão política pela priorização orçamentária do Bolsa Família – como política principal dentre a gama de ações de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil – em detrimento de outras ações importantes que integravam o Fome Zero.

Capítulo 1- FOME: O DESPERTAR DE UMA PREOCUPAÇÃO

“[...] – *Finado Severino*
Quando passares em Jordão
e os demônios te atalharem
perguntando o que é que levas...
[...] – Dize que levas somente
coisas de não:
fome, sede, privação” (MELO NETO: 1966, p. 81).

1.1 As interseções entre o fenômeno da fome e Josué de Castro: obra e trajetória

“Sou um homem interessado no espetáculo do mundo” (Josué de Castro).

Zé Luís vai para o trabalho sossegado, sua família está dentro da própria comida! Em meio a uma lama “fervilhante” de caranguejo e siris, a família Silva escapa da fome da cidade após terem migrado para lá em busca das vantagens alardeadas que o governo agora oferecia aos pobres.

Esses são alguns elementos que estão no conto *O ciclo do caranguejo* (CASTRO: 1957, pp. 25-28) de autoria de Josué de Castro publicado no livro, *Documentários do Nordeste*. Os mangues do Capibaribe são os locais apresentados pelo autor, onde este identifica o tal ciclo no qual “tudo aí, é, foi ou está para ser caranguejo, inclusive a lama e o homem que vive nela” (CASTRO: 1957, p. 27).

Uma imagem forte, brutal na qual a miséria é apresentada de uma maneira absoluta. Esse conto impactante da maneira como descreve a fome na cidade de Recife é um dos vários de Josué de Castro onde muito mais do que evidenciar o mundo no qual vive, está implicitamente contida uma reflexão sociológica acerca do fenômeno da fome.

Esse conto vai marcar a obra de Josué de Castro e vai, de muitas formas, estar presente em seus estudos. Uma imagem captada ainda na infância, a vida dos catadores de caranguejos nos arredores do Recife, será a base para o desenvolvimento da ideia sobre a existência de um “ciclo do caranguejo”, no qual tudo foi, é ou ainda será caranguejo.

“Os mangues do Capiberibe são o paraíso do caranguejo. Se a terra foi feita p’rô homem, com tudo para bem servi-lo, também o mangue foi feito especialmente p’rô caranguejo. Tudo aí, é, foi ou está para ser caranguejo, inclusive a lama e o homem que vive nela. A lama misturada com urina, excremento e outros resíduos que a maré traz, quando ainda não é caranguejo, vai ser. O caranguejo nasce nela, vive dela. Cresce comendo lama, engordando com as porcarias dela, fazendo com lama a carinha branca de suas patas e a geleia esverdeada de suas vísceras pegajosas. Por outro lado o povo daí vive de pegar caranguejo, chupar-lhe as patas, comer e lambe os seus cascos até que fiquem limpos como um copo. E com a sua carne feita de lama fazer a carne do seu corpo e a carne do corpo de seus filhos. São cem mil indivíduos, são cem mil cidadãos feitos de carne de caranguejo. O que o organismo rejeita, volta como detrito para a lama do mangue, para virar caranguejo outra vez” (CASTRO: 1957, p. 27).

A política para os pobres do governo de Getúlio Vargas, o movimento migratório das populações miseráveis que buscam na cidade o acesso às políticas públicas, o caos urbano e a falta de empregos formais, as habitações precárias e as maneiras encontradas por esses indivíduos para ainda assim sobreviverem são os objetos de análise de Josué de Castro.

Nascido em Recife, em 1908. Essa cidade foi muitas vezes seu quadro de análise. Uma cidade “bonita, com tanto palácio e as ruas fervilhando de automóvel. Mas a vida do operário, apertada como sempre” (CASTRO: 1957, p. 25). Um quadro muito parecido com tantas outras cidades que num período de modernização vivida pelo país congregaram muitas questões semelhantes.

Médico, formado pela Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil, em 1929. Fato interessante citado por Marcelo Mário de Melo Neto em seu artigo *Josué de Castro: um intelectual-político* (2012, passim) é que, após a formatura de Josué de Castro, este foi trabalhar numa grande fábrica no Recife e lá constatou que os operários acusados de “preguiçosos” não passavam de doentes e, por esse motivo, Josué disse aos patrões que a doença deles era a fome. Este episódio fez com que Josué de Castro fosse demitido.

Cabe destacar aqui o grande valor simbólico contido nesse evento no que diz respeito ao desdobramento dado por Josué à sua atuação na sociedade. Ou seja, a sua sensibilidade em relação ao tema da fome esteve sempre constante em sua atuação e foi a partir dela que sua trajetória foi conduzida na busca por solucioná-la.

Professor Catedrático de Geografia Humana da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais do Recife, de 1933 a 1935; Professor Catedrático de Antropologia da Universidade

do Distrito Federal, de 1935 a 1938; Professor Catedrático de Geografia Humana da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, de 1940 a 1964. Josué de Castro transitou por áreas variadas buscando nelas a questão que para ele era primordial, o entendimento do fenômeno da fome e sua presença constante na história da humanidade. Foi Professor Honoris-Causa da Universidade de Santo Domingo, República Dominicana, 1945; da Universidade de San Marcos, Lima, 1950; da Universidade de Engenharia, Lima, 1965.

Internacionalmente reconhecido, foi convidado pelo governo italiano para realizar um ciclo de conferências nas Universidades de Roma e Nápoles, sobre "Os Problemas de Aclimação Humana nos Trópicos", em 1939. Também foi convidado oficial de governos de vários países para estudar problemas de alimentação e nutrição. Entre eles: Argentina (1942), Estados Unidos (1943), República Dominicana (1945), México (1945), França (1947).

Inspirado pela leitura de autores que abordavam as questões que assolavam a população brasileira, Josué de Castro em seu conto *Regionalismo e a cultura brasileira* (CASTRO: 1957, p. 125) revela algumas dessas inspirações. Tales de Azevedo em *Povoamento da cidade de Salvador*, Luís da Câmara Cascudo, Nelson Werneck Sodré, Djacir Menezes, Arthur Ferreira Reis, Manoel Diégues Júnior, Luís Viana Filho, José Américo de Almeida, exemplos das suas influências mais caracterizadas por um sentimento intenso do regional. A partir dessas abordagens, segundo Josué de Castro, "compreende-se de maneira definitiva a unidade espiritual do Brasil através da multiplicidade de seus aspectos regionais" (CASTRO: 1957, p. 129).

Sua defesa por esse tipo de abordagem marcada pela análise das características regionais da população se encontra apoiada no fato desta poder servir de baliza para uma futura política identificada com as singularidades regionais da sociedade brasileira.

Sua inserção na política deve-se basicamente ao reconhecimento que obteve por suas pesquisas e lutas em torno da questão da fome. Fenômeno que se manifesta entre as populações para além do tempo histórico e das condições geográficas. Um fenômeno endêmico e epidêmico em suas palavras.

Em sua trajetória política, foi, em 1933, chefe da Comissão que realizou o inquérito sobre as Condições de Vida das Classes Operárias do Recife. Este foi o primeiro inquérito desta natureza levado a efeito no país. Também foi, em 1936, membro da "Comissão de

Inquérito para Estudo da Alimentação do Povo Brasileiro", realizado pelo Departamento Nacional de Saúde. Foi o idealizador, organizador e diretor do Serviço Central de Alimentação, depois transformado no Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), de 1939 e 1941. Foi Presidente da Sociedade Brasileira de Alimentação, de 1942 a 1944. Em 1946 idealizou e dirigiu o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil. E, no mesmo ano, ganhou o Prêmio José Veríssimo da Academia Brasileira de Letras.

Foi delegado do Brasil na "Conferência de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas," convocado pela FAO (*Food and Agriculture Organization*) em agosto de 1947. Também em 1947 foi Membro do "Comitê Consultivo Permanente de Nutrição", da FAO.

Foi Presidente do Conselho da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), de 1952 e 1956 e Presidente da Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM).

Essa atuação constante em órgãos governamentais, além do contato com forças políticas e, em especial, a sua proximidade com Getúlio Vargas e o PTB são ainda outros fatores que favoreceram sua imersão na vida pública.

Recebeu o Prêmio Pandiá Calógeras, em 1937. Ganhou o "Prêmio Roosevelt" da Academia de Ciências Políticas dos EUA, em 1952. Também ganhou a "Grande Medalha da Cidade de Paris", em 1953; obteve o "Prêmio Internacional da Paz", em 1954; e, também a Grande Cruz do Mérito Médico, no Brasil.

Em 1955 ganhou o título "Oficial da Legião de Honra", França. E, em 1960, foi eleito Presidente do Comitê Governamental da Campanha de Luta Contra a Fome, ONU. Detentor da "Ordem de Andrés Bello" do Governo da Venezuela, em 1968. Foi membro de várias Associações e Academias no Brasil e no Exterior.

Marcante foi sua eleição para o cargo de deputado federal pelo estado de Pernambuco, de 1954 a 1962 numa mostra da sua inserção tanto intelectual quanto política na sociedade. Deve-se daí uma característica muito marcante em sua trajetória que era a busca por uma intervenção direta na sociedade, na tentativa de achar saídas para as questões que lhe incomodavam.

Nessa eleição, Josué de Castro integrou a coligação do Movimento Popular Autonomista contra a Frente Democrática Pernambucana. Obteve 14.076 votos e se elegeu como o sétimo deputado federal mais votado da coligação. Na sua campanha, Josué de

Castro se articulou tanto com comitês descentralizados nos bairros recifenses e no interior, quanto com os sindicatos.

Vale destacar que nessa mesma eleição Josué de Castro fez uma dobradinha com Francisco Julião, advogado e deputado estadual que depois despontou como líder das Ligas Camponesas, movimento que nos anos seguintes cresceu motivado pela esperança na realização da Reforma Agrária. Também deve ser lembrado que o meio cultural também apoiou a eleição de Josué de Castro.

Na eleição de 1958, o PTB impôs como condição para a sua participação que o núcleo das forças de esquerda não apresentasse candidatos e que apoiassem as candidaturas dos petebistas Josué de Castro e Barros de Carvalho. Josué foi eleito como o deputado federal mais votado da história de todo o Nordeste brasileiro.

Marcelo Mário de Melo Neto, em seu artigo já referido (2012, *passim*), publicou trechos do diário de Josué de Castro iniciado em 4 de janeiro de 1957 e ainda não disponível ao público, dentre os quais alguns são bastante pertinentes quanto aos conflitos interiores vividos por Josué em sua atuação política. Nesse sentido, destacamos os seguintes trechos:

“A verdade é que a política no Brasil só inspira e aguça para uma espécie de atividade espamodicamente agitada e intelectualmente improdutiva. [...] Depois de dois anos como parlamentar, cheguei á triste conclusão da esterilidade e da infecundidade da inteligência no parlamento. É esta uma arena ou circo onde se digladiam outras espécies de força: a astúcia, a audácia, o cinismo, o oportunismo.” (MELO NETO: 2012, p. 42).

Foi Embaixador do Brasil na ONU, em Genebra, de 1962 a 1964. Demitiu-se em virtude do golpe militar de 31 de março de 1964 que, através do Ato Institucional Nº 1, lhe cassaria os direitos políticos, em 09 de abril do mesmo ano. Com sua saída do país fundou e presidiu o Centro Internacional para o Desenvolvimento (CID), Paris, de 1965 – 1973. Foi Presidente da Associação Médica Internacional para o Estudo e Condições de Vida e Saúde (AMIEV), em 1970. Foi Professor Estrangeiro Associado ao Centro Universitário Experimental de Vincennes, Universidade de Paris, de 1968 a 1973. Durante esse exílio na França, faleceu em Paris em 24 de setembro de 1973.

Nas palavras de José Arlindo Soares, Josué de Castro “morreu na cidade de Paris em 1973 ‘de exílio’” (ANDRADE: 2003, p. 9). Muito emblemática, ainda mais em tempos

de funcionamento da Comissão da Verdade, é a afirmação de Betinho em relação à responsabilidade da ditadura militar pela morte de Josué de Castro, ao considerar: "[...] este é um crime político que a ditadura militar tem que debitar na sua imensa conta. A morte dele no exílio". Um assunto ainda não abordado pelos grupos militantes existentes, mas que há de ser ainda foco de discussão que é o alijamento da intelectualidade brasileira ocorrido nesses tempos truculentos no Brasil durante a ditadura.

Sua filha, a socióloga e professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Anna Maria de Castro, que ligada ao departamento de Nutrição e herdeira das discussões implementadas pelo seu pai, em entrevista à *Revista do Instituto Humanitas Unisinos* relembra muitos pontos fundamentais da obra de Josué de Castro e a atualidade das discussões propostas por ele.

Na edição 274 da Revista do Instituto Humanitas Unisinos, cujo título é *Josué de Castro e Graciliano Ramos. A desnaturalização da fome*⁵, em comemoração pelo centenário do nascimento de Josué de Castro, autor de *Geografia da fome* (1946) e *Geopolítica da fome* (1951), além disso, ano de comemoração de 70 anos da primeira edição de *Vidas secas*, de Graciliano Ramos, Anna Maria de Castro, foi entrevistada.

Em sua entrevista, Anna Maria de Castro, fala sobre a influência do seu pai: médico, professor, escritor e parlamentar. Diz que foi ele que conceituou a fome como fenômeno social. Ao destacar o seu trabalho, Anna Maria de Castro cita *Geografia da fome*, como o “seu mais importante livro”, onde colocou o pensamento social brasileiro em destaque. Também cita como expressiva a sua passagem pela presidência do Conselho da FAO, posição que nunca tinha sido ocupada por nenhum brasileiro, na ampliação de seu prestígio internacional.

Em meio aos trabalhos publicados por seu pai, Anna Maria de Castro comenta sobre sua coautoria com a escritora Cecília Meireles, em 1932, quando escreveu *A festa das letras*, uma cartilha que ensinava a boa prática alimentar às crianças, dentro de uma perspectiva que via a educação alimentar como uma dimensão importante dentro do âmbito educacional.

⁵ “Josué de Castro e Graciliano Ramos. A desnaturalização da fome”. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. São Leopoldo, 22 de setembro de 2008. <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2156&secao=274>. Acesso em 06 de julho de 2012.

Esse é um ponto bastante interessante do trabalho de Josué de Castro visto que amplia a sua teorização sobre o fenômeno da fome não só para a carestia de comida, mas também para a necessidade de um planejamento acerca de uma alimentação saudável, completa e nutritiva. Alimentação ligada à educação.

Também a criação dos restaurantes populares do SAPS⁶, é lembrada, que, sendo por ele dirigidos, funcionavam também com o objetivo de orientar os operários na busca de uma alimentação saudável e de baixo custo. A partir dessa proximidade defendida por ele entre nutrição e educação, ajudou, com seus estudos, tanto na criação da merenda escolar, prática até hoje presente em nossas escolas, quanto dos próprios restaurantes populares, que se revela, contemporaneamente, como uma das ações do Fome Zero no eixo de “Acesso aos Alimentos”.

Anna Maria de Castro ressalta o fato de Josué de Castro ter desnaturalizado a fome e, ao fazer isso, transferiu para os homens à responsabilidade maior no seu enfrentamento, evidenciando a necessidade da adoção de políticas públicas capazes de tornar efetivo e permanente o combate à fome. Nesse sentido, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, que reconhece o direito de cada cidadão de ter alimento em quantidade e qualidade suficientes para sua sobrevivência, é prova desta compreensão.

Essa desnaturalização da fome foi fundamental para que o debate acerca do fenômeno passasse para o patamar sociológico de análise agregando nas abordagens os componentes culturais, socioeconômicos, geográficos e educacionais. Esse trabalho realizado por Josué de Castro é o que ainda hoje pauta as políticas de combate à fome no Brasil, ancoradas no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Também Anna Maria Castro em seu artigo *Josué de Castro: arauto da paz* (CASTRO: 2012) relembra que Josué de Castro foi um dos precursores na defesa do salário mínimo, também pontua que ele foi quem ajudou a formular a política de merenda escolar, defendeu a agricultura familiar, combateu o latifúndio, sendo um defensor da Reforma Agrária. Também destaca o fato de Josué de Castro ter repudiado a economia armamentista

⁶ SAPS foi o denominado Serviço de Alimentação da Previdência Social, o seu objetivo se vinculava com a proposta de uma política pública que buscasse atender e melhorar as condições de alimentação dos trabalhadores. O SAPS foi criado pelo governo de Getúlio Vargas, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 05 de agosto de 1940, e se caracterizava pela criação de restaurantes populares que vendiam a preços modestos refeições diárias aos trabalhadores (DECRETO LEI N. 229: 2012). O tempo de vida do SAPS foi de 27 anos, sendo extinto no findar do governo Castelo Branco (DECRETO LEI N. 2.478: 2012).

e ter defendido causas ambientais. Esses são algumas das questões que motivavam o trabalho de Josué de Castro, além, é claro, da sua profunda ligação com a temática da fome.

1.2 Fases da produção de Josué de Castro

Um aspecto bastante interessante na compreensão da obra de Josué de Castro e que aparece na publicação da Unisinos é a tentativa de dividir a sua produção em fases. Dessa forma, o seu trabalho poderia ser compreendido nas seguintes fases: explicativa, crítica e desenvolvimentista.

Sobre a primeira fase, vale ressaltar a divisão regional do Brasil conforme os hábitos alimentares e o combate ao determinismo geográfico que apontava o clima como responsável pela má alimentação da população. Essa fase é importante, pois foi nela que Josué de Castro atacou a perspectiva que desnaturalizava a fome, propondo sua análise a partir da existência de um fenômeno.

Sobre a fase crítica, cabe destacar a lógica de pensamento que concebe o fenômeno da fome coletiva a partir dos conceitos de endemia e epidemia, além de total ou parcial – oculta. Nessa fase também ocorre a superação do chamado “tabu da fome”, além da fundamentação do fenômeno da fome como social e não natural. Também nessa fase deu-se o embate com as teses malthusianas. Tipificam essa fase os livros *Geografia da fome* e *Geopolítica da fome*.

Depois de anos e anos de estudo, Josué de Castro compreende o fenômeno da fome a partir de três pares conceituais: a fome pode ser individual ou coletiva; endêmica (sempre presente) ou epidêmica (ocorrendo em surtos); e total (inanição) ou parcial/oculta (a ausência permanente de determinados nutrientes leva lentamente grupos inteiros à morte, mesmo que os mesmos se alimentem diariamente). A partir dessa compreensão o autor evidencia que a fome persiste e tem efeitos terríveis, já que alcança uma população considerável de indivíduos que comem, mas passam fome. O autor não só enfrenta o problema dos que morrem de fome, mas também dos que comem e enfrentam uma realidade de fome.

Fica-nos clara a importante contribuição de Castro. Para ele a fome deve ser encarada como um fenômeno social e não como um fenômeno natural:

“Ao identificar a fome endêmica na Zona da Mata Nordestina, uma região que apresentava todas as características naturais necessárias à produção suficiente de alimentos para sua população, Josué de Castro nos dá um exemplo de como a fome é um fenômeno produzido socialmente. Ainda no que se refere à desnaturalização da fome, Josué de Castro se contrapõe aos discursos malthusianos que tentam, através de uma abordagem demográfica, responsabilizar o próprio faminto pela fome. Não é difícil, ainda hoje, nos depararmos com esse tipo de discurso que vê no ‘excesso de população’ a principal causa da fome” (WOLFART: 2008, p. 9).

Sobre a fase desenvolvimentista, destaca-se a relação entre a fome e o subdesenvolvimento e a proposta de uma economia humanizada. Essa fase é especialmente importante por se encontrar alinhada ao momento histórico do pós-guerra vivenciado no Ocidente muito marcado pela busca do desenvolvimento econômico.

1.3 *Geografia da fome, Geopolítica da fome* e o “tabu da fome” como questão

Nesse contexto de análise ressalta-se a fase crítica por sua riqueza de conceitos, bem como pela mudança de apreensão da questão da fome proposta por Josué de Castro numa preocupação em melhor instrumentalizar as possíveis políticas públicas formuladas a partir daí.

Em *Geografia da fome*, traduzido para pelo menos 25 idiomas, André Mayer – professor da Universidade de Paris e ex-presidente do Conselho Executivo da FAO –, no prefácio à décima primeira edição (1962), afirma que Josué de Castro não era somente um “homem de laboratório”, mas também um geógrafo, um pesquisador, um historiador. Nesse livro, afirma Mayer, a subnutrição e a carência alimentar aparecem em sua realidade.

Muito mais do que um médico, mais empirista do que um geógrafo em seu trabalho, buscando as diversas interseções do problema por ele tratado, Josué de Castro foi um intelectual no sentido mais sistemático do termo. Pensar a realidade, buscando soluções para os conflitos presentes. Ocupando a função de professor, político, atuando diretamente nas instituições nas quais a fome era o inimigo.

Ainda no mesmo livro, e dando prosseguimento a abordagem, Alceu Amoroso Lima, no prefácio à décima edição com data de 1980, afirma que “passados 25 anos da

publicação desse livro-chave, representa ele ainda hoje o retrato mais trágico e igualmente fiel de nossa realidade nacional” (CASTRO: 1992, p. 19).

Cabe aqui realizar uma atualização dessa observação, o livro *Geografia da fome* tornou-se, ao longo dos anos, o livro de referência sobre o fenômeno da fome, um clássico sobre o tema. Desse modo, qualquer pesquisa que se aventure rumo a essa temática, deve, antes de tudo, realizar uma leitura minuciosa dessa obra que foi a primeira em dar um tratamento sociológico ao fenômeno da fome.

Alceu Amoroso Lima também ressalta que Josué de Castro foi o primeiro a colocar que a política da primazia do recurso ao capital estrangeiro é uma das origens da fome. Além disso, busca em sua obra a frase emblemática com a qual fecha o seu texto: “Metade da humanidade não come e a outra não dorme com medo da que não come...” (CASTRO: 1992, p. 21).

Essas observações cruzadas com o momento histórico da publicação da obra nos fornece o encaminhamento político dado por Josué de Castro. Desse modo, estando o debate proposto localizado na década de 40, em momento histórico de ascensão da Guerra Fria e da disseminação das ideologias opositoras ao comunismo e ao socialismo, o autor aponta o papel nefasto do capital externo na incrementação da fome, em oposição à política do *welfare state* que propagandeia no período.

No prefácio assinado pelo próprio Josué de Castro, inicialmente é denunciada a carência de publicações que tratem do tema da fome, o que coloca de forma sintomática a existência de uma espécie de tabu que envolve essa temática. Essa ideia da existência do tabu sobre a fome será daí por diante uma questão sobre a qual Josué de Castro sempre irá se debruçar ao longo da sua obra e mais, será contra o qual irá dirigir as suas abordagens. Dessa forma, a dissolução do “tabu da fome” será um dos pontos caros para a obra de Josué de Castro, que em seu lugar propõe a ampla divulgação e o amplo debate acerca da existência e das possibilidades de erradicação do, acima de tudo, fenômeno sociológico da fome.

Sobre esse silêncio acerca do tema, Josué de Castro chama a atenção para a existência de preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica no ocidente. Sobre o fundamento moral, este estaria remetido ao universo religioso que vê a fome de alimentos e a fome sexual, como instintos primários e, por isso, “chocante para uma cultura

racionalista como a nossa” (CASTRO: 1992, p. 30). Dessa forma, tais instintos deveriam ser controlados pela razão.

Essa é uma abordagem bastante criativa sobre a questão da fome, ou seja, pensar no silenciamento existente sobre o tema a partir de uma permanência de um imaginário religioso, o qual prega a contenção dos desejos do corpo é mesmo muito estimulante numa sociedade marcada pelas religiões cristãs. Assim, nesse mesmo imaginário coloca associação da fome do corpo que apreende no mesmo patamar a fome de alimentos e a fome de sexo. Cabe aqui lembrar a aproximação dessas ideias em nossa cultura existente através dos indícios linguísticos que usam o mesmo verbo, comer, para falar do processo de alimentar-se e também para fazer referência ao ato sexual praticado.

Sobre os interesses econômicos e sua responsabilidade diante do fenômeno da fome, Josué de Castro denuncia como que o imperialismo econômico e o comércio internacional trabalham no sentido de manter a produção, a distribuição e o consumo como fenômenos exclusivamente no âmbito dos assuntos econômicos. Dessa forma, tentam distanciar-se das questões relacionadas com a dimensão da saúde pública.

Esse é um salto, com certeza, dado por Josué de Castro, ou seja, detectar o problema da fome com suas raízes no processo de produção, distribuição e consumo, no período é indicar a gênese da crítica às sociedades industrializadas capitalistas contemporâneas, regidas por princípios ideológicos do liberalismo reatualizado onde o primado do consumo é o que é exaltado.

Sua formação em Geografia rendeu-lhe a destreza no uso do método geográfico para abordar o tema, consistindo essa metodologia na interpretação dos dados recolhidos. Dessa forma, suas análises são baseadas na quantificação e na qualificação dos dados. Apesar de ter como preferência o método qualitativo, por ser predominante em sua obra. Suas bases teóricas são Titter, Humboldt, Jean Brunhes, Vidal de La Blanche, Griffith Taylor, além de outros.

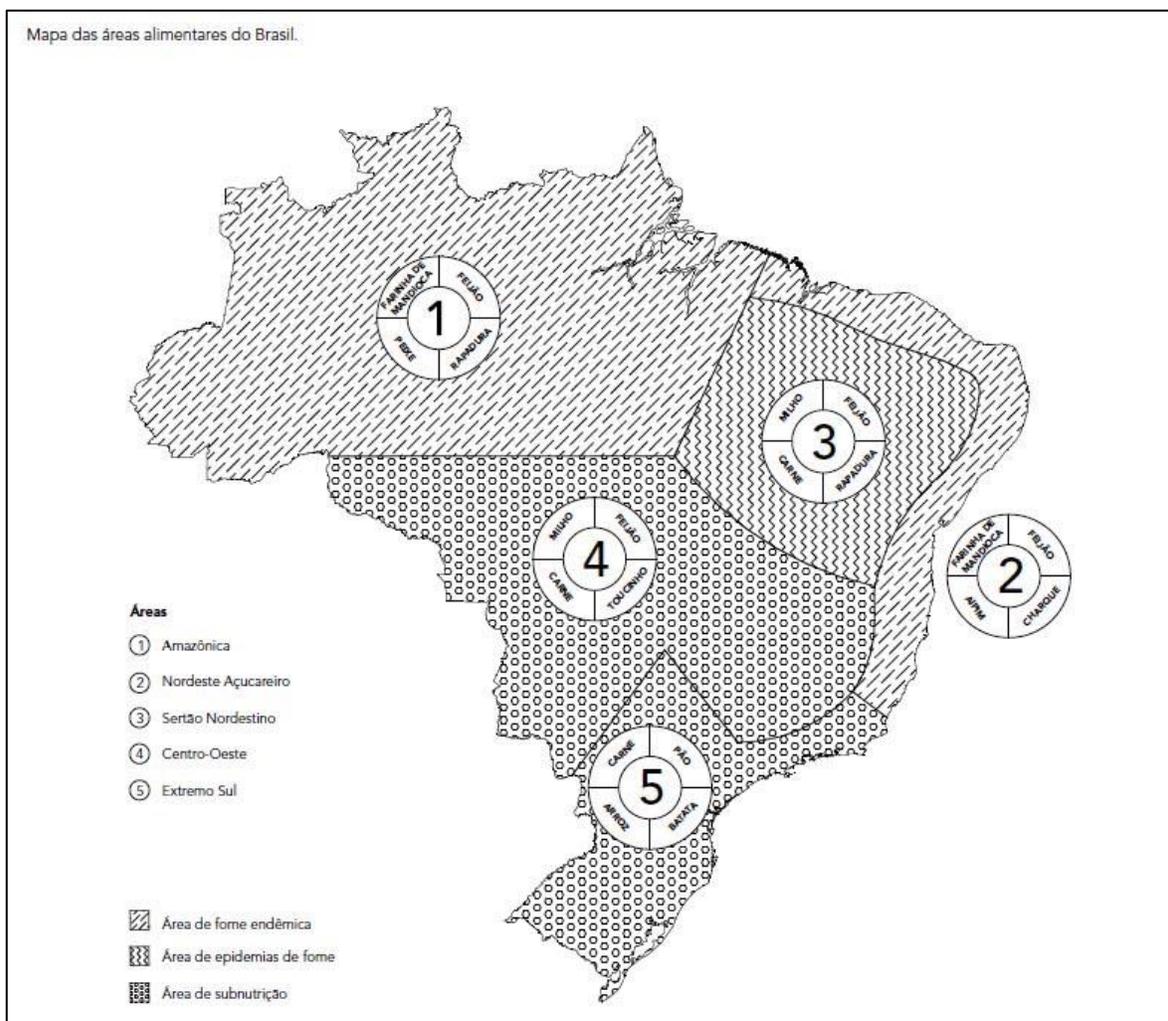
Em *Geografia da fome* foi objetivo de Josué de Castro analisar os hábitos alimentares dos diferentes grupos humanos ligados a determinadas áreas geográficas, atentando para as causas naturais e sociais que condicionam o seu tipo de alimentação e verificando até que ponto essas características influenciam a estrutura econômico-social

desses grupos. Também buscou analisar o fenômeno da fome coletiva de forma endêmica ou epidemicamente manifestada.

Muito interessante é o “Mapa das áreas alimentares do Brasil” proposto por Josué de Castro, onde delimita como “área de fome endêmica” a região da Amazônia; “área de epidemias de fome” a região do sertão nordestino e “área de subnutrição” a região do centro-oeste e a região do extremo sul.

Utilizando-se de método qualitativo, Josué de Castro divide o país em cinco distintas áreas alimentares, a saber: 1- Área Amazônica (estados do Amazonas e Pará, uma parte do território do Mato Grosso, Goiás e Maranhão, e territórios do Amapá e Rio Branco); 2- Nordeste Açucareiro ou Zona da Mata Nordestina (litoral nordestino do Ceará até a Bahia); 3- Sertão Nordestino (compreende os estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia); 4- Centro-Oeste (Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso); e 5- Extremo Sul (à época abrangia os estados da Guanabara, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Tais divisões correspondem ao mapa das áreas alimentares do Brasil e que depois se desdobrará no mapa das carências nutricionais do Brasil:

Mapa 1

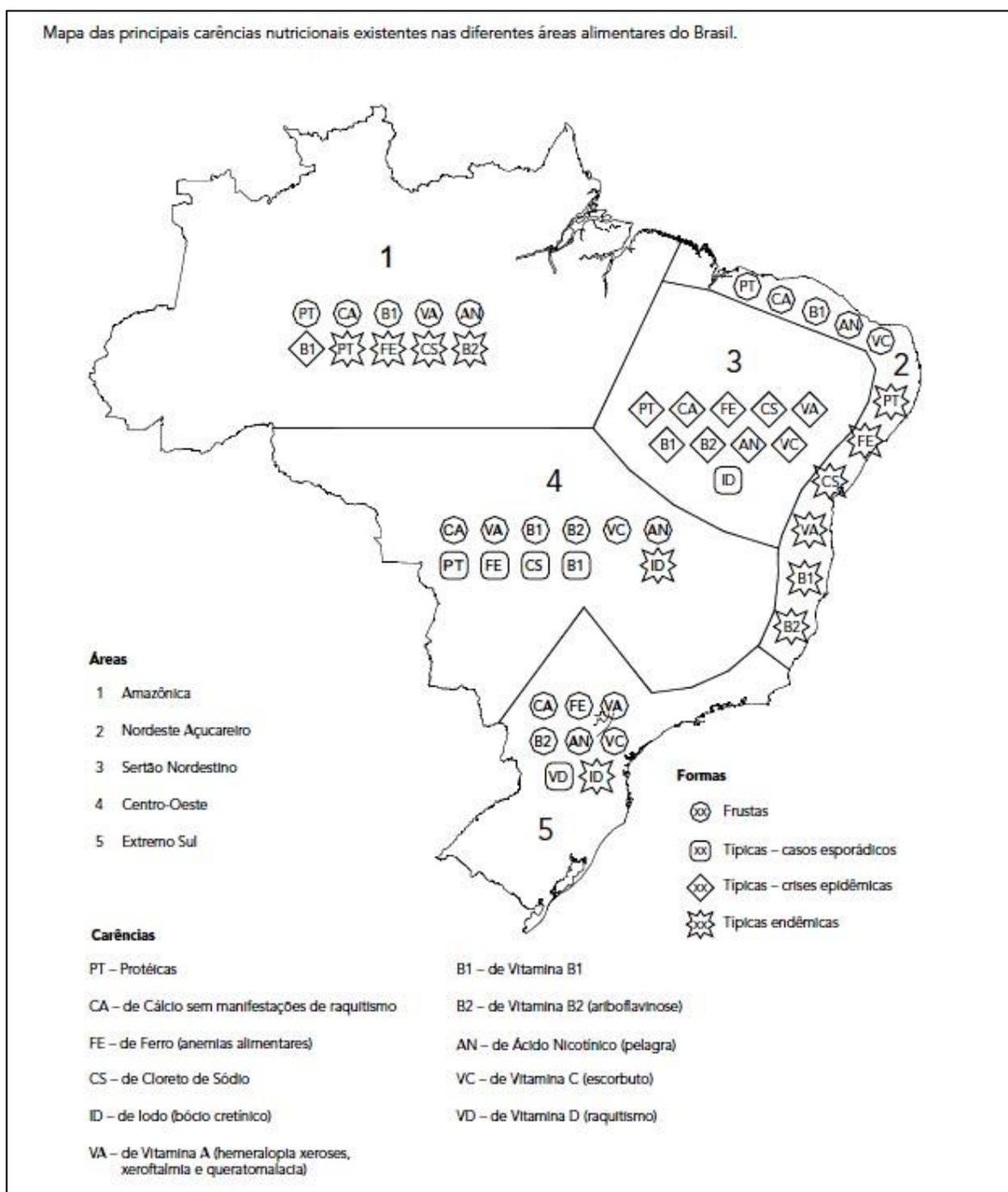


(CASTRO: 1992, p. 41)

Observamos no Mapa 1 a caracterização das diferenças dos regimes alimentares: a Área Amazônica apresentava como dieta básica o consumo de farinha de mandioca, associada ao feijão, peixe e rapadura; o Nordeste Açucareiro tinha como dieta básica o consumo de farinha de mandioca, associada ao feijão, aipim e charque; o Sertão Nordestino tinha como dieta básica o consumo de milho, associado ao feijão, carne (gado, carneiro e cabra) e rapadura; no Centro-Oeste era consumido o milho, associado ao feijão, carne e toucinho; e o Extremo Sul consumia o arroz, pão, batata e carne.

Josué de Castro vai além das diferenças dos regimes alimentares e nos apresenta um mapa das carências nutricionais, também com referência nas divisões regionais que elaborou no mapa brasileiro:

Mapa 2



(CASTRO: 1992, p. 42)

Castro, a partir do mapa de carências nutricionais, realiza estudos e análises comparativas. Ao citar, em especial o livro *Latin America in The Future World* (1945) sobre as condições de vida na América Latina de George Soule, David Efron e Norman T.

Ness, Josué de Castro ressalta 13 itens nos quais os autores registram os aspectos, em sua opinião, mais significativos da vida econômico social da América Latina.

Dentre os itens mencionados, devem ser destacados alguns deles, em especial, como o que afirma que dois terços, ou talvez mais, das populações da América Latina são de subnutridos e, mesmo em algumas regiões, indica haver fome absoluta. Outro item interessante é o que afirma que três quartos da população, da maior parte dos países da América Latina, são de analfabetos e, nos países restantes, a proporção de analfabetos varia de 20 a 60%. Ainda o item que afirma que a metade da população da América Latina sofre de doenças infecciosas ou carenciais.

Também vale destacar o item que afirma que uma maioria da população rural não possui terra, havendo uma minoria de senhores de terras nacionais e organizações estrangeiras. Além disso, o fato da maior parte das indústrias extrativas da América Latina pertencer ou ser controlada por organizações estrangeiras também é apontado.

Josué de Castro reafirma ainda a necessidade de uma educação adequada das massas, em contraposição, ao movimento mais comum que aponta a necessidade de reeducação das elites em relação aos seus deveres cívicos. Isso posto é muito significativa essa consideração, pois coloca não somente uma concepção das carências alimentares possivelmente serem combatidas a partir de uma educação alimentar adequada, como também coloca a responsabilidade de toda sociedade no combate ao fenômeno da fome, isso numa realidade de economia contaminada pela ideologia liberal.

Na Introdução do livro, Josué de Castro denuncia a existência da fome coletiva como fenômeno social generalizado e geograficamente universal. A partir dos inquéritos sociais e dos levantamentos estatísticos, Josué de Castro ressaltava que no continente americano o que há é subnutrição e fome.

Em especial, sobre a América Latina, Josué de Castro afirma que:

“Na parte do continente que corresponde à América Latina, o fenômeno ainda é mais grave. Mais de dois terços da população desta área passam fome, sendo que em algumas zonas a fome alcança três quartas partes da população” (CASTRO: 1992, p. 57).

Também Josué de Castro ressalta que a alimentação do brasileiro revela-se precária e desarmônica no que diz respeito às qualidades nutritivas em função de fatores socioculturais.

Ressalta-se aqui o capítulo VI, *Estudo do conjunto brasileiro*, onde Josué de Castro inicia sua abordagem afirmando que “o Brasil é realmente um dos países de fome no mundo atual” (CASTRO: 1992, p. 279). Também declara que sua abordagem ao longo do livro privilegia a metodologia qualitativa em detrimento da quantitativa, tendo como um dos fatores a sua formação em Geografia. O autor se demonstra avesso ao amontoamento de dados estatísticos, por muitas vezes nos enganarem por seus grandes agrupamentos e homogeneização dos fatos:

“Não vamos, para completar o quadro do conjunto brasileiro, enfileirar aqui dados estatísticos comprovantes dessa miséria alimentar. Embora esses números enchessem a vista de certos tipos de leitores, resolvendo as suas dúvidas com uma simples comparação de cifras, e satisfazendo a sua curiosidade estatística, não nos tenta o método. Este ensaio não visa propriamente a uma análise do problema em seus aspectos quantitativos, mas, principalmente, em seus aspectos qualitativos. O método estatístico com sua tendência substancial para os grande agrupamentos e para a homogeneização dos fatos não nos poderia dar em seus painéis genéricos uma noção exata de certas nuances, das infinitas gradações de cores de que se reveste o fenômeno, nos dois sentidos, no vertical e no horizontal, na ampla superfície de sua área territorial e nas diferentes capas sociais que estruturam a nacionalidade. Esta a razão pela qual os dados estatísticos apenas participam deste ensaio como matéria-prima, a ser que possível manipulada e transformada em argumentos explicativos sem que o seu texto se ressinta de um certo peso das notas explicativas, visando penetrar um tanto mais a fundo a essência do fenômeno, tão cambiante e polimorfo, como o da fome em sua expressão social” (CASTRO: 1992, pp. 279-280).

É a partir de uma “fraqueza do poder político central” que Josué de Castro analisa o processo ocorrido no Brasil ao longo da sua história e que diz respeito ao fenômeno da fome. Dessa forma, afirma que os interesses colonialistas manipularam no sentido de que o progresso econômico se limitou a ampliar os lucros de um pequeno número de proprietários agrícolas, não atingindo o conjunto da população.

Josué de Castro também denunciou a existência de uma política no Brasil que prioriza o desenvolvimento das áreas já desenvolvidas, não buscando integrar no sistema econômico nacional áreas “marginais”, tais como Nordeste e a Amazônia. Sobre o

Nordeste, afirmou ser este o mais alarmante problema por concentrar um terço da população brasileira que vive em condições precárias.

Ao reafirmar a necessidade de estimular o desenvolvimento do Brasil de maneira igualitária, Josué de Castro afirma:

“Promover o desenvolvimento econômico-social autêntico será antes de tudo procurar atenuar esses desníveis, através de uma melhor distribuição da riqueza e de um mais justo critério de investimentos nas diferentes regiões e nos diferentes setores das atividades econômicas do país” (CASTRO: 1992, p. 286).

Josué de Castro retoma a ideia que aparece no subtítulo do livro: *Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)* para falar do desenvolvimento promovido pelo governo, dessa forma, este ficaria num dilema entre o pão ou o aço, ou seja, de investir as disponibilidades na obtenção de bens de consumo ou de concentrá-las na industrialização intensiva, sacrificando durante um tempo as aspirações de melhoria social da coletividade.

Para os economistas do período, em sua maioria muito marcados pelo ideário desenvolvimentista, deve-se concentrar inicialmente todo esforço no “aço”, ou seja, na industrialização. Entretanto, Josué de Castro propõe o atendimento simultâneo ao pão e ao aço.

O autor afirma existir no Brasil um regime agrário feudal em pleno século XX. Dessa forma, é como se perdurasse no Brasil o regime das capitânicas hereditárias estabelecido em 1534 por D. João III de Portugal, segundo Josué de Castro. Sobre esse ponto:

“No recenseamento de 1950, ficou evidenciada a existência no Brasil de algumas dezenas de propriedades que são verdadeiras capitânicas feudais: propriedades com mais de 100.000 hectares de extensão” (CASTRO: 1992, p. 299).

Logo adiante o autor afirma a “necessidade histórica” de implementação da Reforma Agrária, como um imperativo nacional. Essa reforma agrária proposta se caracterizaria por uma revisão das relações jurídicas e econômicas entre os que detêm a propriedade agrícola e os que trabalham nas propriedades rurais. Assim, o objetivo de tal medida consistiria numa limitação à exploração da propriedade agrária, de forma a tornar o seu rendimento mais elevado e melhor distribuído em benefício de toda a coletividade rural.

Em suas palavras afirma: “precisamos enfrentar o tabu da Reforma Agrária – assunto proibido, escabroso, perigoso – com a mesma coragem com que enfrentamos o tabu da fome” (CASTRO: 1992, p. 301).

Conclusivamente, Josué de Castro reafirma a necessidade de uma “inadiável” política alimentar mais efetiva, que, acelerando o processo de desenvolvimento, crie meios de elevação dos nossos padrões de alimentação. “A fome não é mais do que uma expressão – a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico” (CASTRO: 1992, p. 305).

Em prefácio que escreveu para *Geopolítica da fome*, livro da fase “crítica” de Josué de Castro, Pearl S. Buck – Prêmio Nobel de Literatura –, afirma ser “este o mais encorajador, o mais esperançoso e o mais generoso livro que eu já li em tôda a minha vida” (BUCK, apud CASTRO: 1957, p. 9). Cabe ressaltar a referência que Buck faz ao momento da publicação do livro, assim, o autor destaca a importância do livro como contribuição para a felicidade e a paz dos homens.

A passagem citada do prefácio ganha grande relevância quando se observa ter sido escrita pouco mais de uma década após o fim da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, a paz se colocava como um valor a ser conquistado pela humanidade. Diferentemente da conjuntura na qual a *Geografia da fome* foi escrita, visto que, mesmo em se tratando da década de 40 e haver a questão da Segunda Guerra Mundial presente, a questão colocada pelo livro faz referência ao subdesenvolvimento que assolava uma gama de países, fazendo com que a fome fosse um dos problemas a serem enfrentados.

Cita as teorias de Darwin e de Malthus por estarem ultrapassadas diante da abordagem contida nesse livro, onde está demonstrado que a superpopulação é o resultado da fome e não a causa desta.

Esse ponto é especialmente importante visto que, no período no qual o livro foi escrito, essas teorias passavam por um processo de reatualização, com previsões pessimistas diante da possibilidade de crescimento desenfreado da população mundial. Opor-se a isto, foi mérito de Josué de Castro e mais, indicar que o quadro de fome generalizada propicia o crescimento da população é sua inovação teórica. Desse modo, o combate à fome leva ao equilíbrio do crescimento populacional, segundo a teoria de Josué de Castro.

Lord John Boyd Orr – Prêmio Nobel da Paz –, no Prefácio que assina, propõe como título alternativo para o livro apresentado a designação *Fome e política*, em função das propostas que o livro reúne para o campo da política.

Seguindo a mesma linha de abordagem de Buck, Orr fala da necessária leitura da obra por parte de todos os políticos para que uma Terceira Guerra Mundial seja impedida, já que com a continuidade da existência da fome na humanidade faz com que a probabilidade de um conflito ocorrer seja iminente.

Interessante é a perspectiva de análise que Orr traz ao afirmar que, nos últimos cem anos, a liberdade política e econômica começa a ser considerada como um direito inalienável de todo ser humano, o que impediria uma luta brutal pelo lucro, segundo o autor.

No prefácio assinado por Max Sorre – professor da Sorbonne, Paris/França –, é interessante a afirmação do autor sobre a crítica aos “malefícios do imperialismo e do colonialismo” (SORRE, apud CASTRO: 1957, p. 21) presente no livro em questão. Também o destaque dado por Sorre ao “tratamento geográfico” dado por Josué de Castro ao problema da fome, o que lhe confere a capacidade de esclarecer de maneira mais complexa tal temática a partir das condições do meio.

No prefácio escrito por Josué de Castro para a 1ª edição do livro (1946), é destacada a utilização do termo geopolítica, o que, para o autor, diz respeito ao método de interpretação da dinâmica dos fenômenos políticos em sua realidade espacial, “com as suas raízes mergulhadas no solo ambiente”.

Em seu prefácio à 3ª edição, o autor ressalta que, em detrimento das mudanças ocorridas na economia alimentar no mundo nos últimos anos, a situação geral não se diferencia muito da que foi exposta na primeira edição do trabalho, dessa forma, dois terços da humanidade continuam a passar fome e as vítimas desta fome endêmica continuam concentrando-se nas regiões subdesenvolvidas do mundo.

Sobre *O fenômeno universal da fome*, o autor aborda *O tabu da fome*. Nesse sentido, aproxima a existência do tabu da fome com a existência de um tabu do sexo, uma ideia que já tinha sido indicada em seu livro *Geografia da fome*, anteriormente aqui referido. Entretanto, essa ideia é ampliada e ligando-a a condição de algo vergonhoso que ambos, sexo e fome, estariam ligados. “Qualquer coisa de impuro e escabroso e, portanto,

indigna de ser tocada – um tabu” (CASTRO: 1957, p. 46). Sua referência, para essa afirmação, encontra-se na obra de Freud *Totem y Tabu*.

Nesse sentido, Josué de Castro ressalta a existência de um princípio moral que favorece juntamente com outros elementos para a existência de uma “conspiração do silêncio” sobre a questão da fome. Ligado à fome dos alimentos e à fome sexual, esse princípio remeteria à necessidade de um controle sobre os instintos primários, estando inscrito numa sociedade racionalista.

Também afirma a existência de interesses econômicos que, juntamente com os preconceitos de ordem moral, contribuem para o silenciamento. Desse modo, interesses de uma minoria dominante e privilegiada que trabalham para esconder o fenômeno da fome do panorama intelectual moderno. Assim, o imperialismo econômico e o comércio internacional, controlados por essa minoria, fazem com que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuem no âmbito dos fenômenos econômicos e não passem para o âmbito social, para o bem da coletividade.

Josué de Castro ao abordar o tema “Abundância e mesquinhez da natureza” afirma que a tentativa de provar que a fome é um fenômeno natural não pode se apoiar nos conhecimentos científicos da contemporaneidade. Adiante afirma que o problema da fome é de distribuição e, nesse sentido, cita Frank Boudreau (1946, *passim*).

No subitem “O espantinho malthusiano” Josué de Castro afirma que a teoria neomalthusiana culpa os famintos pela fome ao aumentar a pressão demográfica do mundo. Assim, essa é uma teoria do “faminto-nato”: “o faminto passa fome porque é faminto-nato, como o criminoso da antiga teoria lombrosiana mata e rouba por ser criminoso-nato” (CASTRO: 1957, p. 66).

Para Josué de Castro a fome coletiva tem que ser entendida como um fenômeno que atinge de maneira endêmica ou epidêmica as grandes massas humanas. Chama a atenção para a atmosfera na qual o livro foi escrito, ou seja, um ambiente contaminado pela corrupção, pela frustração e pelo medo numa conjuntura de pós-guerra.

Interessante é o ponto de vista defendido por Josué de Castro sobre a fome, afirma ele que esta é a responsável pela superpopulação e não o contrário. Nesse sentido, fala sobre o aumento da fertilidade da população mais atingida pela fome. Assim, o controle do aumento da população passa pelo extermínio da fome.

Em detrimento de algum nível de repetição contido em sua obra, Josué de Castro prima pela defesa árdua de suas ideias e o investimento no processo de maturação das suas teorias. Assim sendo, vemos, ao longo dos trabalhos do autor, as mesmas questões sendo retomadas, entretanto, são aprofundadas em suas considerações ou mesmo são aplicadas nas mais diversas dimensões, partindo do local, para o geral num movimento primoroso de análise sociológica que tem como preocupação não somente a identificação das questões que devem ser tratadas, mas também as saídas possíveis existentes para que o desenvolvimento humano ocorra em sua dimensão mais ampla e que atinja o maior número de indivíduos possível.

Outra publicação de Josué de Castro que deve ser ressaltada é o livro *O livro negro da fome* (CASTRO: 1966, passim) o qual tem o caráter inicial de reivindicar a criação da Associação Mundial de Luta Contra a Fome. Nele, a situação alimentar do mundo é apresentada com suas implicações políticas e sociais.

A recomendação contida nesse livro é muito sintomática no sentido de expor a crítica que Josué de Castro vai aprimorando em relação à política liberal. Nesse sentido, recomenda a organização de um movimento de proporções mundiais para o combate da fome como a “mais típica e a mais trágica manifestação do subdesenvolvimento econômico” (CASTRO: 1966, p. 1).

Desse modo, para Josué de Castro, o fenômeno da fome tem uma íntima relação com o subdesenvolvimento econômico. Assim, a emancipação econômica e a elevação dos níveis de produtividade se colocam como as únicas possibilidades de extermínio da fome.

Anna Maria de Castro, aqui já apresentada, na qualidade não só de sua filha, mas também sua herdeira intelectual, em 1983 organizou uma publicação *post mortem* cujo título é *Fome, um tema proibido* (CASTRO: 1983, passim). Nesse livro, é lembrada por Anna Maria de Castro a cassação de Josué de Castro em 1964, aos 56 anos, na qualidade de Embaixador do Brasil junto aos Órgãos das Nações Unidas em Genebra. Em suas palavras:

“Interrompia-se, momentaneamente, pelo arbítrio da medida, a profícua atividade intelectual do humilde médico brasileiro que aos 21 anos iniciara sua atividade clinicando na cidade do Recife e chegara a representante do Governo de seu País” (CASTRO: 1983, p. 9).

Narra como no exílio, Josué de Castro criou o Centro Internacional de Desenvolvimento e lecionou Geografia Humana na Universidade de Paris, até a sua morte, em 1973.

Um dado interessante que Anna Maria de Castro esclarece é acerca da censura sofrida por Josué de Castro por falar em fome num período no qual a expansão do capitalismo não poderia ser impedida. Dessa forma, sua oposição ao liberalismo levava à crítica ao capitalismo, o qual para Josué de Castro era responsável por gerar bolsões de miséria cuja expressão máxima era a fome.

1.4 Recife: retorno incessante

“Heródoto dizia que o Egito era um dom do Nilo. Tudo lá era fruto das águas: terra, economia e religião. Também o Recife – essa pitoresca cidade discreta e envolvente – é um dom dos seus rios. Das águas dos seus rios encontrando as águas do mar, formando bancos de pedras – recifes” (CASTRO: 1957, p. 16).

Muito interessante é a presença constante do seu lugar de origem em suas obras, pois Recife está perenemente presente em suas análises. Josué de Castro afirma que foi durante a sua infância em Recife que descobriu a fome, nos alagados, nos mangues do Capibaribe, nos bairros: Afogados, Pina, Santo Amaro, Ilha do Leite.

“[,,] a lama dos mangues do Recife, fervilhando de caranguejos e povoada de seres humanos feitos de carne de caranguejo, pensando e sentindo como caranguejo” (CASTRO: 1983, p. 18).

Sobre o Nordeste e, em especial, sobre a cidade do Recife, o autor afirma conjugar duas sociedades estruturadas economicamente: a agrária feudal e a capitalista, de maneira destoante, sem que uma tenha se fundido na outra. Desse modo, a “sociedade dos mangues” é uma sociedade entre estas duas estruturas. Entretanto, Josué de Castro não se limita ao cenário nordestino e amplia as suas percepções e considerações para o universal num processo de dar-se conta de que o fenômeno da fome encontra-se nas diversas sociedades humanas ao longo de toda a história.

Retomando a questão do exílio, esse afastamento foi insuportável de sua querida cidade do Recife, que nas suas palavras “constituía o fundo essencial do quadro de minha

infância e juventude”. E ainda, lembremos aqui das suas palavras "não se morre só de enfarte, ou de glomero-nefrite crônica... Morre-se também de saudade"⁷.

Ao falar de seu pai, Anna Maria de Castro afirma que:

“Josué de Castro morreu, mas sua obra permanece como uma ‘Mensagem’ para as novas gerações que construirão o mundo que imaginava possível” (CASTRO: 1983, p. 12).

Um caráter socioeconômico e político, essa é talvez a maior contribuição dada por Josué de Castro ao debate iniciado por ele acerca do fenômeno da fome. Dessa forma, inteiramente ligado à questão do desenvolvimento social e econômico. Intuitivamente ao iniciar os seus questionamentos sobre a questão da fome, o seu discurso ia de encontro às políticas públicas existentes, ao longo dos anos, com o desenvolvimento de suas análises teóricas, a sua crítica voltou-se mais diretamente à exploração e exclusão social gerada pelas políticas neoliberais (ANDRADE: 2003, passim).

A atualidade das considerações feitas por Josué de Castro durante o século XX é tristemente atual. Seu pensamento ainda pertinente nos dias de hoje são sinais de que ainda não está clara para a humanidade a necessária e urgente ligação existente entre desenvolvimento e fome. Dessa forma, o desenvolvimento por si só, ou seja, cego diante do fenômeno da fome, não é desenvolvimento, mas sim exclusão.

Uma crítica regionalista como a que Gilberto Freyre realizou ou uma crítica concretista e modernista como a realizada por João Cabral de Melo Neto e Graciliano Ramos, esses são elementos presentes na obra de Josué de Castro como Michel Zaidan Filho aponta em suas considerações sobre o legado deixado por esse intelectual (ANDRADE: 2003, p. 84).

Esse regionalismo presente em Josué de Castro se opôs ao processo de modernização urbana e social do Brasil, num contexto de industrialização muito fortemente presente, em especial, na cidade de São Paulo. Tal regionalismo serviu de combustível para incrementar suas críticas diante das mudanças sociais acarretadas por esse processo de industrialização.

⁷ <http://www.josuedecastro.com.br/port/bio.html>. Acesso em 31 de julho de 2012.

Sua atualização, sem dúvida, destaca-se por suas abordagens apoiadas no campo da geografia humana que identifica as precárias condições de vida de populações marcadas pelo flagelo da fome em áreas periféricas. Nesse sentido, a sua formação que conjuga diferentes campos de conhecimento auxiliou o nosso autor para que seu trabalho se tornasse não somente mais amplamente construído como também, recebido em diversos centros.

1.5 A atualidade de Josué de Castro

A contribuição de Josué de Castro, sem dúvida, é a maneira inovadora que propõe ao tratamento acerca do fenômeno social da fome e a busca por soluções. Sua obra ao repercutir em todo o mundo possibilitou outras formas de interpretação dos fatos sociais.

A permanência do quadro de fome mundial denunciado por Josué de Castro é prova de que apesar de todo seu esforço em propor soluções para a erradicação desse flagelo, muito ainda falta para ser feito no que diz respeito, em especial, aos poderes públicos constituídos. Assim, sabe-se que milhões de pessoas, diariamente, vão dormir com fome em todo o mundo. Além disso, milhões de crianças morrem todos os anos em função da fome.

Condições mínimas de alimentação além de cuidados sanitários básicos poderiam amenizar esse retrato do fenômeno da fome. Em nosso país, direitos estão sendo infringidos cotidianamente em relação à garantia da preservação da dignidade humana.

Vivemos num tempo de grandes avanços científicos e tecnológicos, entretanto, o fenômeno social da fome permanece e, em alguns lugares, esse drama tem sido agravado em função das condições econômicas que, em crise, colaboram para o aumento do contingente de famintos. “Há um grande contingente de miseráveis e despossuídos!” (ADAS: 1988, p. 5). Nas palavras de Adas Melhem, autor de livros da área de Geografia que também se ocupou do tema da fome em seus estudos. A afirmação é absurdamente desumana quando comparada com a informação de que o mundo, atualmente, produz somente em grãos o que bastaria para assegurar à sua população as 3000 calorias e os 65 gramas de proteínas que cada pessoa necessita diariamente (ADAS: 1988, p. 6).

O fenômeno da fome é um problema não só biológico, mas sim, um grave problema político, econômico e social. Resultado de processos que são responsáveis pelo seu

aumento e agravamento e que somente com intervenções diretas terão o seu ciclo alterado. Numa conjuntura onde o desperdício é constante, muitas vezes, ouvimos e lemos a denominação “sociedade do desperdício” para designar o mundo atual. Entretanto, as permanências de estruturas econômicas, políticas e sociais inadequadas são palpáveis, onde a sua maior expressão são os famintos do mundo.

Com o livro *Geografia da fome* Josué de Castro denunciou o fenômeno e essa foi a contribuição mais desconcertante para o conjunto de intelectuais do período. A denúncia de um flagelo vergonhoso e ainda existente em nossos dias. Em *Geopolítica da fome* o autor dá continuidade ao seu trabalho e o amplia para analisar todo o mundo. Opõe-se aos teóricos malthusianos e neomalthusianos que ainda hoje se encontram em nossa sociedade alardeando teorias catastróficas e que responsabilizam sempre o mais fraco. Em meio a expansão do capitalismo, Josué de Castro falou em fome apesar de todo incômodo provocado pela palavra, o que contrariou os defensores do sistema e lhe rendeu um exílio político.

Em *O livro negro da fome* reivindica a criação de organismos internacionais comprometidos com a erradicação do fenômeno da fome, revelando a realidade social do chamado “Terceiro Mundo”. Por fim, destaca-se a atualidade dos seus últimos escritos no combate à fome expostas no livro *Fome: um tema proibido*.

“E foi contra ela,” a fome “em toda a sua extensão e manifestações, que travou o bom combate de sua vida” (ANDRADE: 2003, p. 107), nas palavras de Anna Maria de Castro, em seu capítulo *Josué de Castro, brasileiro e nordestino*.

Um cidadão do mundo, entretanto, no âmbito afetivo levou consigo a sua natalidade em Recife, a sua filiação ao estado de Pernambuco e sua cultura nordestina. O ciclo do caranguejo, ideia proposta por ele, foi a sua triste inspiração desde a infância e que levou consigo como forma de, comparativamente, identificar as suas marcas em outras tantas culturas.

Um intelectual engajado e mobilizado pelas questões do seu tempo. Via nos seus estudos a possibilidade de buscar saídas para a miséria que tanto lhe incomodava em sua existência acima de tudo humana. A sua triste atualidade é o desafio proposto para cada um de nós na solução do urgente e indecente fenômeno da fome ainda presente em nossos dias.

A influência exercida pelo pensamento do intelectual Josué de Castro é muito abrangente, ocupando vários espaços do nosso cenário, sendo acadêmico ou militante, entretanto, vale ressaltar que, no campo da cultura, o movimento Mangue Beat, que tem como ícone o músico pernambucano Chico Science, apropriou-se da imagem do caranguejo com uma antena parabólica como seu símbolo, numa clara referência às condições existentes nos mangues no entorno da cidade de Recife, representando, acima de tudo, a resistência das periferias e a luta por uma melhor qualidade de vida.

O chamado Mangue Beat caracteriza-se por uma linguagem própria presente nas músicas e por alguns sucessos que ganharam repercussão muito além dos arredores dos manguezais e que exprimem em suas letras a luta cotidiana dessa população que sobrevive apartada das mínimas condições de vida com dignidade.

Como exemplo dessa produção artística engajada e que foi amplamente divulgada ressalta-se a música *A cidade* de Chico Science e Nação Zumbi, em especial, o refrão, que propõe uma reflexão sobre os movimentos recorrentes de exploração e ascensão social sempre dos mesmos segmentos existentes no espaço urbano:

“A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.
A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.”

Nas palavras do próprio Chico Science colhidas no documentário *Josué de Castro, cidadão do mundo*⁸:

“[...] eu não aprendi na escola sobre Josué de Castro, é uma pena isso! Mas depois eu fiquei conhecendo Josué de Castro quando a gente fez essa coisa do movimento Mangue e vi o quanto é importante a figura do Josué de Castro na história de Pernambuco. Um homem caranguejo!” (TENDLER: 1994).

No mesmo documentário referido, outros tantos depoimentos reforçam, além da atualidade do pensamento de Josué de Castro, a sua pertinência e inteligência. Dentre alguns, destacam-se:

⁸ *Josué de Castro, cidadão do mundo*. Direção de Silvio Tandler. Roteiro de Adolfo Lachtermacher, Josué de Castro Filho, Silvio Tandler e Tânia Fusco. Produção de Adolfo Lachtermacher. Brasil, 1994.

Jorge Amado – escritor:

“[...] ele era apenas um brasileiro, um grande brasileiro! [...] sabia da fome, e como ele sabia da fome!”

Darcy Ribeiro – senador e antropólogo:

“[...] Josué é o homem que eu mais admirei! Eu digo mesmo que Josué é o homem mais inteligente e mais brilhante que eu conheci. [...] ninguém tem ideia hoje da importância do Josué.”

Herbert de Souza – sociólogo:

“[...] ele foi quem disse que existe fome no Brasil! Ele foi quem deu à fome o estatuto político!”

Barbosa Lima Sobrinho – presidente da ABI:

[...] essa apresentação feita por ele, mostrando que a realidade na Geografia da fome, mostrando o que era o Brasil [...] Poderia dizer que o *Geografia da fome*, poderia, de certo modo, ser equiparada à carta de Pero Vaz de Caminha!”

Rachel de Queiróz – escritora:

[...] a fome era encoberta, era esquecida... e Josué trouxe à luz do dia!”

Ignacy Sachs – diretor de estudos EHESS/França:

“[...] o mapa da fome no Brasil não teria sido feito se não tivesse havido a Geografia da fome de Josué”.

Milton Santos – geógrafo:

“Josué mostrou quais são as causas reais da fome e chamou a atenção para a possibilidade de solução” (TENDLER: 1994).

A descoberta da fome, para Josué de Castro, foi, sem dúvida, o grande feito do século XX. Tal descoberta foi a responsável por uma nova perspectiva para a humanidade. Tal contribuição está intimamente ligada à obra desse intelectual brasileiro, que não se calou diante das questões que lhe incomodavam e, acima de tudo, buscou através da sua trajetória de vida as saídas possíveis para os problemas sociais que ainda hoje afligem o Brasil e tantos outros lugares. Josué de Castro foi “um homem” muito “interessado no espetáculo do mundo”.

Quanto a Zé Luís, personagem do conto citado no início deste capítulo, *O ciclo do caranguejo*, “ainda vai para o trabalho sossegado, sua família permanece dentro da própria comida!” (CASTRO: 1957, p. 27).

2- QUADRO REFERENCIAL DO NASCIMENTO DO FOME ZERO

O Fome Zero foi concebido como parte prioritária da plataforma eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, quando candidato à presidência da República Federativa do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT), para o pleito eleitoral de 2002. Inicialmente, é importante situarmos a conjuntura histórico-sociológica tanto externa quanto interna na qual o referido projeto nasceu.

Deve ser destacado que o Projeto Fome Zero (PFZ) tem sua base teórica, pensado como política de Estado, no Governo Paralelo, após a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989. Mais precisamente, foi em 1990 que foi dado início ao chamado “Governo Paralelo”, marcado pelo alto grau de insatisfação com as políticas desenvolvidas naquela conjuntura, tendo Luiz Inácio Lula da Silva, o "Lula", como participante. Tal grupo, também em sintonia com a política internacional e tocado pela situação emergencial da fome no Brasil, propôs a discussão e, posteriormente, a construção do acesso ao alimento como um direito humano.

Importante aqui salientar que a questão da fome, ao longo do século XX, em especial, foi tratada de maneira diferente, na qualidade de política de Estado, tendo o seu ápice e estando em seu estado atual colocada na categoria de direito humano. Consideração que cabe um aprofundamento reflexivo, trabalho que será realizado por essa tese nas páginas a seguir.

2.1 A conjuntura externa

2.1.1 A crise do socialismo real⁹, o fim da Guerra Fria e a ascensão do neoliberalismo.

O historiador inglês Eric Hobsbawm (2003) cunhou a expressão “breve século XX” ao considerar que este principiou com o assassinato do arquiduque Francisco Ferdinando,

⁹ O conceito de socialismo refere-se à defesa da propriedade pública ou coletiva, à administração planejada dos meios de produção e distribuição de bens, caracterizando uma sociedade calcada na igualdade de oportunidades. Já o socialismo real (possível) alterou profundamente a semântica do conceito de socialismo que por muitos é, equivocadamente, associado, ao totalitarismo e ao desrespeito a certos Direitos Humanos. O exemplo mais característico do socialismo real foi o da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

na Bósnia¹⁰, acontecimento que deu origem a configuração do conflito mundial de 1914-1918 e terminou com a queda do muro de Berlim em 1989, que estaria na base do desmoronar do bloco socialista no leste europeu, capitaneado pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Cerca de dois anos após a queda do muro de Berlim e a consequente unificação das duas Alemanhas (República Federal Alemã, RFA, Alemanha Ocidental e República Democrática Alemã, RDA, Alemanha Oriental), ocorreu a decretação do fim da URSS em 1991, pelo último secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), Mikhail Gorbachev.

Para esta pesquisa não será realizada uma abordagem histórica e analítica das complexas razões políticas, econômicas e sociais que levaram aos dois acontecimentos citados – a queda do muro de Berlim e a extinção da URSS –, mas sim caracterizar que marcaram o início de uma nova era nas relações internacionais, que até então tinham por centro a Guerra Fria.

A expressão Guerra Fria tornou-se usual a partir do pós-1945 para definir a forma como o mundo estava dividido; ou seja, em duas áreas de influência, de um lado os EUA e do outro a URSS. Países defensores e organizados em torno de sistemas políticos antagônicos que, de forma bastante genérica, costumam ser designados como *capitalismo* e *comunismo*.

Entre as principais transformações ocorridas na nova ordem internacional que adveio no fim do século XX, com o término da Guerra Fria, vale considerar:

I – Os EUA tornaram-se a única potência política e militar sobre a face da terra. Em decorrência o poder exercido por esse país sobre as Nações Unidas, passou a ser praticamente absoluto e os postulados políticos, econômicos e culturais típicos do liberalismo estadunidense, passaram a ter uma penetração ainda maior do que já tinham sobre o resto do mundo.

¹⁰ Em 28 de junho de 1914, o arquiduque Francisco Ferdinando, herdeiro do Império Austro-Húngaro e sua esposa Sofia foram assassinados em Sarajevo, capital da Bósnia por Gavrilo Princip, membro da Jovem Bósnia, grupo terrorista que almejava a unificação da "Terra dos Eslavos do Sul" (Iugoslávia). Tal acontecimento foi o estopim da detonação da Primeira Guerra Mundial.

II – As lutas políticas que, após a triunfante revolução bolchevique na Rússia, em outubro de 1917, foram cada vez mais se internacionalizando e se estruturando em torno do postulado marxista da luta de classes e do nascimento dos partidos comunistas, filiados a Internacional sediada em Moscou e espalhadas por inúmeros países da Europa, da Ásia e da América, sofreram um rude golpe. O projeto de organizar os trabalhadores, tendo por vanguarda o proletariado e por objetivo a luta pela construção do socialismo, perdeu o apelo e o significado na medida em que a antiga URSS e o bloco socialista do leste europeu, nos estertores do milênio passado, viveram o colapso da falência do modelo de socialismo, focado na centralização dos meios de produção em mãos do Estado e dirigido por partido único, o Partido Comunista.

Para um entendimento mais complexo desse novo quadro geopolítico, destaca-se aqui a contribuição do cientista político Aluizio Alves Filho (2005), em artigo intitulado “A crise geral dos paradigmas dissensuais da Sociologia”, reflete sobre a propalada tese da crise dos paradigmas nas Ciências Sociais, tendo por eixo o período mais agudo da referida crise: as décadas de 1980 e 1990. O autor observa que o que se chama de crise geral da Sociologia atinge o seu ápice no momento em que, nos anos 80, a crise do marxismo se tornou latente.

Aluizio Alves Filho evidencia a inversão, no campo das Ciências Sociais, de um marxismo como berço de relevantes contradições a um marxismo que foi, no dizer de Jeffrey Alexander (1988, p. 290), “perdendo sua legitimidade moral”:

“Ao longo da história da Sociologia houve quem se disse marxista (ortodoxo ou heterodoxo); houve quem – a pretexto de separar o joio do trigo – se apoiou parcialmente nele e parcialmente rejeitou-o, e houve também quem se opôs radicalmente ao marxismo. O que nunca houvera, passado século da publicação de ‘O Capital’, fora debate sobre metodologia das Ciências Sociais que desconhecesse as contribuições do teórico da mais-valia e das lutas de classes. Na década de oitenta a tendência começou a se inverter, o marxismo de centro de controvérsias foi deixando de ser reivindicado até por número crescente de intelectuais que, faz pouco, se auto-identificavam como marxistas” (ALVES FILHO, 2005).

A crise do socialismo real levou inclusive a que diversos partidos comunistas, em diferentes partes do mundo, abandonassem a sigla histórica PC e ganhassem novas

denominações. Foi desta forma que Partidos Comunistas, que durante cerca de 70 anos do século XX sobreviveram, muitas vezes na clandestinidade, enfrentando ditaduras, totalitarismos e governos que lhe eram hostis, do dia para a noite, como num piscar de olhos, renunciaram aos ideais que historicamente perseguiam, organizando-se em torno de outras agendas que tinham em comum, ao unificá-las, projetos reformistas e não de transformação revolucionária da sociedade capitalista. Como ilustrativo do caso considerado podemos citar o Partido Comunista Brasileiro (PCB)¹¹, que extinto por seus filiados em 1992, deu luz ao denominado Partido Popular Socialista (PPS)¹². Em suma, não se tratava de uma simples mudança de sigla, mas sim de mudança de princípios que regiam sua presença e de ideias perseguidas na sua perene atuação política.

III – A democracia representativa¹³, como forma de governo, alastra-se pelo ocidente. Tal fato vinha ocorrendo desde meados dos anos 70, ganhando mais intensidade e consenso após a derrocada do socialismo real.

Na década de 70 as duas ditaduras existentes na Europa ocidental, que haviam sido implantadas antes da segunda grande guerra, foram extintas. Ambas situavam-se na Península Ibérica.

A primeira ditadura ibérica a cair foi a portuguesa. O movimento que a derrubou ficou conhecido como “Revolução dos Cravos”¹⁴. Em linhas gerais, vale dizer que, após um

¹¹ O Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi o partido político de maior longevidade na história política brasileira. Fundado em 1922 por Astrogildo Pereira, no bojo da efervescência em torno dos ideais socialistas postos em curso pela Revolução Bolchevique, vitoriosa na Rússia em 1917, teve vida legal ou clandestina até os idos de 1992, quando foi extinto por ocasião de seu X Congresso.

¹² O Partido Popular Socialista (PPS) foi constituído, formalmente, em 1992, sendo herdeiro legítimo do antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB), também conhecido como "Partidão".

¹³ A conceituação moderna de democracia é vista no formato de democracia eleitoral e plebiscitária majoritária no Ocidente, a que conhecemos como democracia representativa ou democracia liberal. A sua aceitação generalizada ocorreu, principalmente, no pós-Guerra Fria. A noção moderna de democracia se desenvolveu durante todo o século XIX e, se firmou, no final do século XX e está ligada ao ideal de participação popular, que remonta a *pólis* grega, enriquecendo-se com as contribuições da Revolução Francesa, do governo representativo liberal inglês e da Revolução Americana. É válido destacar a importância de James Madison, filósofo político estadunidense e um dos autores de “O Federalista”, para a Constituição dos Estados Unidos da América. Madison é chamado de o pai da Constituição e um dos inventores do moderno modelo de democracia representativa.

¹⁴ O cravo vermelho tornou-se o símbolo da Revolução de Abril de 1974. Uma florista, que levava cravos na rua, teria dado um cravo a um soldado, que o colocou no cano da espingarda. Os outros soldados, vendo a rua cheia de floristas, o imitaram, enfiando cravos vermelhos nos canos das suas armas.

golpe de Estado militar, ocorrido em 25 de abril de 1974, que depôs Marcelo Caetano – substituído desde 1968 de António de Oliveira Salazar, não mais capaz de governar Portugal por problemas de saúde, e que instituíra o Estado Novo, um sistema político ditatorial do tipo corporativista, em vigor no país desde 1933 –, principiou um processo que culminaria na implantação de um regime democrático. Esse regime entrou em vigor com a promulgação de uma nova Constituição, em 25 de abril de 1976.

O processo que derrubou a ditadura portuguesa ocorreu sob o comando de uma organização militar denominada Movimento das Forças Armadas (MFA)¹⁵, que emergira em 1973.

Depois do golpe, criou-se uma “Junta de Salvação Nacional”, que nomeou o presidente da república e elaborou um programa do governo provisório. Em 15 de maio de 1974, o general António de Spínola foi nomeado presidente da república de Portugal e Adelino da Palma Carlos ocupou o cargo de primeiro-ministro.

O período pós-nomeação do general António de Spínola ficou conhecido como Processo Revolucionário em Curso (PREC), sendo um momento de grande efervescência social, política e militar, marcado por manifestações, ocupações, governos provisórios, nacionalizações, e confrontos militares, apenas terminados com uma tentativa de golpe de Estado que fracassou em 25 de novembro de 1975.

Posterior à tentativa de golpe, houve um período de estabilidade conjuntural, havendo o prosseguimento dos trabalhos da Assembleia Constituinte. A Constituição democrática portuguesa, como dito anteriormente, entrou em vigor em 25 de abril de 1976¹⁶. Desta data até os dias presentes, Portugal é um país organizado em torno de princípios liberais democráticos.

A segunda ditadura da península ibérica a cair foi da Espanha. Ditadura implantada naquele país ao término da chamada “Guerra Civil Espanhola”¹⁷, um conflito armado

¹⁵ Movimento composto por oficiais militares apoiados pelos oficiais milicianos e estudantes recrutados, principalmente, estudantes universitários.

¹⁶ Em Portugal é comemorado um feriado nacional no dia 25 de abril: “Dia da Liberdade”.

¹⁷ A “Guerra Civil Espanhola”, assim como nenhum outro conflito bélico, conseguiu atrair o engajamento voluntário de artistas e intelectuais de todo o mundo. Por intermédio dela, surgiram obras imortais de Pablo Picasso, Ernest Hemingway – que foi correspondente de guerra – e George Orwell – que pegou em armas como integrante das milícias do Partido Operário de Unificação Marxista da Catalunha –, por exemplo. O quadro “Guernica” (1937) do pintor espanhol Pablo Picasso e o romance “Por quem os sinos dobram” (1940) do escritor norte-americano Ernest Hemingway, estão entre as obras-primas que versam diretamente sobre esse período.

deflagrado após um fracassado golpe de Estado de um setor do Exército contra o governo legal e democrático da Segunda República Espanhola. A guerra civil teve início após um pronunciamento dos militares rebeldes, entre 17 e 18 de julho de 1936, e terminou em 1º de abril de 1939, com a vitória dos rebeldes e a instauração da ditadura direitista liderada pelo general Francisco Franco, contribuindo para o fortalecimento do nazi-fascismo na Europa.

Com o fim da “Guerra Civil Espanhola”, Franco empreende a reconstrução de um país católico, autoritário e corporativo cujo regime ficou conhecido como franquismo. Apesar de manter intercâmbio comercial e relações de grande cordialidade com a Alemanha e a Itália, o franquismo manteve a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial. Ao fim desta, os vencedores isolaram o regime franquista no cenário mundial. Situação de isolamento que começou a ser quebrada em 1953 quando as relações diplomáticas entre a Espanha e os Estados Unidos da América do Norte foram restabelecidas. Em 1955, o regime de Franco foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1966 cria-se uma nova Constituição (Lei Orgânica do Estado) e passados três anos foi apresentado às Cortes, como sucessor a título de rei, o príncipe Juan Carlos, neto de Afonso XIII (Rei de Espanha até 1931). Em junho de 1973 cede a presidência do governo ao seu mais direto colaborador, Luis Carrero Blanco. A morte de Blanco num atentado, meses depois, é o princípio da decomposição do regime. Franco morreu após uma longa doença, na cidade de Madrid. Após a morte de Franco, o Rei Juan Carlos foi eficaz na transição pacífica do regime franquista para a democracia parlamentar.

Entre os fins dos anos 70 e meados dos anos 80 foi a vez das ditaduras latino-americanas encontrarem o seu epílogo. Diferente das ditaduras ibéricas que haviam sido implantadas antes da Segunda Guerra Mundial, as ditaduras no Novo Mundo foram posteriores. As que haviam nascido após o conflito de 1914-1918, refletindo a crise da liberal democracia e a ascensão do Estado totalitário, tinham sucumbido com a volta aos ideais do pluripartidarismo e do constitucionalismo no pós-45. As ditaduras latino-americanas derrotadas, mormente na década de 80, haviam surgido na segunda metade do século XX, no bojo da Guerra Fria e, ressalvadas especificidades de cada caso nacional, relacionadas com ela.

Não será realizado aqui um exame mais detalhado de cada caso das condições particulares da implantação dos regimes de exceção em cada país da América Latina no

período considerado. Como um todo, e como episódios da Guerra Fria, consideramos fundamental observar que a vitória de tais regimes contou com o apoio dos EUA, cuja política externa caracterizava-se na década de 60 do século passado pela preocupação com o avanço de políticas que punham em risco sua área de influência geopolítica no continente americano. Vale considerar que poucos anos antes de acontecerem os golpes de Estado que inundaram a região de ditaduras que visavam preservar o *status quo*, ocorrera a Revolução Cubana (1959), seguida da frustrada invasão estadunidense à Baía de Porcos (1961), a aproximação de Cuba com a URSS (1961) e a chamada Crise dos Mísseis (1962), que quase ensejou uma Terceira Guerra Mundial. Acrescente-se ao exposto que, em 1938, o presidente do México, Lázaro Cárdenas¹⁸, nacionalizara o petróleo do país e que, em várias nações da América Latina, governos, recém-eleitos, defendiam políticas nacionalistas e anti-imperialistas.

Especificamente, sobre o caso brasileiro, cabe destacar que o golpe militar ocorrido em 1964 estabeleceu uma ditadura militar que permaneceu até 1985. Esse período foi marcado pela prática de censura e de tortura. Os militares perseguiram, duramente, qualquer manifestação contra o governo.

As ditaduras militares, que se espalharam pela América Latina nos anos 60, contando com forte apoio do empresariado nacional, do latifúndio, do grande capital monopolista internacional, nos governos dos países centrais da economia de mercado e largos setores das camadas médias urbanas, em cada país onde ocorreu o golpe, contra os regimes constitucionais, depondo governos nacionalistas e progressistas, principiaram a perder a legitimidade junto as suas bases de sustentação social, em meados dos anos 70, por um complexo conjunto de razões, entre as quais, destacamos:

a) O aumento do preço do petróleo em 1973 e 1979 – iniciadas com a crise recessiva oriunda da alta do dólar e das revoltas principiadas por estudantes em Paris, em maio de

¹⁸ Político mexicano que aos dezoito anos junta-se às forças revolucionárias que combatem pela reforma agrária; participa em diversas campanhas e atinge o posto de general. A partir de 1920 é governador do estado de Michoacán. Em 1929 é eleito presidente do Partido Revolucionário Nacional. Entre 1931 e 1933 ocupa diversos cargos ministeriais, e vem a ser eleito presidente da República (1933-40). Dá um forte impulso na reforma agrária, fomenta o sindicalismo, reduz a taxa de analfabetismo e fortalece o processo de industrialização do México. Em 1938 nacionaliza os monopólios do petróleo como mencionado no texto. Na Sociedade das Nações denuncia a política dos regimes fascistas e acolhe milhares de exilados espanhóis após a guerra civil.

1968 –, onde o desfecho não fora, segundo Bernardo Kucinski e Sue Branford (1987), calcado em conflitos de grandes proporções, como as duas grandes guerras do século XX, mas sim numa coesão das grandes potências que pelo aumento unilateral da taxa de juros de créditos dados anteriormente a países integrantes da periferia, transferiram parte dos prejuízos da crise, em forma de dívidas externas impagáveis para os países do “Terceiro Mundo”:

“A crise significou que para a América Latina a década de 80 foi uma década perdida. Mesmo retomando as taxas médias de crescimento do pós-guerra, de 4 a 5 por cento ao ano, a produção *per capita* que já existia em 1980 só será alcançada no início dos anos 90. E se a crise perdurar até o final da década, ainda que de forma atenuada, como parece mais provável para a maioria dos países, então o futuro estará comprometido até o ano 2000” (KUCINSKI e BRANDFORD: 1987, p. 30).

b) A eleição e governo de Jimmy Carter, que presidiu os Estados Unidos entre 1976 e 1980, foi um significativo entrave na sustentação político-econômica dos governos ditatoriais. Carter, ao contrário de seus antecessores imediatos, não deu pleno apoio dos Estados Unidos a regimes anticomunistas e autoritários que haviam se encastelado no poder na América Latina. Pautou a política externa estadunidense por padrões comprometidos com os Direitos Humanos e o regresso ao sistema democrático.

Com a crise do socialismo real, produto da dissolução da URSS e a queda das ditaduras na Europa Ocidental e no continente americano, o triunfo dos ideais da formação de uma economia de mercado de abrangência mundial e a volta aos ideais do Estado democrático passaram a ser as questões da ordem do dia.

O cientista político estadunidense Francis Fukuyama¹⁹ foi o primeiro estudioso a publicar um polêmico ensaio que teve grande repercussão internacional, tantas foram as suas reproduções e traduções em conjunto significativo de países e idiomas, onde procurava interpretar as tendências colocadas em curso pelo colapso do bloco socialista do leste europeu e do conseqüente fim da Guerra Fria. Estamos nos referindo ao artigo publicado na

¹⁹ Francis Fukuyama nasceu em 27 de outubro de 1952, na cidade de Chicago, EUA. É PhD em Ciência Política pela Universidade de Harvard. Entre 1996 e 2000, foi também professor de Políticas Públicas na George Mason University. Especialista em questões políticas e militares da Europa e do Oriente Médio, Fukuyama já integrou o Conselho de Planejamento Político do Departamento de Estado norte americano. Atualmente, ele é membro do Conselho Presidencial sobre a Bioética e professor de Economia Política Internacional da Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, na Johns Hopkins University, em Washington.

revista norte-americana “The National Interest”: “The end of history?” (1989)²⁰. Posteriormente, Fukuyama também publicou acerca das mesmas questões o livro “O fim da história e o último homem” (1992):

“Tanto para Hegel quanto para Marx a evolução das sociedades humanas não era ilimitada. Mas terminaria quando a humanidade alcançasse uma forma de sociedade que pudesse satisfazer suas aspirações mais profundas e fundamentais. Desse modo, os dois autores previam o ‘fim da História’. Para Hegel seria o estado liberal, enquanto para Marx seria a sociedade comunista” (FUKUYAMA: 1992, p. 12).

Fukuyama observa que “a democracia liberal continuaria como a única aspiração política corrente que constitui o ponto de união entre regiões e cultura diversas do mundo todo” (1992, p. 12). Os possíveis prognósticos de desenvolvimento atingiriam tanto os países industrializados quanto os países mais pobres. Os países pobres teriam possibilidade de investimentos sociais que promoveriam igualdade de oportunidades aos cidadãos.

É no sentido exposto que passamos a considerar a questão da construção da nova ordem mundial centrada na economia de mercado e nos ideais democráticos por dois prismas: primeiro, o relativo à agenda de transição entre a Guerra Fria e o neoliberalismo; e, segundo, o referente à posição adotada por partidos e grupos que, de alguma forma, e internacionalmente, estavam ligados à “velha” agenda socialista, detonada pelos acontecimentos mencionados.

IV – Com o caso da agenda socialista, o que podemos observar é uma acentuada transição para a economia de mercado, no bojo de uma grande opinião consensual, em âmbito internacional, girando em torno dos ideais de democracia representativa e neoliberais. De acordo com Perry Anderson (1995), temos, como marco inicial do neoliberalismo, as teses sustentadas, em 1944, por Friedrich Hayek, no livro “O Caminho da Servidão”. Hayek é contra qualquer forma de limitação de mecanismos de mercado pelo Estado e essa limitação era vista como uma candente ameaça à liberdade econômica e política das nações. Tais ameaças eram representadas pelo sindicalismo, pelo keynesianismo e por políticas de *welfare state*.

²⁰ No Brasil, uma versão sintética do referido artigo foi originalmente publicada no “Caderno Ideias” do “Jornal do Brasil” em 10/12/1989.

Antes da década de 1970, as ideias neoliberais, restritas a ciclos acadêmicos, não conseguiam fôlego, sustentação e influência em planos estratégicos dos governos, por esbarrarem na prosperidade vivenciada pelos países ricos do ocidente. Outrora, após a década de 1970, o cenário conjuntural internacional foi mudando de um período próspero para um período de crises. Neste novo cenário, as ideias neoliberais se constituíram na tônica das decisões políticas tanto na dos governos dos países centrais quanto nas dos países periféricos de modo de produção capitalista.

Em 1973, ano da primeira crise do petróleo, o Chile viveu um golpe de Estado capitaneado pelo general Augusto Pinochet, depondo o “Governo da Unidade Popular”, de cunho socialista, liderado por Salvador Allende. Pinochet foi quem iniciou a agenda neoliberal no mundo, antecipando-se inclusive aos países chamados desenvolvidos. A ditadura de Pinochet privatizou serviços públicos e indústrias, implementou sólido controle orçamentário, reduziu salários e provocou o aumento do desemprego.

Em artigo intitulado “Sobre o advento da neoliberal democracia”, Aluizio Alves Filho observa que, depois do golpe de Estado no Chile, em 11 de setembro de 1973,

“não demoraria para ocorrer a vitória do neoliberalismo nos países desenvolvidos. Já em 1979, o recém-empossado governo da primeira ministra Margaret Thatcher reprimiu com violência a greve dos mineiros, abalando o poder que historicamente os *‘trade union’* haviam conquistado na Inglaterra. Gradualmente, para combater a crise recessiva, o governo da ‘dama de ferro’ não só adotou medidas que restringiam bastante a ação organizada dos trabalhadores, como cortou programas e gastos sociais, controlou a emissão de moedas e deu início a um amplo programa de privatizações – fazendo crescer as desigualdades sociais, pela concentração da riqueza e da pobreza. Resguardando especificidades nacionais, preocupações e programas que também podem ser classificados como neoliberais, nortearam na década de 80, os governos Ronald Reagan (Estados Unidos) e Helmut Kohl (Alemanha Ocidental)” (ALVES FILHO: 1998/1999, p. 13).

Na primeira década do século XXI, princípios basilares do projeto neoliberal, tais como: política de privatização e de arrocho salarial, já apresentavam certa solidificação. Essas eram vistas como crenças para enfrentamento eficaz dos períodos de crise e recessão, por parte dos países do continente americano e europeu. Na conjuntura histórico-ideológica internacional então surgida, ocorreu uma nova configuração expressa na globalização dos

mercados e pela formação de “comunidades supranacionais”, como a Comunidade Econômica Europeia/CCE/União Europeia, o NAFTA e o MERCOSUL. Esses blocos imprimem uma lógica inovadora nas relações internacionais.

Vale destacar o papel dos grandes grupos econômicos, empresas transnacionais que não fazem parte de nenhum Estado, mas têm muita barganha na esfera decisória governamental do ponto de vista financeiro, afetando e promovendo mais vulnerabilidade nos países economicamente fracos. A ascensão desses grupos economicamente poderosos, extrapola a alçada de controle dos governos nacionais, tornando tais grupos entes estratégicos na tomada de decisão política, o que “manda às favas” a autonomia dos Estados.

No bojo dessas mudanças, enquadram-se as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que encontram-se numa posição liminar entre as esferas públicas e as privadas. Tais organizações atuam nas mais diversas áreas, como por exemplo: Direitos Humanos (“Anistia Internacional”), saúde (“Médicos Sem Fronteiras”), ecologia e meio ambiente saudável (“Greenpeace”). Por meio de relatórios elaborados pelas ONGs, os Estados podem ser exaltados ou execrados no âmbito internacional.

A ideologia neoliberal têm as privatizações como políticas decisórias prioritárias, que visam diminuir o *déficit* fiscal, principalmente, com cortes incidindo nos gastos públicos sociais. No caso do Brasil, nos dois governos Fernando Henrique Cardoso, ocorreu uma intensa venda de patrimônio público estratégico “a preço de banana”²¹, como no caso da Vale do Rio Doce e da USIMINAS, seguindo os ditames do Consenso de Washington.

V – Foi no quadro histórico, que em linhas gerais, mapeamos nos quatro itens precedentes, que a nova agenda da esquerda curvou-se aos princípios típicos do neoliberalismo e que passaram a ser entendidos, de maneira fortemente consensual, como condição *sine qua non* para que os países caminhassem rumo à prosperidade. Portanto, foi no quadro histórico que está sendo considerado, que os valores que haviam norteado as lutas pela construção do socialismo, durante grande parte do século XX, passaram a ser compreendidas como

²¹ Sobre indícios e evidências de irregularidades em privatizações no Brasil, com foco nos governos de Fernando Henrique Cardoso, ver: Amaury Ribeiro Júnior, 2012.

desprovidos de sentido. Ou seja, com a vitória do capital em detrimento do trabalho, a política do Estado de bem-estar social – *welfare state* – foi trocada por políticas de cunho neoliberal, priorizando o mercado e se olvidando dos direitos trabalhistas, por exemplo. Neste quadro, as lutas políticas, nacionais e internacionais, ganharam dimensões peculiares.

A agenda colocada em curso priorizava a política de Direitos Humanos de segunda e terceira gerações, tais como: políticas sociais, a questão ecológica, meio ambiente saudável, direito à comunicação, maior tolerância entre os seres humanos, os direitos das minorias (mulheres, negros, índios, ciganos, homossexuais etc.), em detrimento da chamada questão social que contrapõe capital e trabalho, em termos de lutas de classe, proprietários de meios de produção e potenciais vendedores de força de trabalho.

Segundo Gisálio Cerqueira Filho, “questão social” significa “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista” (1982, p. 21).

No entanto, os Direitos Humanos devem ser encarados como um direito de todos, sem priorizações, possuindo uma unidade firmada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1968 e pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos em 1993:

“Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de modo justo e equitativo, com o mesmo fundamento e a mesma ênfase. Levando em conta a importância das particularidades nacionais e regionais, bem como os elementos de base históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais” (COMPARATO: 1999, pp. 350-351).

Resumidamente, espatifou-se o muro de Berlim. Em novembro de 1989, não ficou pedra sobre pedra. A Alemanha estava reunificada. No mesmo ano, o cientista político estadunidense Francis Fukuyama publicou “O Fim da História”. Como já observamos, o artigo rodou o mundo, causando celeuma por onde passou. No nosso país, foi originalmente estampado nas páginas do Jornal do Brasil (10/12/1989). Fukuyama indagava se as seguidas derrotas, que na década de 80 vinham sofrendo os diferentes sistemas políticos que colocavam o Estado como centro propulsor da vida econômica, não era um indicador claro do epílogo de tais sistemas. Na América Latina falava-se em década perdida, em

Estados falidos, em moratória. Cochichava-se que nos paraísos nórdicos, o Estado previdenciário estava quebrando. Também o bloco socialista do leste europeu, capitaneado pela ex-poderosa União Soviética dava sinais evidentes de “desastre à vista”, entre os quais a queda do citado muro era uma delas.

Diante desse quadro, Fukuyama entendeu que o “fim da história”, um dia anunciado pelo filósofo alemão George Hegel, finalmente poderia ter chegado. Ela trazia uma vitória tão retumbante quanto definitiva das leis de mercado sobre as diferentes tendências estatizantes. Pela sua ótica, na “era pós-moderna” que se anunciava, triunfava a cultura do consumo sobre a velha e disciplinada militância comunista, que não encontrava mais espaço de sobrevivência. No bojo desta vitória, julgava que vinha a ideologia neoliberal, propondo o “estado-mínimo” contra o dinossauro, ou seja, a minoração das influências e poderes do Estado, a desregulamentação, a privatização e a hegemonia do mercado.

2.2. A conjuntura interna

Feitas as considerações anteriores sobre a conjuntura externa é necessário também tecer considerações sobre a conjuntura interna, para bem compreendermos as condições históricas concretas que tornaram, politicamente, viáveis e viram nascer o Fome Zero. Assim entendendo, o período que nos interessa analisar a conjuntura interna é o compreendido entre o último governo militar, presidido pelo general João Batista Figueiredo (1979-1985), e o primeiro governo do PT, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Nossa abordagem será de caráter bastante pontual, procurando colocar em evidência apenas questões que direta ou indiretamente estejam associadas à gestação e nascimento do Fome Zero.

2.2.1 O governo João Figueiredo (1979-1985).

Foi num quadro político tipificado por resseção econômica e pressões internas e externas para que o regime ditatorial empresarial-militar, implantado no Brasil, em 1964, fosse extinto, que o general João Baptista Figueiredo foi empossado presidente da

República, em 15 de março de 1979, substituindo seu antecessor, o general Ernesto Geisel (1974-1979).

Correspondendo às expectativas em curso e à razão primordial pela qual fora escolhido por seus pares militares, para a presidência, Figueiredo, no discurso de posse disse: “reafirmo: é meu propósito inabalável – dentro daqueles princípios – fazer deste país uma democracia”²². Esta frase do novo presidente, dita na cerimônia de posse, transmitida ao vivo pela TV e, muito mancheteada pelos meios de comunicação de massa, representava um compromisso público assumido perante toda a nação que seu governo teria, como norte, a criação de condições que permitissem a volta da sociedade brasileira ao regime democrático e à plenitude do Estado de direito.

O general Figueiredo assumiu a presidência da República numa conjuntura em que, o chamado “Milagre brasileiro” que, no início da década de 70, granjeara significativo apoio do capital financeiro e das demais frações da classe burguesas e das camadas médias urbanas entrara em franca decadência, perdendo apoio político e, aumentando os índices de descontentamento social, em função do estancamento do ritmo de crescimento econômico do país, do descontrole inflacionário e da perda do poder aquisitivo da população assalariada. A resseção econômica acrescenta-se às seguidas manifestações públicas ocorridas nas principais capitais do país, pressionando o governo no sentido de volta ao Estado de direito. Tais manifestações, tinham como palavra de ordem “Anistia, Ampla, Geral e Irrestrita” e contavam com o apoio de prestigiosas instituições, dentre as quais: a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e massivos sindicatos. Externamente, o governo brasileiro era pressionado a por fim ao sistema ditatorial, sobretudo pelos Estados Unidos que, após a eleição do presidente Jimmy Carter, em 1976, passou a defender uma política externa para a América Latina, francamente, favorável à defesa de Direitos Humanos e à volta ao regime democrático.

Entre os anos finais da década de 60 e os primeiros anos da década seguinte, sob a tutela de ditadores militares, acessorados por tecnocratas e forte apoio das elites

²² Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-de-posse>.

econômicas, o país viveu o clima de um mirabolante projeto desenvolvimentista alardeado por seus ideólogos como “o milagre brasileiro”²³. Deste projeto, entre os veículos da grande imprensa, os pertencentes às organizações Roberto Marinho foram os principais pregoeiro. Na ocasião, músicas e *out-doors*, contendo jargões propagandísticos, tais como: “ninguém segura o Brasil”, “ninguém segura a juventude do Brasil”, “ame-o ou deixe-o” e “Brasil potência no ano 2000”, eram muito usuais e parte do linguajar modal.

Para por em prática tal projeto que, segundo os governantes de então, colocaria o Brasil entre as nações do primeiro mundo, grandes obras foram iniciadas. Para financiá-las, o governo tomou vultosos empréstimos externos, assim como, lançou mão de verbas públicas que administrava – como os depósitos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e as cadernetas de poupança. A partir de meados dos anos 70, afetados por acontecimentos como o aumento do preço do petróleo e o alto custo das obras que estavam sendo realizadas, o “Milagre Brasileiro” se transformou num autêntico pesadelo. A mídia que, até então, elogiava a política econômica do governo, passou a criticá-la, rotulando de estar fazendo “obras faraônicas”²⁴.

A resseção econômica que se seguiu ao propagado “milagre brasileiro” teve entre as suas causas principais, como já comentado anteriormente, os mecanismos de repasse utilizados pelos países hegemônicos do modo de produção capitalista de significativa parcela do custo da crise econômica que viviam em decorrência do aumento do preço do petróleo, por parte dos produtores árabes em 1973 e 1979, para o bolso dos países latino-americanos na periferia do dito sistema. Circunstância que levaria o Brasil e os demais países da região à bancarrota, nos anos 80 (KUCINSKI e BRANFORD: 1987, passim).

Importa-nos destacar dois decretos do presidente Figueiredo, que foram fundamentais para por fim a ditadura e o estabelecimento de regras, para a volta do país ao

²³ Entre os apologistas do “milagre brasileiro”, ver: Murilo Melo Filho, 1972. Entre os críticos mais severos ver: Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, 1985.

²⁴ A expressão “obras faraônicas” se insere numa conjuntura marcada por um contraste entre a prosperidade econômica – o chamado “milagre brasileiro” (1969-1973) – e a perseguição à oposição política promovida pelo regime militar. O cenário econômico favorável possibilitava a execução de obras públicas demasiadamente vultosas, que serviam como estandarte de modernidade para o governo. Como exemplo das “obras faraônicas”, alavancadas inicialmente pelo presidente Emílio Garrastazu Médici, podemos citar a rodovia Transamazônica, a usina de Itaipu (em parceria com o Paraguai) e a ponte Rio-Niterói.

Estado de direito: (1) a lei da anistia e (2) a lei que extinguiu o bipartidarismo. A primeira, promulgada em 28 de agosto de 1979, concedeu anistia ampla, geral e irrestrita, a todos os cassados pelos atos institucionais, permitindo a volta ao país dos exilados do regime ditatorial, assim como, a soltura dos que se encontravam presos, condenados pelo “crime” de subversão. A segunda, promulgada em 20 de dezembro de 1979, criava condições para a configuração de um novo quadro político-partidário.

Em decorrência do decreto de anistia, grandes adversários do regime militar, entre outros, Luis Carlos Prestes, Leonel Brizola, Miguel Arraes e Francisco Julião, regressaram do exílio, voltando para o país. O decreto que extinguiu o bipartidarismo e abria espaço para a formação de novas agremiações políticas, permitiu que cinco partidos obtivessem registro eleitoral, a saber: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Democrático Social (PDS).

Dentre estes partidos, dois evocavam, de alguma forma, não apenas serem constituídos por opositores do regime autoritário, que começava a ser desmantelado, mas também, por terem compromissos com ideias socialistas. Referimo-nos ao PT, liderado por Lula e o PDT, liderado por Leonel Brizola. Ambos estavam fortemente comprometidos com o desmonte do Estado de exceção precedente. O PT reunia em seus quadros políticos oriundos de diversos grupamentos da “esquerda” que iam de sindicalistas a ex-integrantes da luta armada, não tendo, durante anos, um projeto político hegemônico claramente configurado, flutuando entre o sindicalismo, o reformismo e posturas tradicionais da esquerda marxista. Por outro lado, o PDT contava nos seus quadros com um núcleo composto de velhos militantes trabalhistas e parcela substantiva de diversas camadas pertencentes à população pobre. Assim como o PT estava bem fechado em torno da liderança de Lula, o PDT se articulava em torno do carisma de Brizola, classificado como “político populista” e “caudilho” por seus opositores, em regra situados à direita. O PDT assumia, ao lado da luta pelo desmonte da ditadura, a defesa dos Direitos Humanos, assumia, publicamente, uma bandeira anti-imperialista, a defesa da empresa nacional e dos direitos dos trabalhadores. O partido de Brizola parecia pretender ocupar um espaço situado

entre o antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a tradição trabalhista do partido de Getúlio Vargas.

Na nova realidade política brasileira emergente, com as medidas de abertura em curso, no governo Figueiredo, voltaram a ser realizadas eleições diretas²⁵ para os governos estaduais, que haviam sido elididas pela draconiana Constituição de 1967. Em 1982, realizou-se, pela primeira vez, sob a nova ótica, eleições para governadores dos estados, tendo Leonel Brizola sido eleito governador do Estado do Rio de Janeiro e Lula foi derrotado na disputa pelo governo do Estado de São Paulo, eleição vencida por Franco Montoro, do PMDB.

Ainda digno de registro durante o governo do general Figueiredo foi o projeto de emenda constitucional (PEC n°5/1983), apresentada pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT), propondo a restauração da eleição direta para o cargo de presidente da República, que fora elidida pela Constituição de 1967. A Emenda Dante de Oliveira obteve grande apoio popular. Foi o carro chefe da campanha de “Diretas Já”, que teve por seu mais acalorado propagandista o chargista Henfil (1984). Esta emenda foi votada e rejeitada pela Câmara dos Deputados em 25 de abril de 1984,²⁶ provocando grande frustração popular.

2.2.2 O governo José Sarney (1985-1990)

Tendo sido derrotada a Emenda Dante de Oliveira que, em 1983, propusera a volta das eleições diretas, para presidente da República, as novas eleições presidenciais para o período 1985-1989, foram realizadas pela via indireta, votando apenas os membros do Congresso Nacional, segundo padrão adotado pela Constituição de 1967. Embora a maneira restritiva que esta eleição foi realizada para a sucessão do general Figueiredo, o resultado

²⁵ Observamos que voltaram a serem realizadas eleições diretas para o cargo de governador, embora o Executivo tivesse criado casuisticamente leis eleitorais na tentativa de impedir que candidatos “indesejáveis” pudessem ser eleitos. As medidas visavam, sobretudo, evitar que um dos maiores inimigos do regime militar, Leonel Brizola, se tornasse governador do Estado do Rio de Janeiro, mas não teve êxito, tendo Brizola sido eleito com expressivo apoio popular traduzido em grande número de votos.

²⁶ Para ser aprovada uma emenda constitucional tem que ter 75% de votos favoráveis, o que não ocorreu. Os dados da votação foram os seguintes: 298 votos a favor, 65 contra, 3 abstenções e 113 ausências.

foi comemorado por grande maioria da facção mais politizada do eleitorado brasileiro. Este, dois anos antes vivera a decepção provocada pela derrota da emenda que, se aprovada, restituiria o democrático direito do povo eleger o executivo supremo da nação por sufrágio universal.

Concorreram a presidência da República para o quadriênio 1985-1989 dois candidatos: pelo PDS (antiga Arena) Paulo Maluf, político paulista participante do regime ditatorial que, por cerca de duas décadas, impusera o tacão sobre o país e, pelo PMDB, Tancredo Neves, tendo por vice, José Sarney. Tancredo Neves era um hábil político mineiro, com larga folha de serviços prestada ao Brasil, inclusive fora, durante breve período de tempo, primeiro ministro do Governo Goulart, no parlamentarista, estrategicamente criado em 1961²⁷. O vice, José Sarney, que viria a ser o protagonista principal no novo governo, em função do inesperado falecimento de Tancredo Neves, no período compreendido entre a sua eleição para a presidência e antes da data marcada para a posse, assim como Paulo Maluf, também participara dos governos militares. Entre outras funções públicas que, durante os anos de chumbo, ocupara, Sarney fora líder da Arena na Câmara dos Deputados. Entretanto, foi no bojo do processo eleitoral, para a eleição do novo presidente que, Sarney, por fazer parte do grupo de parlamentares que se opunham a candidatura Paulo Maluf, rompeu com sua identidade “arenista” e ingressou no PMDB, vindo a compor a chapa com Tancredo Neves. Sarney não só compôs a chapa com Tancredo Neves como a vializou, tornando-a mais palatável pelos ainda poderosos militares de cinco estrelas, assim como, popular entre os pares parlamentares, trazendo bom número de votos para a chapa que em eleição indireta compunha com Tancredo Neves.

Apesar da massa de eleitores ter se sentido frustrada com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, o resultado do pleito indireto, realizado no Congresso Nacional, para a sucessão do general Figueiredo, a agradou. Havia três razões para isso. Primeiro, porque o

²⁷ O parlamentarismo é um sistema de governo que não tem um poder unipessoal como o presidencialismo. O mesmo distingue “chefe de Estado” de “chefe de governo”, pela qual o primeiro (monarca ou presidente da República) exerce uma função de representação, enquanto o segundo (primeiro-ministro) é o chefe do Poder Executivo. A primeira experiência parlamentarista no Brasil foi durante o Império; e esta segunda aparição do parlamentarismo, no cenário brasileiro, foi resultado de uma estratégia política para garantir a posse de João Goulart, vice-presidente, na Presidência da República, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, evitando assim que se concretizasse um golpe militar.

sucessor do general Figueiredo seria um civil (Tancredo Neves). Fato que indicava que, realmente, o Regime Militar chegara ao fim. Segundo, porque o PDS, partido sucedâneo da Arena, fora derrotado e, em terceiro lugar, porque evidenciava-se que, na sequência dos acontecimentos, a eleição por sufrágio universal para presidente da República estava prestes a ocorrer.

A posse de Tancredo Neves como novo presidente da República estava marcada para 15 de março de 1985, entretanto, na véspera teve que ser internado no Hospital de Base em Brasília com sérias complicações abdominais. Em decorrência, José Sarney, tomou posse interinamente em lugar do presidente adoecido. A enfermidade de Tancredo Neves tornou-se cada vez de maior gravidade e após sete cirurgias faleceu em 21 de abril, aos 75 anos. Houve comosção nacional e perplexidade política quanto a constitucionalidade de dar posse definitiva ao presidente interino. Finalmente, após algumas negociações e acordos políticos, José Sarney foi investido, em 22 de abril de 1985, no cargo de presidente da República para exercer o mandato de quatro anos.

Ao assumir a presidência José Sarney tinha duas candentes questões para enfrentar. Uma referente ao que fazer para tentar conter e debelar a espiral inflacionária em que o país estava mergulhado e, a outra, relativa ao compromisso assumido de aprofundar o processo de abertura política colocada na ordem do dia pelo governo do seu predecessor. Neste caso era necessário tomar as providências cabíveis para garantir eleições livres para a composição do renovado Congresso Nacional que, empossado em 15 de novembro de 1986, sob a presidência do deputado Ulisses Guimarães (PMDB-SP), teve a incumbência de dotar o país de uma nova carta constitucional em substituição a existente, de natureza autoritária.

Para fazer frente a espiral inflacionária em curso, em função da “ditadura da dívida” e da ganância de verbas públicas e vultosos empréstimos externos contraídos pelas gestões milares para a execução de “obras faraônicas” – conforme comentado anteriormente –, o governo Sarney lançou mão do chamado Plano Cruzado²⁸, tendo à frente o ministro da Fazenda Dilson Funaro. Durante pouco mais de seis meses o Plano Cruzado – centrado numa política austera de tabelamento e contenção de preços e câmbios, assim como, do

²⁸ Sobre o assunto ver: Braga, 1986.

congelamento de salários – teve êxito, conseguindo, momentaneamente, conter e debelar a maré inflacionária.

Enquanto o Plano Cruzado foi exitoso, contou com expressivo apoio popular. O caráter artificial do Plano Cruzado manifestou-se, tanto pela crise de abastecimento em algumas áreas essenciais, como a pecuária, quanto pela impossibilidade do governo brasileiro evitar que matérias primas, como as da indústria farmacêutica, compradas no exterior, permanecessem congeladas artificialmente. A crise do abastecimento decorreu do fato de produtores se negarem a vender produtos no preço congelado, argumentando que, se assim procedessem, teriam prejuízo. Por tal razão, produtos alimentares de primeira necessidade como a carne passaram a só serem encontrados pelos consumidores no câmbio negro. Premido pelas duas circunstâncias apontadas, o governo Sarney, em novembro de 1986, logo após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, lançou o Plano Cruzado II, que majorou os preços congelados e flexibilizou uma série de medidas austeras que faziam parte do plano anterior. A referida eleição, na qual políticos que apoiavam o governo Sarney obtiveram grande maioria das cadeiras, levou Delfim Neto, economista e ex-ministro da fazenda dos governos militares, a ironizar o citado plano, classificando-o como um autêntico “estelionato eleitoral”.

O fracasso do Plano Cruzado I e II levou a queda do ministério da fazenda Dilson Funaro e sua substituição por Luiz Bresser Pereira e, posteriormente, por Maílson da Nóbrega. Além dos dois Planos Cruzados, outros planos econômicos – Plano Bresser e Plano Verão – foram implementados, visando a estabilização monetária, sem obter o êxito desejado pelos governantes.

A segunda questão candente que o governo Sarney teve que enfrentar, como já dito, foi relativa à eleição de uma Assembleia Nacional que ganharia poderes constituintes, sendo capaz de dotar o país de uma Constituição democrática, após tantos anos de arbítrio e obscurantismo. Os trabalhos para a elaboração da nova Constituição começaram em 1º de fevereiro de 1987 e foram encerrados no segundo semestre do ano seguinte, sendo promulgada pelo Congresso Nacional em 5 de outubro de 1988.

O governo Sarney, que ficou historicamente conhecido como “Nova República”, segundo expressão cunhada por Ulisses Guimarães, foi, tipicamente, um governo de coalizão que, embora sofresse forte oposição do PT e do PDT, procurava contemporizar diversas tendências políticas, após anos de ditadura. No período fortemente dominado pela luta contra a inflação galopante e, pela questão da confecção de uma Constituição democrática, não foram abertos grandes espaços para o enfrentamento da chamada questão social que, fóra dos quadros dos debates parlamentares e de avanços sociais contantes na Constituição de 1988, permaneceu no âmbito das lutas de classes, relegada a posição de segundo plano.

2.2.3 O governo Fernando Collor de Melo (1990-1992)

A eleição vencida por Fernando Collor, em 1989, para sucessor de José Sarney na presidência da República, para o período 1990-1994, foi marcada por grande expectativa e mobilização popular, isso porque cerca de um quarto de século não era eleito no país um presidente por sufrágio universal. Esse fato se tornou viável com a promulgação da Constituição de 1988, que postulava à volta da plenitude do Estado democrático de direito. Para tanto, devolveu ao cidadão brasileiro o direito inalienável de eleger seus governantes. A respeito dessa questão, observou um estudioso:

“Na primeira eleição direta para presidente da República desde a instauração, 25 anos antes, de um regime militar no Brasil, a campanha de 89 iria refletir a expectativa do eleitorado, das lideranças políticas e da imprensa em torno da escolha de um governo que, enfim legitimado pelas urnas, seria capaz de promover as mudanças que a sociedade aguardava” (FRANCESCHINI: 2003, p. 1).

Entre o grande número de candidatos que concorreram ao cargo de presidente da República, no pleito de 1989, os principais – levando em conta o número de votos obtidos – foram, além do vencedor, Fernando Collor, Luiz Inácio Lula da Silva e Leonel Brizola. Para bem compreendermos e situarmos a conjuntura política que, possibilitou a eleição de Collor e os desdobramentos que se seguiram a ela, dois pontos de referências contextuais, já especificados, devem ser levados em consideração.

O primeiro é que, externamente, na ocasião da eleição e posse de Collor na presidência do Brasil, o socialismo real que, durante décadas, ordenara a vida política econômica e cultural do bloco socialista do leste europeu, estava mergulhado numa profunda crise política e econômica, que levaria ao colapso, no início dos anos 90, o regime socialista, como um todo, inclusive com a dissolução da URSS. Em decorrência, como dito alhures, a Guerra Fria encontrou o seu epílogo, tendo os Estados Unidos assumido a posição de potência mundial única bélica, e também, política e econômica. Em pouco tempo, o projeto neoliberal sobrepujou, mundialmente, todas as propostas de ordenamentos nacionais escudados em políticas protecionistas, nacionalistas, socialistas ou estatizantes.

A vitória do projeto neoliberal trazia, em seu cerne, o desenho rotulado de “modernidade”, do caminho que governantes de então, segundo o “receituário” do Fundo Monetário Internacional (FMI), deveriam seguir, entre outros: política de privatização como forma de combater o déficit público, abertura ao capital externo, desregulamentação de direitos trabalhistas tipificados por arrocho salarial e flexibilização das condições de trabalho, piorando-as, como forma de atrair investimentos e baratear o custo da produção.

O segundo ponto de referência contextual é que, na década de 80, conhecida como “década perdida”, não apenas o Brasil, mas também os demais países latino-americanos viveram a chamada crise da dívida, o que levou a quase totalidade deles, a terem que aceitar acordos com credores internacionais altamente desvantajosos para estratos sociais da classe dominada. Acordos que os levariam a cortarem, de forma radical, gastos públicos em setores fundamentais como: educação, saúde, previdência social; e, também, a privatizarem empresas públicas como forma de rolar dívidas externas contraídas, em grande número de casos, por governos que não tinham legitimidade, uma vez que ditatoriais.

No fim da referida década, quase todos os países da região, apresentaram índices de crescimentos altamente negativos e espirais inflacionárias, entre esses, o Brasil.

Foi no quadro acima apresentado, em linhas gerais, que Collor venceu a eleição de 1989 e assumiu a presidência da República, em 15 de março de 1990. Três anos antes, em 1987, fora eleito governador do Estado de Alagoas. Embora pertencente a uma família abastada e que tinha tradição na vida pública nacional²⁹, Collor, antes de se tornar

²⁹ O avô de Fernando Collor foi Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor, jornalista e político brasileiro. Lindolfo Collor ocupou o Ministério do Trabalho do governo de Getúlio Vargas por 15 meses, de dezembro de 1930 a março de 1932. Arnon Afonso de Farias Mello, pai de Fernando Collor, foi jornalista, advogado, empresário e

governador, não tinha presença marcante na política. Ganhou destaque na mídia ao exercer o mandato governamental por medidas que tomou, objetivando acabar com os nababescos salários recebidos por altos funcionários públicos em seu estado. Por essa razão, era tratado, em matérias jornalísticas que o elogiavam, com a alcunha de “caçador de marajás”³⁰. Candidatou-se à presidência da República por uma inexpressiva legenda, o Partido da Renovação Nacional (PRN), com escassos representantes no Congresso.

Nas primeiras pesquisas de intenção de voto, os candidatos, Leonel Brizola (PDT) e Lula (PT), apareciam como os grandes preferidos do eleitorado. Ambos eram candidatos conhecidos por oporem-se à ditadura militar-empresarial, que ocupou o poder entre 1964 e 1985. Brizola, quando exercia o mandato de deputado federal pelo antigo estado da Guanabara, tivera o mandato político cassado pelo AI-1/64, vivera anos no exílio, regressara ao país, após a anistia e, governara o Rio de Janeiro, no período de 1983-1987, deixando o poder com alto índice de aprovação. Pertencera aos quadros do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Getúlio Vargas, sendo conhecido e respeitado pelas suas posições em defesa dos trabalhadores, da ordem constitucional e pela postura anti-imperialista e nacionalista. O perfil político de Brizola colocava-o na contramão do projeto que – como descrevemos – estava na ordem do dia do ideário da modernidade neoliberal, que aflorara em fins da década de 80 e no raiar da de 90. A exemplo de Brizola, Lula tornara-se o mais conhecido e importante líder operário do país, pela sua atuação nas greves dos metalúrgicos do ABC, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, em pleno regime militar; também era visto pelas classes dominantes como um adversário político, nas eleições realizadas em 1989, ou seja: um candidato na contramão do projeto neoliberal.

Na visão das classes dominantes, era necessário encontrar e apoiar um candidato capaz de barrar o crescimento das candidaturas de Brizola e Lula, evitando que um deles chegasse, pelo sufrágio universal, à presidência da República. Nenhum dos nomes tentados pelos que desejavam a chegada ao poder, de um político comprometido com a

político brasileiro. Arnon de Mello teve sua carreira política marcada por um episódio ocorrido em 4 de dezembro de 1963, quando, enquanto senador, disparou três tiros contra o seu inimigo político, senador Silvestre Péricles, dentro da casa legislativa. O seu adversário estava na tribuna e não foi atingido; Arnon de Mello acertou erroneamente um tiro no peito do senador José Kairala, do Acre, que morrera. Mesmo cometendo homicídio, diante de muitas autoridades, dentro do Senado Federal, Arnon não perdeu o seu mandato e nem sofreu qualquer punição, por causa da imunidade parlamentar.

³⁰ Por exemplo, a influente “Revista Veja”, em 23 de março de 1988, traz na capa uma chamada para matéria que publica sobre o então candidato do PRN a presidente da República, ilustrada por uma foto onde se lê: “Collor de Mello. O Caçador de Marajás” (COLLOR: 1988, capa).

“modernidade neoliberal”, durante bom tempo, foi capaz de ameaçar a liderança de Lula e Brizola, aproximando-se deles nas pesquisas de intenção de voto. Por outro lado, o “desconhecido” caçador de marajás, governador de estado nordestino e, lançado por partido político sem lastro, sendo jovem, de boa aparência e histriônico, crescia nas referidas pesquisas e, acabou formando forte consenso entre as classes dominantes, em torno de seu nome, como o candidato ideal para realizar a tripla proeza: derrotar Lula e Brizola nas urnas, deter a hiperinflação e levar adiante o projeto neoliberal, incrementando-o.

Paradoxalmente, o governo Collor não seguiria o rumo desejado e previsto pelo pacto empresarial que funcionava como sua principal base de sua sustentação, gerando grandes descontentamentos e tensões sociais, desde o primeiro decreto presidencial baixado em 16 de março de 1990, um dia depois da posse do novo presidente. Tal decreto, visando combater e estancar a hiperinflação, na qual o país estava mergulhado, consistiu em confisco de grande parte de ativos financeiros, atingindo inclusive contas correntes e cadernetas de poupança, foi anunciado pela ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, pela TV em rede nacional.

O decreto causou surpresa e indignação em grande número de cidadãos que, tendo ativos financeiros bloqueados, sentiram-se prejudicados e ludibriados, sobretudo, porque, durante a campanha eleitoral Collor, garantira que não mexeria na caderneta de poupança, medida nunca tomada por governo anterior e, induziu o eleitorado a supor que Lula, caso eleito presidente, adotaria tal procedimento que apresentava como “típico de comunista”. Essa foi a primeira de uma sequência intermitente de crises vividas pelo governo Collor que o impediam de colocar em prática a esperada agenda das reformas neoliberais. O núcleo central das crises era a acusação de corrupção, feita a diversos dos ministros do governo e pessoas ligadas diretamente ao presidente, não apenas politicamente, mas por laços de amizade pessoal, como Paulo César Farias, que fora tesoureiro da campanha presidencial.

À medida que as acusações de corrupção ganhavam manchetes, nos próprios órgãos midiáticos que alavancaram a vitoriosa campanha de Collor, rumo ao Palácio do Planalto, o projeto da “modernidade” empresarial permanecia estancado em sua base de sustentação social, assim como, o apoio popular, mormente junto às camadas médias urbanas, desmoronava.

Em maio de 1992, uma bombástica entrevista de Pedro Collor de Mello, irmão do presidente, publicada na “Revista Veja” (PEDRO: 1992, capa), foi o estopim de um rosário de denúncias que, gerando massivas e crescentes manifestações públicas de repúdio ao governante, nas maiores capitais do país, deslegitimaria-o por completo. Esse processo culminou com a votação no Senado do *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em 30 de dezembro de 1992. Em suma, durante os dois anos que durou o pífio governo Collor de Mello, as reformas neoliberais não encontraram condições propícias para serem implementadas, uma vez que, o governo viveu num permanente estado de crise, que o impedia de colocar em prática algum plano de reformas políticas e econômicas.

A questão social também não foi objeto de maiores preocupações, em especial, nessa pesquisa é destacada a questão da fome, tanto por não estar entre as prioridades da “modernidade” neoliberal quanto pela crise devastadora que acompanhou o governo do dito caçador de marajás de fio a pavio.

2.2.4 O governo Itamar Franco (1992-1994)

Coube a Itamar Franco completar o mandato de Collor, uma vez que fora eleito para o cargo de vice-presidente na vitoriosa chapa do PRN. Anteriormente, sob a chancela do MDB, exerceu dois mandatos de prefeito de Juiz de Fora/MG, entre as décadas de 60 e 70 e, na década seguinte, foi Senador, também pelo MDB/MG. Itamar Franco assumiu, interinamente, em 2 de outubro de 1992, a presidência da República, após a votação na Câmara dos Deputados do afastamento de Collor de Mello. Posteriormente, tomou posse como titular do cargo, em 29 de dezembro de 1992, véspera do *impeachment* do antigo mandatário.

Político de tradição nacionalista, uma vez na presidência no exercício de um “mandato-tampão”, Itamar Franco procurou apenas evitar a eclosão de novas crises, buscando atuar no sentido da conciliação nacional, em tão conturbada conjuntura. Com tal propósito, tomou precauções para evitar que pressões, inclusive midiáticas, levassem ao desencadeamento de um processo de privatizações em larga escala. O principal projeto, a que deu início, foi a criação do Plano Real, que teve o economista Edmar Bacha como seu

principal idealizador e Fernando Henrique Cardoso, como ministro da Fazenda, o principal porta-voz.

O Plano Real obteve grande aceitação e sucesso, pois decorridos pouco mais de duas décadas de sua criação é, nos dias em curso, consensualmente, entendido como portador dos princípios metodológicos que possibilitaram liquidar a hiperinflação no país.

2.2.5 O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O sucessor de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito e reeleito presidente da República para os quadriênios 1995-1998 e 1999-2002. Embora outros candidatos tenham concorrido ao pleito eleitoral nas duas oportunidades, Lula, disputando o cargo por chapa encabeçada pelo PT, foi o seu principal opositor. Nas duas eleições, Lula ficou em segundo lugar, perdendo para seu concorrente no 1º turno.

Malogradas as expectativas de implantação da dita modernidade neoliberal, com o fracasso do governo Collor, as classes dominantes apoiaram Fernando Henrique Cardoso, por um lado, por considerarem que seria, nas condições dadas, um nome capaz de chegar à presidência, barrando, outra vez, a ascensão do incômodo sindicalista petista e, por outro lado, julgando-o capaz de dar rumo novo ao país, mormente no que dizia respeito à implantação de um modelo econômico mais próximo aos seus interesses objetivos de classe. As duas principais credenciais que Fernando Henrique Cardoso apresentava para obter tal apoio eram a respeitabilidade, que desfrutava como intelectual junto aos segmentos letrados da população, e haver se tornado muito conhecido no país, pelas camadas populares, em período, imediatamente, anterior a sua candidatura à presidência, por ter na qualidade de ministro da Fazenda tido a oportunidade de aparição frequente na televisão para propagandar o recém implantado Plano Real. Plano que, pelo rápido sucesso em debelar a hiperinflação, caíra no gosto público, ainda durante o mandato de Itamar Franco.

Fernando Henrique Cardoso ostentava o título de professor catedrático da Universidade de São Paulo e, quando no exílio vivido durante os anos de chumbo, trabalhou em universidades e em centros de pesquisa no exterior, tornando-se internacionalmente conhecido. Frisamos que pairava sobre o candidato em questão à pecha

de “esquerdista”, mas, na perspectiva das classes hegemônicas, entre este e Lula, visto como um “perigoso sindicalista”, o pacto dominante não tinha dúvidas quanto à opção que fizera, opção possível. De certa forma, outra vantagem na visão dos que apoiavam o candidato da coligação, da qual participa o Partido da Frente Liberal (PFL), coligação encabeçada pelo PSDB, era que Fernando Henrique Cardoso, pela sua trajetória enquanto pesquisador e professor, comprometido com ideias “progressistas”, seria capaz de conquistar bom percentual de votos do eleitorado mais letrado, simpático, por razões ideológicas, ao petista.

Concretamente, foi o sucesso do Plano Real e os altos índices de aprovação que obtinha em pesquisas de opinião pública, que abriram o caminho para a vitória de Fernando Henrique Cardoso sobre Lula, no 1º turno.

Tabela 1

Resultado das Eleições para Presidente da República de 1994			
Brasil			
1º TURNO – Resultado Final			
Candidato	Partido	Votação	Válidos
45 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	PSDB	14.744	55,22%
13 LUIZ INACIO LULA DA SILVA	PT	9.872	39,97%
56 ENEAS FERREIRA CARNEIRO	PRONA	563	2,10%
15 ORESTES QUERCIA	PMDB	333	1,24%
12 LEONEL DE MOURA BRIZOLA	PDT	552	2,06%
11 ESPERIDIAO AMIN HELOU FILHO	PPR	436	1,63%
36 CARLOS ANTONIO GOMES	PRN	127	0,47%
20 HERNANI GOULART FORTUNA	PSC	71	0,26%

* Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil/resultados-das-eleicoes-1994-brasil>

Fernando Henrique Cardoso foi empossado presidente da República, em seu mandato inicial, em 1º de janeiro de 1995. Entre os atos mais marcantes do primeiro ano de seu governo está a Emenda Constitucional N° 9, de 9 de novembro de 1995, através da qual o Congresso Nacional aprovou a quebra do monopólio estatal do petróleo. A medida ganhou manchetes midiáticas e gerou numerosos debates, entre os que a apoiavam e os que se opunham. A partir desta emenda constitucional, tanto empresas públicas, quanto privadas podiam ser contratadas para atividades petrolíferas, o que atraiu para o país, de imediato, quantidade robusta de multinacionais do ramo. Essa emenda foi o “abre-alas” da

intensificação da política de privatização, posta em curso pelo governo federal, e que marcou a administração de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos.

A reeleição de FHC foi viabilizada com a Emenda Constitucional N° 9, de 4 de junho de 1997. Entre as várias mudanças no texto constitucional, destacamos a nova redação do § 5° do art. 14, que permitiu a reeleição – para um único mandato subsequente – aos cargos de: presidente da República, governadores e prefeitos. A emenda foi aprovada mesmo depois de uma denúncia no jornal “Folha de São Paulo”, em 13 de maio de 1997, que acusava o governo de comprar votos de parlamentares para a aprovação de tal emenda.

Figura 1

FOLHA DE S. PAULO
 São Paulo, terça-feira, 13 de maio de 1997
 DIRETOR DE REDAÇÃO: OTAVIO FRIAS FILHO *** UM JORNAL A SERVIÇO DO BRASIL * ALAMEDA BARÃO DE LIMEIRA, 425 * ANO 77 * Nº 24.877 * R\$1,00

EXCLUSIVO
 Mercado de voto

Em gravações obtidas pela Folha, parlamentar do PFL afirma que outros 4 também receberam
Deputado conta que votou pela reeleição por R\$ 200 mil

Pitta paga R\$ 99 mil por erro no IR desde 92
 A Receita Federal multou o prefeito de São Paulo, Celso Pitta (PPB), em R\$ 99 mil, por erros em declarações do Imposto de Renda de 92 a 95, que apontariam incompatibilidade entre ganhos e gastos. O prefeito fez um empréstimo para pagar o débito e deverá recorrer, segundo sua assessoria. Relatório preliminar da CPI do Senado diz que Campinas e Guarulhos (SP) desviaram recursos obidos com a venda de títulos públicos. Pág. 1-5

Steinbruch fica

Alca depende dos

Cameli nega compra de votos
 O governador Orleir Cameli (AC) negou a compra de votos e disse que poderá processar o deputado Ronivon Santiago. Chicão Brígido negou ter recebido dinheiro, mas disse que foi sondado: "Respondi que não discutiria nesse nível". Zila Bezerra disse que o caso "não tem fundamento". Para Osmir Lima, "só pode ter sido brincadeira de mau gosto". João Maia descartou participação. Ronivon e o governador Amazonino Mendes (AM) não foram localizados. Pág. 1-8

As declarações de Ronivon Santiago
 Conflita trechos das gravações com o deputado sobre a negociação de votos
 "O Amazonino marcou dinheiro para dar 200 para mim, 200 pro João Maia, 200 pra Zila e 200 pro Osmir."
 (Sobre a participação do governador de Amazonas e de deputados do Acre)

FERNANDO RODRIGUES da Sucessoral de Brasília
 O deputado Ronivon Santiago (PFL-AC) vendeu seu voto a favor da emenda da reeleição por R\$ 200 mil, segundo relatou a um amigo, em conversas gravadas obtidas pela Folha. Os compradores foram os governadores Orleir Cameli (sem partido-AC) e Amazonino Mendes (PFL-AM).
 Ronivon diz nas gravações que recebeu R\$ 100 mil em dinheiro, no dia da votação em primeiro turno na Câmara (28 de janeiro), e o restante por meio da empreiteira CM, que tinha pagamentos a receber do governo do Acre. Ronivon afirma ainda que mais quatro deputados acreanos — João Maia, Zila Bezerra e Osmir Lima, todos do PFL, e Chicão Brígido, do PMDB, hoje licenciado — também venderam os votos. Dos oito deputados do Estado, seis votaram a favor da reeleição e dois foram contra. Para evitar que o dinheiro fosse rastreado, Ronivon diz que saldou dívidas de R\$ 196 mil só no início de março, quando já teria recebido todo o dinheiro. Págs. 1-6 a 1-8

Fonte: DEPUTADO: 1997, capa.

Reeleito presidente da República, em 1998, novamente em 1° turno e, tendo Lula como segundo mais votado, não houve mudança substantiva nas linhas mestras seguidas pelo governo federal. A base de sustentação social do governo Fernando Henrique Cardoso estava no “pacto das elites”. Entre outros segmentos e frações de classes que a compõem,

encontravam-se: o empresariado nacional, os proprietários da grande imprensa, as oligarquias rurais, o capital financeiro e as multinacionais. Dois eixos políticos ordenavam as políticas públicas governamentais: o combate à inflação pelo Plano Real associado a medidas de controle monetário e a adoção de princípios administrativos inerentes à modernização, segundo padrões neoliberais, como ajustes fiscais, precarização do trabalho e privatizações. Em suma, pode-se dizer que, em tal modelo, não havia espaço para o avanço de políticas sociais capazes de fazer frente ao aumento da perda do poder aquisitivo das camadas médias urbanas e o empobrecimento dos trabalhadores, aumentando mais e mais as desigualdades sociais e, conseqüentemente, o abismo entre as classes abastadas e as subalternas.

Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso foram privatizadas empresas estatais, tais como: Vale do Rio Doce – hoje Vale – Telebrás, Eletrobrás, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Banerj, Banespa etc. Isso significou o “desmonte da nação” em setores estratégicos de riquezas minerais, energia, desenvolvimento etc. Fora isso, houve também o desmonte em serviços públicos como saúde, educação, habitação, assistência social, transporte etc.

Para Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, autores de *O desmonte da nação em dados*,

“o que a propaganda oficial vem divulgando ao longo dos oito últimos anos, o Brasil de hoje é muito pior do que era quando FHC assumiu o governo: desde o crescimento econômico medíocre, as maiores taxas de desemprego de nossa história, passando pela queda constante do rendimento médio real dos assalariados, até o aumento da dívida externa e a decuplicação da dívida interna (dívida mobiliária federal), os dados são assombrosos. A piora das condições de vida da grande maioria da população, especialmente dos setores empobrecidos, é evidente. E a capacidade do país de resistir às crises internacionais no quadro atual ficou extremamente reduzida: é a nossa famosa vulnerabilidade externa” (2002, p. 7).

No aspecto de investimento em políticas sociais, os governos FHC tiveram atuação pífia, fazendo da área social a mais afetada no tocante aos recursos, sofrendo muitos cortes. A justificativa para tal decisão política estava sempre ancorada no discurso de assegurar a estabilidade econômica, mas o que se executava era o desmonte do social. Segundo os dados apresentados por Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, o “ralo” por onde escoava a

maioria dos recursos do orçamento federal era o da amortização da dívida e de juros e encargos oriundos da mesma (2002, pp. 61-63).

Foram nessas circunstâncias internas, com o descontentamento se ampliando, em função do aumento da pobreza, das desigualdades sociais, e da fragilização dos serviços públicos, agravadas por crises econômicas externas, que atuavam negativamente sobre a economia nacional, que o segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso sofria queda vertiginosa de popularidade, fato que tornaria viável, finalmente, a vitória do candidato petista no pleito eleitoral de 2002.

2.2.6 Preâmbulo do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)

Ao se aproximar do pleito que escolheria o sucessor de Fernando Henrique Cardoso, o governo apoiou a candidatura do ministro da saúde, José Serra, do PSDB, em aliança com o PMDB. Os outros candidatos que disputaram o pleito foram: Luiz Inácio Lula da Silva (PT / PC do B / PL / PMN / PCB), Anthony Garotinho (PSB / PGT / PTC), Ciro Gomes (PPS / PDT / PTB), José Maria de Almeida (PSTU) e Rui Costa Pimenta (PCO).

Nenhum dos candidatos obteve índice de votação suficiente para se eleger no primeiro turno, como nas duas eleições anteriores. Os dois candidatos mais votados foram: Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra. No segundo turno das eleições, Lula obteve 61,3 % dos votos; e José Serra, 38,7 %.

Eleito o novo presidente, Fernando Henrique Cardoso organizou a transição de modo a facilitar o acesso antecipado da nova administração às informações relevantes ao exercício do governo, fato, até então, inédito na história do país.

No discurso no dia da sua posse, Lula disse uma frase que evidenciou a ação que seria prioritária no seu primeiro mandato: “Meu primeiro ano de mandato terá o selo de combate a fome [...] Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida [...]”.

É nesta conjuntura de esperança da nação brasileira que se insere o objeto de estudo deste trabalho: o Fome Zero.

Ainda sobre a eleição de 2002, cabe destacar o que de surpreendente ocorreu, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva conquistou mais de 58 milhões de votos,

atingindo um índice de aprovação não alcançado em nenhuma de suas três tentativas anteriores. Evidentemente, muitos desses votos vieram de eleitores desmotivados com os dois mandatos sucessivos de Fernando Henrique Cardoso, além de uma parte considerável dos eleitores, certamente, terem sido influenciados pelo caráter das alianças feitas pelo PT, durante o período eleitoral.

A posse se deu em 1º de janeiro de 2003, acompanhado por sua base aliada, tendo escolhido como vice-presidente José de Alencar Gomes da Silva, pertencente ao PL.

Uma característica marcante do seu primeiro governo foi a forma diferenciada de tratar das questões relacionadas com a política social, além da não interrupção da estabilidade econômica do governo anterior, da manutenção da balança comercial com um *superávit* – quando há excesso da receita sobre a despesa num orçamento, e das intensas negociações com a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Um dado importante é o êxito obtido com a diminuição, em cerca de 168 bilhões de reais, da dívida externa, porém não conseguiu frear o aumento da dívida interna que pulou do patamar de 731 bilhões de reais no ano de 2002 para um trilhão de reais em fevereiro de 2006.

No campo da política fiscal e monetária, no entanto, o governo do presidente Lula não realizou grandes transformações, optando pela manutenção do Estado tradicional; facultou ao Banco Central a autonomia política para manter a taxa de inflação sob controle, seguindo o objetivo determinado pelo governo.

De fato, durante os mandatos do Presidente Lula, foi empregada uma fatia importante do seu orçamento em programas de caráter social, tais como: Bolsa Família, um programa de transferência direta de renda condicionada que provê a famílias que se encontram em estado de pobreza e também as que estão em um nível baixíssimo de pobreza, que precisam cumprir um conjunto de critérios para se manterem no Programa, como, por exemplo, o vínculo e a frequência das crianças e adolescentes até 15 anos na escola, além da carteira de vacinação em dia, sem dúvida, o programa mais importante do governo Lula; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti): implantado em 1996, ainda durante a administração do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tem como principal meta retirar as crianças e adolescentes de faixa etária entre 07 e 15 anos do trabalho infantil que traga perigo a sua saúde e segurança. O projeto cede bolsas mensais

com o intuito de manter estas crianças e adolescentes na escola, durante um determinado período e, no tempo restante, proporcionar-lhes atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer; o Programa Luz para todos, criado no mês de novembro de 2003 com o objetivo de proporcionar energia elétrica a 10 milhões de brasileiros moradores de áreas rurais, até o ano de 2008, concedendo a todos os brasileiros o direito à luz; o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, um programa pré-determinado para contemplar pessoas com 15 anos ou mais, em parceria com estados, municípios, universidades, empresas privadas, organizações não-governamentais, corporações internacionais e instituições civis, todas voltadas contra o analfabetismo, também o programa conhecido como Educação de Jovens e Adultos (EJA); o ProUni, instituído também durante o ano de 2004, o Programa Universidade para Todos tem como meta possibilitar a admissão de jovens – com baixa renda – no ensino superior, por meio de bolsas de estudo integrais ou parciais. São contemplados os estudantes que cursam a graduação em escolas privadas de nível superior. As instituições que concordam em participar são isentadas de alguns impostos. A seleção é feita levando-se em consideração o resultado final dos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a situação sócio econômica de cada estudante.

Ainda cabe destacar que, durante o governo Lula, o “risco Brasil” teve o mais baixo índice já visto na história do Brasil. Entretanto, durante o governo petista, do presidente Lula, várias crises surgiram em decorrência de denúncias de corrupção, como por exemplo, o chamado “Mensalão”, o escândalo dos Correios e vários outros que derrubaram diversos ministros, entre eles: José Dirceu, Antônio Palocci, Benedita da Silva, Luiz Gushiken, entre outras personalidades de peso dentro do PT.

3- A GÊNESE DO FOME ZERO: SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) NO BRASIL – SUA CONSTRUÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E SUA LIMITAÇÃO COMO CONCEITO

3.1 A gênese do Fome Zero e a SAN no Brasil

O objetivo desse capítulo é abordar as estratégias que o Brasil vem adotando para a garantia da soberania da segurança alimentar e nutricional como um direito humano à alimentação. Também deve ser problematizada a conceituação entorno da nomenclatura “Segurança Alimentar e Nutricional”, expondo os seus alcances e as suas limitações.

Destaca-se que a partir da Constituição de 1988, foram iniciadas novas formas de participação em políticas públicas, por meio de conselhos e de controle social das políticas, permitindo parcerias entre o setor público e setor privado sem fins lucrativos, constituindo uma nova arena para diálogo social, o que de fato, muito agregou na construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para uma parcela da população, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é resultante da realização do direito à alimentação – acesso regular e permanente a alimentos adequados a todos – com as condições em que se produz e comercializa o alimento, sem comprometer outros direitos. Essa concepção é a que está “em tese” colocada, entretanto, se faz necessário indicar as limitações desse conceito, em especial, no que diz respeito à sua aplicabilidade à realidade brasileira.

Para pensar a fome no Brasil de hoje, tem que obrigatoriamente pensar no Projeto Fome Zero concebido em 2001 por uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, com interesse em contribuir com a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que o país ainda não dispunha naquele momento. Adotado pelo governo Lula, a partir de 2003, colocou o combate à fome e à pobreza como prioridade política e abriu espaço para a construção de instrumentos legais que assegurassem a continuidade de políticas e programas dirigidos aos mais pobres.

Nesse ponto, torna-se fundamental a análise tanto do processo de promulgação quanto do próprio texto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN),

em 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o intuito de garantir e proteger o direito humano à alimentação adequada.

Destaca-se aqui o que está escrito em suas Disposições Gerais:

“Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações *com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada*.

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.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 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*.

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 de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – *a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do país.*

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional³¹ (grifos nossos).

³¹ BRASIL. LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm> Acessado em 20 de junho de 2013.

Foram lançadas a partir daí as bases para que a Constituição Federal incluísse o direito à alimentação entre o rol dos demais direitos sociais já assegurados, o que veio a acontecer em 2010.

Sobre a construção, no Brasil, de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional, Marília Leão e Renato Sérgio Maluf no livro *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*, afirmam que este foi apoiado na “Estratégia Fome Zero”, e que o Brasil vem fortalecendo o direito humano à alimentação adequada, buscando contribuir com o sistema das Nações Unidas (ONU), especialmente com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), respeitando-se os princípios internacionalmente pactuados da soberania dos povos, neutralidade e solidariedade (2012, passim).

A experiência brasileira influenciou na reforma do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da FAO, na expectativa de que ele venha a ser o principal espaço multilateral para debate e proposições relativas à Segurança Alimentar e Nutricional. A cooperação internacional brasileira e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) têm sido demandados constantemente sobre o assunto.

A construção do SISAN não foi uma decisão política de um governo, mas sim um processo partilhado com a sociedade civil, resultante de duas décadas de mobilização e luta social. É uma construção que combina participação institucional com mobilização autônoma das organizações sociais e redes sociais.

Foi “o trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil como uma questão social e política, nos anos 1940” (LEÃO e MALUF: 2012, p. 14). Josué de Castro foi o primeiro intelectual que denunciou a fome como um produto do subdesenvolvimento e de um modelo econômico que de maneira perversa perpetuava as péssimas condições de vida, as altas taxas de desnutrição entre crianças e adultos derivadas da pobreza e consequente acesso insuficiente à água potável e alimentação adequada, que afetava a maioria da população brasileira. “Josué teve coragem para enfrentar o tema da fome, o que até então era um tabu no Brasil e em muitas partes do mundo” (LEÃO e MALUF: 2012, p. 14).

No contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, cujo relatório final já propunha a formulação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Destaca-se que – no relatório final da mencionada I Conferência – os debates participativos já tratavam da “alimentação como um direito”, já se esboçava o conceito de “Segurança Alimentar e Nutricional” e, propunha-se, a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Diversos outros documentos elaborados a partir da década de 1980 convergiram para as propostas que foram aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004). Menciona-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (1985) no âmbito do Ministério da Agricultura, o documento do Governo Paralelo (1991) mencionado adiante e o Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação (1996) elaborado pelo governo brasileiro com a participação da sociedade civil.

A mobilização social no entorno dessa Cúpula foi a semente da qual nasceu, em 1998, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), que articula entidades, movimentos sociais, pessoas e instituições que militam no campo da soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. O tema ganhou decisiva visibilidade quando foi incorporado pelo Movimento pela Ética na Política, que adiante será abordado, em ampla mobilização nacional denominada de “Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida”.

Essas contribuições resultaram na adoção dos seguintes pressupostos para a criação do SISAN: a) formulação de um conceito de “Segurança Alimentar e Nutricional” abrangente e específico para a realidade brasileira; b) reconhecimento da alimentação como um direito humano e, portanto, uma obrigação do Estado; c) criação de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); d) participação e controle social no interior e na gestão deste sistema e; e) constituição de um orçamento específico para a gestão do sistema, ampliando o financiamento das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em entrevista realizada com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf – na qualidade de ex-presidente do CONSEA, no dia 5 de julho de 2012, no Rio de Janeiro, durante o desenvolvimento dessa tese, foi perguntado sobre a sua compreensão frente ao conceito de fome a partir da contribuição de Josué de Castro e findando na perspectiva atual do CONSEA (informal verbal).³²

Diante desse questionamento, Renato Maluf afirmou que tem Josué de Castro como um “grande patrono”, sendo também patrono do CONSEA. Ele é o grande precursor, uma pessoa de vanguarda para a sua época. Muito ousado, muito corajoso no que fez e nas denúncias que apresentou; muito competente, segundo Maluf. E que acabou tendo um renome mundial. Então, a dívida da população brasileira com o Josué de Castro é muito grande. Temos uma longa história de construção conceitual no Brasil.

Renato Maluf afirmou na entrevista ser um engano que a conceituação da fome apareceu no Fome Zero do Lula em 2002. Lembrou que o conceito emergiu em meados dos anos 80, quando se começou a existir as primeiras formulações de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, desde 1985, 1986, 1987. Daí no “Governo Paralelo” você tem uma primeira formulação de uma política nacional voltada para a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. E com a redemocratização, essa associação de ética, ética na política, cidadania e fome foi muito candente. Lembrou também da importância de Betinho e de Dom Mauro nesse período. Isso mobilizou a sociedade.

Nesse processo, segundo Renato Maluf, foi feita a construção de um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, que se alimenta do debate internacional, recolhe contribuições que já vinha há muito tempo, mas existe uma produção muito própria nossa aqui no Brasil. Uma delas é a insistência, desde os primeiros momentos, em fazer uma colagem de segurança alimentar com segurança nutricional. A gente sempre juntou o tema de acesso ao alimento com a qualidade do alimento, qualidade da dieta e a fome de produzir; valorização da diversidade cultural, dos hábitos etc. Isso é uma coisa que nos diferenciou bastante em relação a outras construções no mundo. Agora, é uma passagem mais lenta porque não é uma noção de fácil apreensão pela sociedade. Fome é uma coisa compreensível, embora nem sempre as pessoas usem fome corretamente.

³² Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

Renato Maluf defende a noção de que Segurança Alimentar e Nutricional é um tema complexo, mas hoje, felizmente, é uma noção que está na sociedade brasileira já há algum tempo e se consagrou e se estabeleceu.

A noção de que toda pessoa tem um direito humano a acessar uma alimentação adequada e saudável é ainda um desafio, conceitualmente falando. Uma discussão poderosa dá-se no sentido de tanto no modo como as pessoas se alimentam, quanto no modo como esses alimentos são produzidos. “Vamos discutir o modelo de produção, vamos discutir a agricultura, vamos discutir a indústria, a publicidade de alimentos, a indução de maus hábitos etc.” (informal verbal)³³, para Maluf, seria o mais adequado. Essas questões afetam os pobres, não sendo uma questão que afetam só os ricos. Muito pelo contrário. Aliás, as camadas de mais alta renda se cuidam mais do que os de baixa renda. Sendo assim, hoje está em questão, quais alimentos são esses que inclusive os mais pobres estão comprando? Será um alimento saudável ou um alimento que vai torná-los gordos, obesos ou com problemas de saúde?

Sobre a contribuição da sociedade civil e as origens do Fome Zero, destaca-se que no início da década de 1990, após a derrota dos partidos de esquerda na eleição de 1989, um grupo de militantes organizou o chamado “Governo Paralelo”, coordenado pelo futuro presidente Lula, que tinha como objetivos monitorar as ações do governo então eleito e apresentar propostas alternativas julgadas mais adequadas ao projeto de reconstrução da nação brasileira.

Entre elas, destacou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil, apresentada para a sociedade em 1991, com o objetivo de “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam” (informal verbal)³⁴. Este documento também fazia referência à criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo servido de base para a primeira e breve experiência de um CONSEA, que funcionou entre 1993 e 1994, sendo composto, à época, por 10 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil designados pelo Presidente da República a partir de

³³ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

³⁴ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

indicações do Movimento pela Ética na Política. Sua presidência era exercida pela sociedade civil e a secretaria executiva das ações de governo localizava-se no Instituto de Pesquisas Sociais e Aplicadas (IPEA).

O Instituto Cidadania, posteriormente, apresentou uma nova proposta de política nacional de segurança alimentar contando com contribuições de centenas de especialistas e militantes da sociedade civil. O documento elaborado foi intitulado de Projeto Fome Zero, vindo a converter-se no programa de governo de mesmo nome implementado desde os primeiros dias do Governo Lula, a partir de 2003.

Sobre o Conselho da Ação e Cidadania é apresentada aqui a entrevista realizada durante a pesquisa que está na base dessa tese, com o Prof. Raymundo Martins Romêo – ex-presidente do Conselho da Ação da Cidadania (informal verbal)³⁵.

Sobre o início da ideia da Ação da Cidadania e Combate à Fome, Raymundo Romêo afirma que é um assunto fundamental, por isso um dos setores das Nações Unidas é exatamente a FAO. A FAO tem um papel importante e a ONU desde os primeiros tempos de sua formação se preocupou com a questão da fome, que é um assunto muito sério na África, Ásia e na América Latina.

Tendo conhecido a Anna Maria de Castro, filha do Josué de Castro, foi sendo inserido nessa temática, mais tarde foi convidado para trabalhar com o Betinho que estava criando a Ação da Cidadania. Sobre as atribuições do Conselho, Raymundo Romêo, lembra que a grande atuação da Ação da Cidadania era a “Campanha Natal Sem Fome” que arrecadavam alimentos que eram distribuídos através de comitês que se formavam nas regiões mais remotas do país, mas com grande ênfase no Rio de Janeiro, baseada somente na mobilização social. Tinha um pequeno apoio do Estado através de programas existentes, mas era uma grande mobilização social. O Betinho conseguia apoio dos meios de comunicação. Era uma distribuição de alimentos, mas o Natal Sem Fome era apenas um motivo, um chamariz para aquilo que era mais importante que era formar e organizar os comitês para que as pessoas sentissem que tinham direitos.

“A Ação da Cidadania foi antes de tudo um grande movimento de conscientização das pessoas para os seus Direitos Humanos” (informal verbal)³⁶, nas palavras de Raymundo

³⁵ Entrevista com o Prof. Raymundo Martins Romêo, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de setembro de 2012.

Romêo. Ainda afirma que o Governo Federal reconhecia o papel da Ação da Cidadania que começou muito antes, em 1992. Uma das coisas que procurou foi articular Ação da Cidadania com as pró-reitorias de extensão das universidades públicas para que elas pudessem usar os oitocentos comitês. “Era bonito um montão de gente cantando o Hino Nacional Brasileiro; não se via pessoas mais humildes dentro de uma universidade, no teatro, no cinema” (informal verbal).³⁷

O Projeto Fome Zero partiu da constatação de que o país tinha até então um contingente de 44 milhões de brasileiros (28% da população) vulnerável à fome e que ainda não tinha uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional. Considerava ainda que a fome que assolava essa parcela da população estava muito mais relacionada à falta de acesso à alimentação por insuficiência de renda do que à indisponibilidade de alimentos, uma vez que o país já produzia muito acima das necessidades de consumo alimentar *per capita* da sua população.

Todas essas propostas foram intensamente debatidas durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, sendo retomadas em 2003, após o lançamento do Fome Zero, estratégia do Governo Lula para o combate à fome. Na mesma oportunidade foi recriado o CONSEA. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em 2004, teve como lema “Pela construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

Muito importante para pensar esse processo de debate sobre a questão da fome ocorrido no Brasil é a atuação da Caravana da Cidadania, que na década de 1990 percorreu mais quarenta mil quilômetros por todos os estados brasileiros, cruzando o país de ponta a ponta: “Onde o ônibus não podia chegar, fomos de carro, de barco, de trem, de avião – de algum jeito, chegamos ao Brasil esquecido pelas elites que nos governam desde Pedro Álvares Cabral” (GABEIRA; BETTO; ALENCAR; SILVA; BOFF; LOBO; KOTSCHO e VENTURA: São Paulo, 1994, p. 9), nas palavras de Ricardo Kotscho. A Caravana da Cidadania nos faz lembrar, guardadas as proporções, a iniciativa de Alziro Zarur (1914-1979), fundador da Legião da Boa Vontade (LBV), e criador da primeira Ronda da

³⁶ Entrevista com o Prof. Raymundo Martins Romêo, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de setembro de 2012.

³⁷ Entrevista com o Prof. Raymundo Martins Romêo, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de setembro de 2012.

Caridade, em 1º de setembro de 1962. Zarur distribuía milhares de pratos de sopas aos pobres nas periferias do Rio de Janeiro. A Ronda se tornou uma campanha permanente da LBV com a "Sopa dos Pobres", também conhecida como "Sopa do Zarur".

Antes da Caravana da Cidadania, ainda após a derrota de 1989, Lula resolveu criar o Governo Paralelo na contra mão do neoliberalismo, no momento em que o país quase em sua totalidade, movido pelo deslumbramento da mídia com o “Brasil Novo de Collor”, virava as costas para a nossa dramática realidade, com 32 milhões de não cidadãos vivendo em condições de indigência, de miséria absoluta.

Em entrevista já citada aqui com Renato Maluf sobre a atuação dele no Governo Paralelo e no Instituto Cidadania, Maluf afirmou que o Governo Paralelo foi uma iniciativa do Lula, que na época resolveu criar uma réplica da experiência inglesa, do “gabinete sombra”.

Embora sem a especificidade da experiência inglesa, porque não se referia ao parlamentarismo. Mas predominava a ideia de se criar uma estrutura de governo paralela a oficial e fazer propostas a respeito da gestão. Isso ocorreu logo depois da eleição em que o Fernando Collor se sagrou vitorioso. Nesta estrutura ele tinha vários ministérios e um desses ministérios era chefiado pelo José Gomes da Silva, que cuidava de toda essa área agrária e alimentar. José Gomes e o Lula convidaram um grupo de pessoas, entre os quais estava Renato Maluf, para preparar a proposta de segurança alimentar. Essa foi a proposta feita pelo Governo Paralelo, que o Lula apresentou posteriormente ao então presidente Itamar Franco.

Sobre o Instituto Cidadania, Renato Maluf destaca que foi uma criação posterior ao Governo Paralelo. Foi no Instituto Cidadania que se retomou o que se tinha acumulado no passado, durante o Governo Paralelo, dando origem ao Projeto Fome Zero. Tendo sido uma proposta do ex-presidente Lula, o Instituto Cidadania foi proposto também por um grupo não necessariamente do Partido dos Trabalhadores, mas majoritariamente do PT, conforme Renato Maluf lembra (informal verbal).³⁸

Também afirma que o Governo Paralelo gerou várias propostas e não foi só a que culminou no Programa Fome Zero. Esta acabou ganhando mais notoriedade porque acabou

³⁸ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

ganhando um desdobramento prático. Logo após o *impeachment* do Collor e início do governo Itamar, o Lula teve uma audiência com Itamar. Isso teve um desdobramento, porque o Itamar acolheu bem a proposta e instituiu o CONSEA.

Sobre a experiência dele junto ao Instituto Cidadania, Renato Maluf afirma que o Instituto Cidadania já foi uma iniciativa de maior vulto, em relação ao Governo Paralelo. Porque ai já se tinha uma década em torno de mobilizações e acúmulo de questões. Havia mais forças sociais envolvidas e a própria capacidade de se construir um Instituto com mais presença. Afirmou isso porque o Instituto, para ele, foi um dos principais locais, talvez o principal local, onde se formulou uma proposta de candidatura vitoriosa. Foi diferente do Governo Paralelo, que era uma reunião após uma derrota, para se aglutinar em torno de umas ideias, fazer proposições e disputar política e ideologicamente as concepções do parlamento.

O Instituto Cidadania era também uma iniciativa para construir uma formulação alternativa ao liberalismo hegemônico dos anos 90 e a tudo aquilo que era bastante capitaneado pelo PSDB na época. Neste sentido o Instituto Cidadania teve uma enorme mobilização, muito maior do que o Governo Paralelo. As pessoas foram buscadas e mobilizadas; encontros foram promovidos em vários lugares do Brasil.

Renato Maluf fala da sua participação no Instituto Cidadania no tocante ao Fome Zero, especificamente, embora este tenha tido inúmeras áreas.

Uma questão importante para ser pensada é a da fome ter se tornado a agenda principal e prioritária do primeiro governo Lula. Sobre esse ponto, Renato Maluf fala do plano do indivíduo, da pessoa Lula; que ele tem uma relação com esse tema muito antiga. Além da história pessoal que é sempre lembrada, a trajetória de vida dele. Certamente a sensibilidade dele para essas questões tem a ver com a sua vivência, pessoal e familiar. Toda essa construção relacionada com a fome e com a segurança alimentar teve no PT e na figura do Lula a sua origem principal. Na verdade o que o Lula fez foi aproveitar a sua experiência, na medida que a sua candidatura foi amadurecendo em eleições seguidas.

Também não podemos esquecer que a luta da fome no Brasil é um produto do período de democratização do país. Essa luta não surgiu por acaso. Surge justamente na redemocratização, na Ação da Cidadania e no Movimento pela Ética na Política, incorporando a identificação do tema da fome como uma adequação básica da cidadania.

Então, o debate foi se fazendo e o tema da desigualdade social, da pobreza e, mais particularmente, da fome ganharam um destaque inevitável. Termos fome num país como o Brasil é absolutamente inconcebível. “É um objeto justo de indignação” (informal verbal)³⁹, nas palavras de Renato Maluf.

É destacada a trajetória pessoal do Lula, pela sua experiência de vida e pelo fato dele ter, desde há muito tempo, dado a estas questões da pobreza e da fome uma importância muito grande na sua visão de país. A redemocratização e o movimento social, e o contexto do início dos anos 2000 com o refluxo do neoliberalismo, com a crítica da estratégia hegemônica dos anos 90, foram elementos que desencadearam, com maior proeminência, também toda essa discussão sobre o tema da fome. Indo na contrapartida ao governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo.

Esse debate fez com que ficasse evidente, que não é um livre jogo de forças de mercado, não é a integração do comércio internacional, que por si só iriam dar conta de uma das marcas mais detestáveis da sociedade brasileira que é a desigualdade social e a fome. Esta visão de que havia de se ter uma estratégia nessa direção, uma decisão política de priorizar o tema da fome com uma ação forte do Estado, seria um decisivo fator. “A candidatura Lula, e o que veio depois, representou uma construção que emerge negando a construção anterior, uma crítica ao neoliberalismo” (informal verbal)⁴⁰, segundo Maluf.

Renato Maluf reflete sobre o período após a posse do Lula em 2003 e a execução efetiva do Programa Fome Zero. Nesse sentido, são considerados os méritos indiscutíveis do Programa Fome Zero. Como por exemplo, a politização do tema da fome. Ao dizer que a fome deve ser reconhecida como grave, como injustificável, e cujo enfrentamento requer decisão política. Foi o que o Lula fez e o seu governo fez, conferindo prioridade a questão. Politização aqui é usada no sentido de afirmar que a fome tem causas, a fome não se justifica, não tem nenhuma fatalidade. Também a abertura de espaços de mobilização foi muito importante e a sociedade civil entendeu, se engajou e participou.

Um mérito destacado por Renato Maluf foi o de o Programa Fome Zero relançar o debate sobre políticas sociais no Brasil, que estava muito abafado. Para ele foi um debate

³⁹ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

⁴⁰ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

ideológico forte e que teve continuidade. O Fome Zero relançou uma política social. Destaca-se a unificação dos programas, num instrumento: Bolsa Família. E foi dada ao Bolsa Família uma grande expansão, “notável”, como afirma Renato Maluf e, ainda:

“E são muito importantes programas dessa natureza. E também souberam direcionar o programa de maneira que, posteriormente, as avaliações feitas por organismos mais insuspeitos possíveis, reconheceram que ele é um programa muito eficiente; ele atinge quem tem que atingir” (informal verbal).⁴¹

Para Maluf deve ser destacado que os indicadores sociais melhoraram, “numa velocidade que a gente não conhecia”. Também indica que erra a avaliação de que a “estratégia Fome Zero” se reduz ao Bolsa Família. Para ele é o instrumento mais visível,

“não é só o Bolsa Família não. Por mais que o Bolsa seja um instrumento muito importante de impacto imediato. Você põe dinheiro na mão das pessoas. As pesquisas mostram que quando os mais pobres recebem dinheiro, mais de 70% vai para a compra de comida” (informal verbal).⁴²

Na contramão de muitas observações que supervalorizam o papel do Programa Bolsa Família e seu impacto no nível de aprovação do governo Lula, Maluf propõe pensar na existência do governo Lula com o Bolsa Família e com uma estratégia errada de enfrentamento da crise econômica. Lembra que o Brasil foi o único país que teve aumento de emprego formal no meio da crise. Então, é claro que o Bolsa Família teve um apelo eleitoral importante. Mas não deixa de considerar a estratégia que o governo adotou e que acabou protegendo um pouco o país, permitindo que programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Alimentação Escolar, o próprio salário mínimo tivessem a repercussão que tiveram.

Em especial, sobre a implementação do Fome Zero, Renato Maluf destaca que nos primeiros anos do governo Lula, essa área da fome e da segurança alimentar tiveram alguns focos importantes de resistência, por causa do comportamento de muitos políticos que partidarizavam uma questão que não podia ser partidarizada. “Era muito comum a reação

⁴¹ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

⁴² Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

de alguns governos estaduais ou municipais, dizendo: ‘Ah, isso é coisa do Lula; isso é coisa do PT’” (informal verbal).⁴³

O Programa Fome Zero teve dificuldades na sua implementação como outros tantos têm, no caso do Bolsa Família, não foram tantos, segundo Renato Maluf, porque foi aparentemente bem concebido. E como ele tinha toda a prioridade, foi implementado muito velozmente. Os primeiros 4 ou 6 anos do Bolsa Família, foram quase 8 milhões de famílias. Hoje já são mais de 12 milhões de famílias. Não cresce um programa nessa velocidade se ele não tiver bem desenhado e apoiado politicamente e na sociedade. Nesse sentido, o Bolsa Família tem tido um bom nível de desempenho.

Maluf ressalta em sua fala o fato do Fome Zero ter lançado “um desafio forte para a sociedade”, com o *slogan*: Fome Zero. De fato, esse *slogan*, tornou-se numa marca reconhecida mundialmente que faz referência ao Brasil, mais, em especial, ao Lula. O governo ficou muito conhecido por esse lema, que expressa compromisso. Ressalta em sua fala a capacidade de mobilizar o governo e a sociedade, além de ter apresentado resultados nos indicadores de desnutrição, indicadores de fome mais aberta e indicadores de desigualdade. E a pessoa que personificou isso, Lula, atravessou 8 anos de governo e saiu com uma popularidade enorme. Podem haver críticas sobre a estratégia econômica empregada, como, por exemplo, que a estratégia econômica poderia rever coisas do modelo de produção agrícola e do agronegócio que é muito danoso e não foi revisto e que continua causando danos para a natureza, para as pessoas; usando agrotóxicos. Mas ao lado disso teve um forte apoio para a agricultura familiar.

3.2 Caravanas da Cidadania

Nesse quadro de análise dos antecedentes que gestaram o Fome Zero, deve-se retomar as Caravanas da Cidadania, que, em abril de 1993, com numerosa equipe de lideranças políticas e sindicais, técnicos e especialistas em diferentes áreas do conhecimento, atuou no Brasil, fomentando uma política de âmbito nacional de combate à fome.

⁴³ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em 5 de julho de 2012.

A primeira Caravana partiu de Garanhuns (PE), terra natal de Lula, e terminou em Vicente de Carvalho, distrito pobre de Guarujá (SP), para onde sua família migrou em 1952. Destaca-se que as Caravanas da Cidadania foram uma experiência inédita na tradição política brasileira: “[...] a Caravana representou uma forma inovadora de contribuir para a defesa dos direitos de cidadania de milhões de habitantes do Brasil profundo” (KUCINSKI; TIBÚRCIO e VANNUCHI: São Paulo, 2001, p. 20).⁴⁴

Figura 2



* Vale do Ribeira em 1995.

Fonte: Instituto Lula [disponível em: <http://www.institutolula.org/historia/#.uebd3vi5eai>]. Acessado em 10 de janeiro de 2011.

Outras 13 Caravanas planejadas pela equipe do Instituto visitaram 350 cidades de 26 Estados, ouvindo comunidades esquecidas e difundindo experiências positivas que a própria sociedade organizada das diferentes localidades desenvolveu.

Nessa conjuntura, um grupo reunido por Lula tomou como desafio acabar com a fome no Brasil. Mais de oitenta técnicos, sob a coordenação do agrônomo José Gomes da

⁴⁴ KUCINSKI, Bernardo; TIBÚRCIO, Carlos e VANNUCHI, Paulo. *Instituto cidadania*. 3ª. Ed. São Paulo: Instituto cidadania, 2001, p. 20.

Silva, um dos maiores e mais bem sucedidos fazendeiros deste país, gestavam a Política Nacional de Segurança Alimentar, um estudo apresentado ao país em outubro de 1991.

Este programa foi apresentado pelo PT ao governo ainda nos tempos de Collor, esse dado foi solenemente ignorado pela imprensa na época. Após o *impeachment* do Collor, Lula levou o PNSA ao novo presidente. Itamar Franco adotou imediatamente o programa e, por sugestão de Lula, convocou dois brasileiros para integrar o programa: Betinho e dom Mauro Morelli, bispo de Caxias, instituindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Uma passagem que vale a pena ser destacada, contida na narrativa da Caravana da Cidadania, feita por Ricardo Kotscho, é sobre a chegada à Canapi, Pernambuco, onde:

“Os Maltas haviam deixado a cidade e ninguém seria louco, nem o mais canino jagunço, para afrontar aquela festa cívica, a maior manifestação popular já vista por esses sertões, *onde o gado gordo dos coronéis contrasta com os corpos esqueléticos das crianças cronicamente subnutridas*” (1994, p. 18) (grifos nossos).⁴⁵

Essa passagem toca fundo em nossos corações. A comparação entre o gado e as crianças. A robustez do rebanho e a subnutrição das crianças assoladas pela fome endêmica nos sertões do Brasil, mas não somente neles. Tocados por essa imagem trazemos um trecho de uma parábola do Novo Testamento, a “do filho pródigo”, na qual o que está em jogo são os sentimentos de arrependimento e perdão. Entretanto, aqui é destacado o trecho no qual, a fim de demonstrar o estado de miséria em que o chamado “filho pródigo” encontrava-se, é dito que: “Ali desejava ele fartar-se das alfarrobas que os porcos comiam, mas ninguém lhas dava”.⁴⁶

Muito emblemática essa passagem que está inscrita no imaginário do ocidente judaico-cristão e a possibilidade de contrapô-la à descrição encontrada no livro *Viagem ao coração do Brasil*. O que faz com que no Brasil, seus “filhos” permaneçam nessa condição de apartados socialmente, em estado de nutrição pior do que as criações e não obtenham o “perdão social”. Mas perdão de quê? Qual seria a falta cometida por esses milhares de brasileiros que os condena a viverem dessa maneira? Qual será o dia em que o “Pai”, leia-se o Estado brasileiro, os acolherá?

⁴⁵ GABEIRA, Fernando; BETTO, Frei; ALENCAR, Kennedy; SILVA, José Graziano da; BOFF, Leonardo; LOBO, Narciso; KOTSCHO, Ricardo e VENTURA, Zuenir. *Viagem ao coração do Brasil*. Op. cit. p. 18.

⁴⁶ *Bíblia de Jerusalém*. São Paulo: Paulus, 2002, Lucas 15:11-32.

Ricardo Kotscho em seu testemunho sobre o que via na Caravana da Cidadania afirma que a causa da miséria existente no Brasil não é nem a falta de chuvas nem a de dinheiro para investimentos, mas uma política deliberada das elites em manter o povo na ignorância para mais facilmente submetê-lo aos seus interesses, e também, que o povo ainda não perdeu as esperanças de que é possível virar o jogo (1994, passim).

Frei Betto, em seu relato intitulado “Nordeste adentro”, publicado no livro *Viagem ao coração do Brasil*⁴⁷, onde descreve a sua experiência na quinta caravana, de um total de sete no total. Ao descrever a chegada ao município de João Câmara, no Rio Grande do Norte, Frei Betto testemunha a miséria que assola os sertões do Brasil e a força do discurso de Lula:

“Algum tempo depois, chegamos a João Câmara e o ônibus parece não caber nas ruas daquela cidade marcada por abalos sísmicos e muito desemprego de salineiros e agricultores. Falam Vicentinho, depois Erundina e, finalmente, Lula. Noto muitos bêbados entre o público, sinal de desalento e fome. Lula é enfático ‘A miséria é a forma mais canalha pela qual a elite se mantém no poder’” (1994, p. 130).

No capítulo *Estórias e História*, escrito por José Graziano da Silva, é lembrada a criação dos Fundos constitucionais que foram regulamentados pela Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, com propósitos e sistemática de funcionamento, semelhantes aos incentivos fiscais, cujos resultados têm sido considerados insatisfatórios.

Nesse sentido, José Graziano da Silva reivindica em seu texto a necessidade de mudança na legislação que regulamenta esses fundos para que os pequenos “e só os pequenos” sejam efetivamente beneficiados.

No texto de Leonardo Boff intitulado *Encontro com o Brasil profundo*, pode ser encontrada uma narrativa interessante sobre a relação de Lula com as caravanas:

“Lula entendeu a viagem como uma espécie caravana-peregrinação. Ia ao encontro de um símbolo, o de um dos mais fortes arquétipos da alma brasileira – a figura de São Francisco, o pobrezinho, o passarinho, o amigo dos condenados da terra, que emprestou seu nome ao rio mais afetuosos do povo brasileiro, chamado carinhosamente de Velho Chico” (1994, p. 163).

⁴⁷ GABEIRA, Fernando; BETTO, Frei; ALENCAR, Kennedy; SILVA, José Graziano da; BOFF, Leonardo; LOBO, Narciso; KOTSCHO, Ricardo e VENTURA, Zuenir. *Viagem ao coração do Brasil*. Op. cit.

Muito emblemática é a frase escrita nas faixas das pessoas presentes no comício ocorrido em Três Marias que dizia assim: “Com panela vazia não há democracia”. Leonardo Boff, ao final do seu texto, realiza um “breve balanço” sobre as caravanas. Nessa empreitada, elenca sete pontos para serem destacados, dentre os quais o primeiro afirma que Lula inaugurou uma nova forma de fazer política, longe dos burocratas, fora dos escritórios e do acúmulo dos papéis:

“Vai diretamente aos portadores do poder social e político, que são os cidadãos. Vai procurá-los lá onde estão, onde são negados em sua cidadania e onde são condenados a serem não-pessoas, jecas-tatus, anônimos e destituídos de tudo. Se bem repararmos, a população brasileira é feita de sobreviventes da grande tribulação histórica a que as elites submetem as grandes maiorias. Lula vai atrás delas” (1994, p. 180).

Nesse sentido, é feita uma comparação entre o trabalho de Lula, a alegoria de Platão sobre a caverna e com o hino de São Paulo aos filipenses, ou seja, enfatiza-se a ação realizada por Lula ao “trazê-los à luz solar”, assim, o seu trabalho de ir ao encontro da população que vive “na sombra”, escondida, que não é vista.

Outra publicação que faz referência à atuação das Caravanas da Cidadania é o *Diário de viagem ao Brasil esquecido* (1993), que foi publicado um ano antes do já referido aqui *Viagem ao coração do Brasil* (1994). No *Diário de viagem ao Brasil esquecido*, Eugênio Bucci abre a apresentação do livro com a frase: “A Caravana da Cidadania viu muitas cidades sem ver cidadania” (1993, p. 13). Denunciou também a prática de manutenção de populações em estado de miséria, “subcidadania”, como forma de, mais facilmente, conseguir votos em épocas de eleição.

No capítulo assinado por Zuenir Ventura, *Peregrinos do Sertão*, em especial, em sua narrativa sobre a passagem da Caravana da Cidadania ao município de Águas Belas, a 95 quilômetros de Garanhuns, chama a atenção o conteúdo do que é informado. Lá pelas tantas, Zuenir Ventura, com um tom impactante, fala que nesse município, tomou conhecimento de uma descoberta de uma outra forma de alimento animal, é o chupa-pedra, um peixinho que se agarra ao fundo dos açudes até a última gota d’água. “É a descoberta de sobreviver por meio do que sobrevive na lama” (1994, passim), nas palavras do geógrafo Aziz Ab’Saber, que também acompanhou a caravana.

No mesmo município, a Caravana teve contato com uma senhora, cujo nome era Socorro. Uma liderança política de um lugarejo próximo que, ao saber, da chegada da Caravana à cidade, deslocou-se com um grupo a fim de obter algum comprometimento dos políticos que ali estavam para o combate da extrema miséria na qual viviam. Essa senhora foi recebida pelo prefeito de Águas Belas e, nessa ocasião, foi incisiva ao dizer-lhe: “A gente temus pressa porque quem tem fome tem pressa” (1994, passim), frase que tornou-se marca do Projeto Fome Zero do governo Lula.

3.3 Movimento Ética na Política

Sobre essa conjuntura intensamente vivida pela população brasileira ainda durante o governo Collor, destaca-se o Movimento Ética na Política, como mais um elemento a ser destacado. Carlos Fico, em artigo publicado em 20 de agosto de 2011, intitulado *Movimento pela Ética na Política*⁴⁸, narra os episódios que marcaram tal cenário.

“Destaca-se que o plano de estabilização de Collor foi um completo fracasso. Já em 1991, o presidente, que tomara posse em 1990, viu seu governo minado pela inflação e recessão. Além disso, circulavam, de maneira cada vez mais ostensiva, inúmeros escândalos de corrupção, envolvendo ministros de Estado e altos funcionários da República” (FICO: 2011, passim).

Como já destacamos no capítulo anterior, referente a conjuntura interna do Brasil, em 1992 o presidente Collor sofreu *impeachment*, por estar envolvido até o pescoço em inúmeras acusações de mal uso do dinheiro público e, principalmente, pela denúncia de uma rede de corrupção liderada pelo seu tesoureiro de campanha.

Nessa atmosfera o Movimento pela Ética na Política teve a sua atuação, que nasceu de um pequeno grupo de pessoas. Segundo Betinho, “a princípio, ninguém acreditava em nossas chances de sucesso: nem o mundo político nem a mídia. Collor havia sido eleito por 35 milhões de votos. Nós nos contentamos em afirmar que a corrupção era inadmissível” (FICO: 2011, passim).

⁴⁸ FICO, Carlos. *Movimento pela Ética na Política*. Em 20 de agosto de 2011. <http://www.brasilrecente.com/2011/08/o-movimento-pela-etica-na-politica-de.html> Acessado em 20 de junho de 2013.

Esse grupo de pessoas se articulava em reuniões na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Muitos segmentos organizados da sociedade participaram do grupo. O pontapé foi dado por José Carlos Sabóia, deputado federal do estado do Maranhão (PSB), em uma reunião no Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) com a presença de outros parlamentares. O deputado solicitou que o INESC encaminhasse convite para representações civis organizadas, tais como: OAB e CNBB.

Com a participação tanto de importantes lideranças políticas quanto de um bloco representativo da sociedade civil organizada, foi realizada uma "Vigília pela Ética na Política", em 23 de julho de 1992, com vistas a demonstrar a indignação com os escândalos de corrupção. Essa vigília aconteceu no auditório Petrônio Portella no Senado Federal, reunindo parlamentares, entidades e muitos cidadãos brasileiros. Também foi lida no evento, um documento intitulado "Declaração ao Povo", que enfatiza a importância de se apurarem todas as denúncias para recuperar a credibilidade das instituições políticas e fortalecer a democracia.

O movimento cresceu muito e conseguiu adesão de setores da imprensa, em especial, do jornal "Folha de São Paulo". A TV foi obrigada a noticiar as manifestações, justamente por suas dimensões. Segundo Carlos Fico,

"Collor não avaliou bem o significado e o alcance do movimento. Ele tentou reverter a negatividade do quadro apelando também para um ato simbólico, convocando diretamente o povo a apoiá-lo. Decidiu pedir que a população saísse às ruas vestida com as cores nacionais num domingo. Na sexta-feira, os integrantes do Movimento, reunidos no Fórum, resolveram convocar uma contramanifestação, na qual as pessoas deveriam vestir preto, em "luto", que expressasse o repúdio ao presidente. Eles supunham ser capazes de reunir algumas dezenas de pessoas, em função do pouco tempo disponível para divulgar o ato (2011, passim).

Com a força de um movimento social mais complexo e que, naquele momento, extrapolava o Movimento pela Ética na Política, a sociedade se vestiu de preto. Inúmeras manifestações ocorreram até o julgamento de Collor. Uma das marcas dessas manifestações eram os "cara-pintadas", jovens que estampavam em seus rostos e corpos símbolos e cores nacionais.

"Finalmente, Collor saiu", escreveu Betinho. "O país respira aliviado. Feliz por ter feito funcionar a Constituição, e não o golpe (...) Formou-se

uma quase unanimidade nacional (...): quando prevalece a ética, até os corruptos confessam sua adesão à moralidade (...) o que finalmente prevaleceu no Brasil de hoje foi a ética na política, caminho e condição da democratização do país” (FICO: 2011, passim).

3.4 SAN, Direitos Humanos e combate à fome no Brasil

Nesse ponto, de forma sistematizada destacam-se as diferentes abordagens do combate à fome no Brasil ao longo do século XX:

Concepções de Josué de Castro

1940-1960

Fome: questão social e política

Ditadura militar

1964-1984

Fome: tema proibido

Redemocratização do Brasil

1985-2002

Fome: o tema volta a ser debatido

Lançamento do Fome Zero

2003 aos dias atuais

Fome: erradicação é prioridade do governo federal com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Lei no. 11.346, de 15 de setembro de 2006, já citada anteriormente que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

No Brasil, a partir do debate internacional e da atuação do governo Lula, houve o encaminhamento da questão da Segurança Alimentar e Nutricional com um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas com os alimentos e a alimentação, sejam elas de iniciativa governamental ou não.

No plano conceitual no Brasil, e em outras partes do mundo, a Segurança Alimentar e Nutricional apontava para o reconhecimento e difusão de ações e políticas públicas. A construção coletiva dentro do SISAN e a articulação da sociedade civil com setores

progressistas no governo e no Congresso conseguiram modificar a Constituição Brasileira, incluindo nela o direito a uma alimentação saudável e a Segurança Alimentar e Nutricional. A consecução da Segurança Alimentar e Nutricional tem como elemento nuclear a formulação de políticas públicas com a participação social a partir dos organismos de Estado, mas também envolve ações de caráter público por iniciativa da sociedade civil.

As definições de Segurança Alimentar e Nutricional são suscetíveis a distintas acepções e meios para sua efetivação, envolvendo um evidente componente de disputa ao ser utilizada para fundamentar proposições de política pública.

A seguir a definição de segurança alimentar e nutricional consagrada na Lei Orgânica, aprovada em 2006 foi regulamentada em 2010, por meio do Decreto Presidencial nº 7272. Essa definição saiu de um encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, sendo, posteriormente, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (PE), em 2004. Ela reúne contribuições aportadas pelos movimentos sociais e governos ao longo do processo de desenvolvimento do conceito no Brasil desde os anos 1980.

“Segurança Alimentar e Nutricional 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (MALUF: 2007, p. 17).

A formulação brasileira desde cedo acrescentou o adjetivo “nutricional” à expressão mais comumente utilizada como “segurança alimentar”. Desse modo, pretendeu-se interligar os enfoques socioeconômicos e de saúde e nutrição que estiveram na base da evolução dessa noção expressando a perspectiva intersetorial. Outra peculiaridade é englobar numa única noção duas dimensões: disponibilidade de alimentos e qualidade desses bens:

“Compreende-se a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas cuja formulação, implementação e monitoramento devem refletir dois princípios fundamentais que são o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar” (LEÃO e MALUF: 2012, p. 47).

O governo e a sociedade brasileira têm obrigações frente a normas legais internacionais do direito à alimentação. Destacamos três delas: a) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado em 1966 e ratificado pelo Brasil; b) o Comentário Geral no. 12 (“O Direito Humano à Alimentação”) abrigado pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1999; c) as Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação, adotadas em 2004, pelo Conselho da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Contudo, ainda não dispõe de instrumentos eficazes de promoção, monitoramento e responsabilização pelo cumprimento dessas obrigações.

Promissora é a noção de soberania alimentar que vem sendo difundida principalmente pelos movimentos sociais, desde meados da década de 1990. O Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana (Cuba), em 2001, definiu a segurança alimentar como soberania alimentar:

“Soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental” (MALUF: 2007, p. 23).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional contemplou a perspectiva da soberania alimentar conforme formulação abaixo:

“A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos” (LEÃO e MALUF: 2012, p. 49).

O enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional considera os aspectos locais, sociais, culturais e ambientais envolvidos, entretanto, a sua perspectiva mais extensa deve ser problematizada contrapondo-a a sua capacidade de ser efetivada.

3.5 Desenvolvimento do conceito de SAN: Instituto Cidadania, Fome Zero e Bolsa Família

Destaca-se aqui a importância de se tecer mais considerações ao papel exercido pelo Instituto Cidadania para o desenvolvimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, é citada uma publicação do Instituto Cidadania de 2001 (KUCINSKI; TIBÚRCIO e VANNUCHI: 2001, passim), onde pode ser encontrada a história da organização que, em 12 de abril de 1999, foi constituído por personalidades com atuação em diversos campos do conhecimento, ou atividades políticas e sociais.

Especificamente, sobre o Projeto Fome Zero afirma-se que seu início deu-se em 2000, a partir da reunião de 50 especialistas em diversas áreas do conhecimento, todas ligadas de alguma forma ao combate à fome. O objetivo era apresentar à sociedade até o final de 2001 um plano que propiciasse a erradicação da fome no país em curto prazo.

O Instituto Cidadania tem suas origens no Governo Paralelo, portanto, é um de seus herdeiros. Sob a liderança de Luiz Inácio da Silva, entre 1990 e 1992, para exercer fiscalização democrática sobre o governo Collor e apresentar propostas alternativas de políticas públicas. Nos anos seguintes o Instituto Cidadania manteve um ritmo regular de atividades de debates, estudos, informação e elaboração política em profundidade, priorizando o pluralismo de enfoques que deve marcar uma instituição suprapartidária.

Em seus mais de dez anos de atividade, o Instituto Cidadania contribuiu para que a oposição exercida em nome da cidadania, dos trabalhadores e dos excluídos tivesse maior alcance e ressonância por apresentar propostas concretas, alternativas às iniciativas oficiais excludentes.

Em seu primeiro momento de atuação, quando ofereceu suporte estrutural ao Governo Paralelo, o Instituto Cidadania propiciou a elaboração de propostas de alcance estratégico, resultado de intensos debates envolvendo especialistas, lideranças políticas, dirigentes sindicais, representantes dos movimentos populares e de múltiplas entidades da sociedade civil, coordenados por expoentes da cultura, da ciência e da oposição democrático-popular.

Durante essa primeira etapa, os seguintes documentos foram elaborados:

- *Política Nacional de Segurança Alimentar*, 1991, que inspirou a Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida, mais conhecida como “Campanha do Betinho”;

- *Plano Nacional de Reforma Agrária e Política Agrícola para Pequenos e Médios Produtores*, 1991, produzidos sob coordenação de José Gomes da Silva, com ativa participação de CUT, MST, Contag, Pastoral da Terra e especialistas;
 - *Educação Urgente*, 1990, coordenado por Cristovam Buarque;
 - *Uma Proposta para a Amazônia*, 1992, sob responsabilidade de Aziz Ab'Saber;
 - *Projeto para o Nordeste*, 1990, elaborado a partir de debates dirigidos por Francisco de Oliveira.
- (KUCINSKI; TIBÚRCIO e VANNUCHI: 2001, passim).

Após o *impeachment*, quando deixaram de existir as razões que levaram ao lançamento do Governo Paralelo, o Instituto Cidadania manteve um perfil regular de debates e produções de propostas. Realizou reuniões com economistas, seminários de análise de conjuntura e debates sobre temas específicos, dentre os quais, merecem destaques os seguintes:

- *É Possível Vencer a Seca*, resultado de um seminário sobre o Semi Árido Nordeste, realizado por Lula em 1992, no interior de Pernambuco, com especialistas e lideranças de sete Estados, técnicos da Sudene, da Fundação Joaquim Nabuco e do Centro Josué de Castro;
 - *Custo Brasil: Mitos e Realidade*, seminário sobre o tema, realizado em 1996, que resultou em livro pela Editora Vozes;
 - *Política Industrial*, seminário com importantes lideranças do meio empresarial;
 - *Política Nacional de Combate à Corrupção*, trabalho coordenado por José Dirceu;
 - *Contrato Coletivo de Trabalho na Administração Pública Direta*, pesquisa coordenada em 1996 por Luiza Erundina que resultou em cartilha publicada pelo Instituto.
- (KUCINSKI; TIBÚRCIO e VANNUCHI: 2001, passim).

Para retomar aqui a questão da construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, destaca-se a entrevista realizada com o Prof. Dr. Francisco Menezes – ex-presidente do CONSEA, no dia 9 de agosto de 2012, no Rio de Janeiro (informal verbal).⁴⁹ Nessa entrevista é abordada a questão da formulação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, e sua relação com as políticas públicas a partir da década de 90 até os dias de hoje.

Francisco Menezes afirmou que o conceito de segurança alimentar que não é um conceito brasileiro, começa a surgir ou torna-se mais conhecido ao ser tratado algumas vezes na década de 80. Existem registros que em 1986, no governo do Sarney, o Ministério

⁴⁹ Entrevista com o Prof. Dr. Francisco Menezes, realizada por Leonardo Petronilha em 9 de agosto de 2012.

da Agricultura realizou uma reunião na qual discutia aspectos do abastecimento. Verifica-se técnicos do governo pela primeira vez utilizando a expressão “Segurança Alimentar”, que nessa perspectiva era algo mais abrangente do que simplesmente o abastecimento de alimentos, mas ainda não incorporava todo o lado que se volta para o aspecto nutricional, para o aspecto da saúde. Também na década de 80, Francisco Menezes, declara que como um desdobramento da Conferencia Nacional de Saúde, realiza-se um grande debate sobre a questão da nutrição. Lembra que no início da década de 90, durante o governo Collor, foi criado por Lula e por aqueles que haviam disputado a eleição de 1989 com Fernando Collor, um governo chamado “Governo Paralelo”, dentro dos moldes que havia sido experimento da Inglaterra, e uma das atividades que mais se destacou no “Governo Paralelo” foi a contribuição para aquilo que se chamou uma Política Nacional de Segurança Alimentar, na qual Renato Maluf teve participação nesse grupo de trabalho. Esse grupo era coordenado pelo pai do José Graziano. José Gomes da Silva e Lula assinam um documento que é uma proposta, logo após o *impeachment*, quando o Itamar Franco assumiu o governo.

Lula, seguido de diversas personalidades que tinham participado da mobilização contra o ex-presidente Fernando Collor, entrega ao presidente Itamar Franco uma proposta oriunda do Governo Paralelo. Essa proposta era uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que vinha com um aspecto inovador: a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O Itamar Franco aceitou a proposta e chama, então, a formação do Conselho de Segurança Alimentar. O Conselho foi criado em 1993 e vigora até 1995, quando assume o presidente Fernando Henrique Cardoso e a Presidência da Republica extingue o Conselho, criando outra modalidade que era o Conselho da Comunidade Solidária.

Sobre esse Conselho, ao ser questionado sobre se os moldes do Conselho da Comunidade Solidária contemplavam os mesmos moldes do CONSEA, Francisco Menezes ressalta uma diferença importante, que era o fato da questão do combate à fome não ser tratada como uma prioridade, por outro lado, o Conselho da Comunidade Solidária trabalhava cada vez mais com o que eles chamavam de experiências exemplares e menos política de maior escala. Neste sentido, o governo financiava e apoiava as pequenas experiências e depois caberia à sociedade, por sua conta, expandi-las.

Essa ideia acabou predominando dentro da Comunidade Solidaria e corresponde ao período de certa apologia ao Estado mínimo. Isso é muito importante perceber para se compreender todo esse processo, porque a década de 1990 foi muito marcada também na política de Segurança Alimentar pelo princípio do Estado mínimo. Mas tendo como foco o aspecto conceitual, nos anos do governo do Itamar Franco, como foi anunciada para o país a questão do combate à fome e com algumas figuras com grande destaque, como a própria figura do Betinho, a sociedade civil arregimentou-se muito em torno dessa bandeira. A campanha teve uma força muito grande, tendo a adesão tanto dos publicitários e artistas na Ação da Cidadania. Isso gerou uma repercussão muito efusiva sobre a população.

Francisco Menezes citou como exemplo o ano de 1994, onde houve uma situação grave de seca no nordeste brasileiro e o governo se declarou sem capacidade de assistir ao conjunto de famílias. Então o governo fez uma parceria com a Ação da Cidadania, com seus milhares de comitês que tinham pelo Brasil e também no nordeste, para atuar junto com o Exército na distribuição de alimentos. Isso é bem exemplar dessa fragilidade do Estado. Em condições normais, o Estado não admitiria que se precisasse de militantes da Ação da Cidadania para poder chegar até a população mais carente. De qualquer forma, nesse período foi realizada a Conferência de Segurança Alimentar que vai além da questão do combate à fome. Essa Conferência foi realizada na Universidade de Brasília, onde foram colocadas várias diretrizes que vão além da simples questão de combater a fome, trabalhando uma ideia de política de segurança alimentar. Também nesse período começou a aparecer mais forte o movimento que se volta para questão da alimentação saudável e nutricional. E um pouco depois foi incorporado pelo conceito brasileiro.

Destaca-se que o governo do Fernando Henrique chamou um grupo conjunto para preparar a proposta brasileira para Cúpula Mundial da Alimentação que se realizaria em 1986, nesse momento Francisco Menezes, estando engajado e participando desse grupo de trabalho, contribui para o aprimoramento do conceito de segurança alimentar. O Renato Maluf foi o encarregado de ser o relator desse grupo, e, por isso, preparou o relatório brasileiro que foi apresentado em Roma, na Cúpula Mundial da Alimentação. Foram realizadas diversas cúpulas sobre temas diversos e uma visão mais avançada foi incorporada pelos princípios do governo que estava em vigência, que era o governo do Fernando Henrique.

Com a contribuição de diversas pessoas que estavam dentro do próprio governo, foram feitos avanços conceituais sobre a questão da Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, pode ser afirmado que o conceito básico que até hoje vigora de Segurança Alimentar e Nutricional foi constituído naquele momento da elaboração do documento para Cúpula Mundial da Alimentação. Entretanto, com a forte participação brasileira na Cúpula e com o elemento de frustração da sociedade, porque, embora, tenha sido levado para Cúpula um documento considerado avançado e consistente, no momento da apresentação do representante brasileiro, que era o ministro da Agricultura naquela época, ele ignorou o documento brasileiro e fez o discurso por conta própria. Ele manifestou na Cúpula posições que não correspondiam de forma alguma ao que aquele grupo de trabalho misto tinha apontado. Por exemplo, em uma passagem do discurso, ele falou que o livre mercado iria resolver todos os problemas de segurança alimentar, e isso era algo totalmente contrário do que estava colocado. Assim foi consagrada uma situação de ruptura maior em relação aos movimentos que trabalhavam a questão da Segurança Alimentar e Nutricional neste momento.

O governo do Fernando Henrique acelerou o projeto da Comunidade Solidária, tendo algumas experiências exitosas. As organizações da sociedade que tinham uma preocupação maior na elaboração da questão da segurança alimentar continuaram discutindo entre si. Em 1998 foi fundado em São Paulo, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional que agregou dezenas dessas organizações que passaram a ter uma incidência política mais relevante.

O Instituto Cidadania chamou diversos integrantes do Fórum que reconheciam como pessoas que poderiam contribuir, incluindo Francisco Menezes e o Renato Maluf. A proposta conceitual do Fome Zero foi muito modificada, porque antes ela centrava somente no combate a fome, e com o Fórum, foi introduzido na proposta uma abordagem mais abrangente sobre a Segurança Alimentar e Nutricional. Inclusive, Francisco Menezes afirmou ter sido encarregado de escrever a parte conceitual de Segurança Alimentar e Nutricional no documento, que depois foi unificado e aprovado pelo conjunto que estava trabalhando.

“Com essa participação crescemos e convivemos com as pessoas que estavam no grupo do Instituto Cidadania, inclusive o presidente Lula” (informal verbal).⁵⁰ O Fórum propôs a recriação do CONSEA que estava dentro da proposta do Fome Zero, implementado na medida provisória que saiu no primeiro dia do governo do Lula em 2003. Isso significou que foi criada uma comissão para identificar os nomes que fariam a composição da sociedade civil, quantos do governo e quais ministérios integrariam. Essa comissão foi formada pelo José Graziano, pelo Renato Maluf e por Francisco Menezes. Trabalharam diversos dias, porque o Lula, isso ainda no período antes dele tomar posse, exigia que as coisas estivessem prontas rapidamente. Ele queria ainda em janeiro de 2003 que iniciássemos os trabalhos do CONSEA.

A definição do Conselho manteve-se como era em 1993 até 1995, com dois terços pertencendo à sociedade na sua composição e um terço pertencendo ao governo, que englobava Ministérios e Secretarias. Estavam sendo criadas algumas Secretarias novas com o governo. E um ponto muito importante do Conselho foi que o mesmo foi mantido na Presidência da República. O que foi uma situação de tensão para o Conselho, alguns ministérios queriam que o Conselho viesse para dentro dele, como no caso do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que antes era o MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar).

Dentro da concepção de intersetorialidade, que deve dominar a ideia da Segurança Alimentar e Nutricional, não pode o Conselho ficar no âmbito de um determinado Ministério. Significa quebrar essa prática da intersetorialidade, então, houve insistência no sentido de que se precisava estar na Presidência da República. Foi uma luta sempre difícil junto ao governo, porque, por exemplo: a Casa Civil, que tem várias atribuições subordinadas a ela, relutava em admitir que o CONSEA ficasse na Presidência da República. Diziam que era uma questão de desenvolvimento social. Foi uma luta de resistência que teve a compreensão do presidente Lula. Nesse sentido, Lula assimilou a proposta e foi, pouco a pouco, entendendo e sendo conquistado pela ideia do CONSEA.

Sobre essa “luta”, a ideia do CONSEA na Presidência da República foi uma luta por autonomia, nas palavras de Francisco Menezes, e, também pela existência de um Conselho dentro da Presidência da República, tendo, evidentemente, mais força do que um Conselho

⁵⁰ Entrevista com o Prof. Dr. Francisco Menezes, realizada por Leonardo Petronilha em 9 de agosto de 2012.

dentro de um Ministério. Acredita-se que é um dos principais Conselhos existentes hoje no Brasil. Outro ponto, no tocante ao Conselho, é que também houve uma discussão relevante sobre o caráter deliberativo do conselho consultivo. Como temos uma visão de intersetorialidade e como o Conselho está dentro da Presidência da República, o CONSEA sendo Conselho deliberativo criaria situações difíceis de resolver. Talvez, se poderia criar um entrave de legitimidade, por exemplo: o presidente foi eleito com cinquenta milhões de votos e o Conselho decide que não é aquilo que o presidente tá pensando; o Conselho delibera e o presidente tem que acatar. Existem conselhos deliberativos que são a níveis de Ministério e de um setor específico. Ao longo da discussão se foi assimilando que o fato de um Conselho ser deliberativo não significa que o que ele deliberar vai valer. Na verdade, há mais abstração quanto a essa questão. É muito mais uma questão de força política do que o Conselho vier a propor e apontar, o critério político é o que vai definir a imposição ou não.

Neste sentido, existe uma preferência em dizer que o CONSEA é um Conselho propositivo, ou seja, ele faz propostas. Se as propostas vêm com uma grande força política ela se impõe. O que se observada na prática é que não precisa haver um estatuto que aquilo é deliberativo ou não. Na prática com o CONSEA foi assim e hoje existem várias políticas públicas que estão em curso e que foram geradas dentro do CONSEA, e que se impuseram porque tiveram força política, outras propostas geradas dentro do CONSEA que não conseguiram reunir a mesma força política e apoio de outros setores da sociedade não conseguiram se impor.

Uma dinâmica importante de ser compreendida é sobre as políticas e propostas, que estavam relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional no combate a fome. Sobre essa questão, Francisco Menezes declarou que eram encaminhadas ao presidente sob algumas formas: uma era enviar a exposição do motivo a partir do próprio Conselho, que é o instrumento que se usa na comunicação com o presidente; outra forma que se tornou bastante efetiva eram as audiências e conversas do presidente do CONSEA com o presidente da República; o Lula gostava de ser convencido:

“[...] precisa fazer um esforço para convencê-lo, então, não bastava mandar uma exposição do motivo escrito, mas uma discussão com ele,

mostrando dados e possibilidades de implementação daquilo que está se propondo” (informal verbal).⁵¹

Por exemplo, no tocante a merenda escolar do ensino médio, de início o presidente Lula resistia, achava que a política pública era muito cara porque eram quarenta e seis milhões de alunos do ensino médio e mesmo sendo um valor per capita baixo repassado diariamente, quando se multiplica o número de alunos por duzentos dias no ano, isso é um montante relevante dentro do orçamento. Então, segundo Francisco Menezes, “quando se fazia cálculos do orçamento, ficávamos preocupados; tínhamos que ter que aumentar um bilhão de reais pra render essa proposta; então, foi gradativo, mas conseguimos convencê-lo” (informal verbal).⁵²

“Conversei muito com o presidente sobre isso, até que um dia soube que ele estava convencido, tinha falado com o ministro da Educação na época, que estava disposto a incorporar o ensino médio e hoje existe essa realidade. Isso é um exemplo de algo que construímos no CONSEA e levamos ao presidente e ele deu seguimento” (informal verbal).⁵³

Sobre o Conselho e seu possível papel como órgão fiscalizador, Francisco Menezes, em sua entrevista afirma que fiscalizador, nem tanto, mas no sentido de acompanhar e denunciar quando constatava dificuldades para a segurança alimentar, isso era efetivo. O CONSEA pauta os temas, discute e deixa todos os seus membros informados. Às vezes, são feitas denúncias e algumas vezes tornavam-se públicas, mas não tinha a força de coerção necessária de fiscalizar efetivamente.

A relação do CONSEA especificamente com o Programa Fome Zero, na qualidade de uma política que funcionava como um grande “guarda-chuva” de ações, desde o acesso aos alimentos até o controle social, para Francisco Menezes, revela um aspecto interessante, que boa parte da sociedade organizada, aqueles que estavam como conselheiros dentro do CONSEA tinha antipatia pela ideia do Fome Zero, porque julgava que essa ideia retrocedia no sentido de somente visualizar o combate à fome. Na realidade isso foi sendo transformado, paulatinamente. Primeiro porque foi observado que com o Fome Zero a ideia

⁵¹ Entrevista com o Prof. Dr. Francisco Menezes, realizada por Leonardo Petronilha em 9 de agosto de 2012.

⁵² Entrevista com o Prof. Dr. Francisco Menezes, realizada por Leonardo Petronilha em 9 de agosto de 2012.

⁵³ Entrevista com o Prof. Dr. Francisco Menezes, realizada por Leonardo Petronilha em 9 de agosto de 2012.

de segurança alimentar começou a ser muito divulgada dentro da sociedade, e isso motivou um maior crescimento do movimento de segurança alimentar, gerando uma avaliação mais serena acerca do Fome Zero.

O próprio Fome Zero, enquanto, uma bandeira marcante no início do governo Lula vai sendo abandonada pelo próprio governo, com o aparecimento do Bolsa Família que ocupou um espaço que antes era do Fome Zero, mas não apagou completamente a proposta do Fome Zero, porque de alguma maneira a “estratégia Fome Zero” continuava sendo praticada em relação ao CONSEA. No governo se definiu outro mote, que era o de encarar o Fome Zero como estratégia, uma estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional. Junto à população vai se falando menos publicamente no Fome Zero e mais de política de Segurança Alimentar e Nutricional.

A ideia do Fome Zero ganhou grande destaque no exterior. Vários países da América Latina criaram programas dessa natureza. No entanto, o Fome Zero, embora tenha aquele conjunto de políticas como expressão propagandística do governo, vai se reduzindo.

Nesse sentido, cabe uma reflexão sobre o “minguar” do Fome Zero e a conjuntura. Por exemplo, com a questão do “Mensalão” ou com a proximidade eleitoral, o governo adota uma estratégia de focar nessa questão política. O Fome Zero como foi concebido em um debate que perpassou a década de 90 e culminando no apogeu em 2001 e depois a sua implementação em 2003, foi um programa que necessitava fundamentalmente de mobilização, principalmente, dos governos estaduais e dos municípios. Pensar a existência dessa estratégia de poder político, focando a maior parte dos recursos no Bolsa Família é, para Francisco Menezes, mais um dentre todo um conjunto de fatores. Para Menezes existia um fato de que essa proposta original era, sobretudo, centrar na questão do combate à fome. De um lado tinha a área publicitária do governo, tendo à frente o Duda Mendonça que fez uma campanha “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome”. Houve um embate muito candente sobre essa publicidade.

Figura 3



Fonte: Publicidade do Fome Zero em 2003.

Menezes declara a sua posição que defendia a atuação das políticas públicas, acima de tudo. A diferença mais marcante do período Lula em comparação ao período Fernando Henrique é a disposição do governo em empregar políticas públicas para transformação da realidade, essa é a característica que mais diferencia os dois governos. O Estado do governo Lula com o que vinha antes tem uma grande diferença. Não é a toa que, por exemplo, os salários do funcionalismo público foram sendo recuperados, os concursos públicos aumentaram muito durante um determinado período.

O nome Fome Zero foi sendo abandonado. Tinham quatro programas de transferência de renda: o Vale-Gás, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Bolsa Escola, cada um com um Ministério. Essa mudança de foco político gerou um embate dentro do PT, porque o Graziano queria continuar com o Cartão Alimentação – que exigia recibo pela compra de comida. Existia outro grupo dentro do PT que disputava a ideia que era melhor fazer uma transferência de renda, onde a família decidisse como gastaria, mas que se unificassem os programas porque orçamentariamente seria possível atingir um número muito maior de pessoas, seria possível uma media do valor de transferência maior. São estas as bases que surge a ideia da Bolsa Família, unificando os quatro programas. Seria um programa de condicionalidade, com a exigência dos filhos estarem na escola, fazerem os

exames de saúde etc. A ideia da unificação dos programas partiu inicialmente do governador Marconi Perillo (PSDB-GO) em reunião do presidente com governadores. O presidente teve um papel relevante, porque ele tomou uma decisão importante que se dá no contexto do “Mensalão”, que foi o de acelerar o Bolsa Família, com metas de 4 milhões de famílias, depois 6 milhões de famílias. Essa aceleração levou a problemas iniciais, mas houve também muita competência e empenho do aprimoramento do Cadastro Único do Bolsa Família, conhecido internacionalmente por ter aperfeiçoado em termos de filtro.

O Bolsa Família teve uma parcela de contribuição para superar a crise do “Mensalão” na eleição de 2006, mas outras várias medidas foram bem sucedidas, conforme afirma Francisco Menezes: a recuperação salarial, o crescimento do emprego formal, do crédito e da possibilidade de acesso a outros bens que a população não tinha. Em 2006 a massa da população votou, sobretudo, pensando no seu “bolso”. Isso é muito forte dentro da compreensão brasileira, o Bolsa Família é uma complementação de renda e dentro da pesquisa feita pelo Ibase se identificou que o dinheiro era utilizado para alimentação, trazendo maior diversidade na composição da alimentação.

Sobre a função e a atuação dos diversos presidentes do CONSEA, Francisco Menezes diz que Conselho teve no período Itamar Franco, dom Mauro Morelli como presidente e que ele tinha muita expectativa de voltar a ser presidente do CONSEA. Depois, veio o Luis Marinho no início do governo Lula em 2003 e ficou durante um ano. Depois teve a II Conferência em Recife e ele foi convidado. Menezes foi presidente durante três anos e, depois, o Renato Maluf assumiu a presidência. O período da realização da entrevista, em 2012, estava na presidência a Maria Emilia Pacheco, então, foram quatro presidentes no período Lula e um presidente no período Itamar. O Presidente é sempre da sociedade civil como parte de um processo de democratização dentro do Conselho.

Sobre a possibilidade de ser feito um balanço dessa política alimentar ou dessas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, Francisco Menezes ressalta que a questão ao acesso à alimentação, que era um problema grave, houve avanços consideráveis. O Bolsa Família deu e dá uma contribuição a alimentação escolar também. São criadas também políticas importantes como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar que trabalha as duas pontas dentro dessa ideia de intersetorialidade. Especificamente na segurança alimentar, o governo compra dos agricultores familiares. Em

geral, agricultores com o perfil pouco capitalizado e, repassa esses alimentos para entidades. Esse é um programa interessante que foi gerado dentro do CONSEA e também a nova Lei da Alimentação Escolar que coloca o fornecimento no mínimo de 30%.

Sobre a possibilidade de realizar uma reflexão sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é apresentada aqui a entrevista realizada com a Profa. Dra. Luciene Burlandy, em 22 de agosto de 2012, em Niterói (informal verbal).⁵⁴

Sobre a questão da visão sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e, especificamente, da relação entre fome e pobreza na discussão histórica sobre esse tema no Brasil, Luciane Burlandy afirma que a discussão de fome e pobreza vem alternando-se historicamente como temas mobilizadores de governo. Se falar que cabe ao governo combater à fome é amplamente aceito pela sociedade e à pobreza também. Já para Segurança Alimentar e Nutricional isso não é tão claro, porque é um conceito em construção e nem todo mundo vai ter a mesma compreensão em relação à fome e à pobreza.

No início da década de 1990, a estratégia era de que o combate à fome e à pobreza estava muito interligado, que fora construído com base no documento do “Governo Paralelo”, com outro nome para construção de uma política de segurança alimentar. O documento foi chamado de Plano de Combate à Fome e à Pobreza porque foi baseado no mapa da fome – um estudo do IPEA –, que subsidiou toda construção do plano. Esse estudo utilizou como indicador de fome à linha de indigência. O indicador do Mapa da Fome, a linha de indigência, era a renda necessária para aquisição de uma cesta básica para um adulto médio trabalhador, ou seja, a pessoa que não tivesse renda nem para se alimentar, ela estaria abaixo da linha de indigência. E se a mesma ainda não tivesse a renda para se alimentar e outras necessidades básicas, seria o cálculo da linha de pobreza. Então, essas questões eram extremamente interligadas e isso foi se tornando mais complexo com outros indicadores de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), ou seja, o adulto que passa fome é um adulto que está abaixo de um determinado índice de massa corporal magro. A discussão era a seguinte: nem todo mundo que passa fome fica desnutrido, trabalhando o conceito de fome de uma forma menos biológica, ou de uma ótica econômica que usa o indicador renda, passa fome quem não tem renda. E retorna o debate:

⁵⁴ Entrevista com a Profa. Dra. Luciene Burlandy, realizada por Leonardo Petronilha em 22 de agosto de 2012.

nem toda forma de acesso ao alimento é através da renda e nem toda situação de insegurança alimentar é só fome.

“[...] o debate ficou complexificado e isso fez parte do nosso processo de construção de um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, onde a fome é um dos aspectos, é uma das situações de insegurança alimentar e nutricional. Hoje, inclusive internacionalmente, se trabalha com uma escala de insegurança alimentar que é construída a partir de uma série de perguntas, que na verdade são informações sobre se a pessoa não comeu, porque não teve renda em algum momento ou se houve alguma alteração na qualidade da dieta porque não teve renda; de qualquer forma é muito pautada pelo acesso à renda” (informal verbal).⁵⁵

Para Luciane Burlandy o conceito que foi sendo construído no Brasil e de certa forma foi protagonista no processo de fortalecer uma discussão ampliada de segurança alimentar. A FAO quando começa com essa discussão na década de 70 é muito voltada para o problema alimentar, portanto, o conceito de segurança alimentar não tinha nenhum componente nutricional. No Brasil, o conceito foi se ampliando para pensar melhor Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja, se trabalha tanto com a dimensão da disponibilidade da produção do alimento quanto articulando com a nutrição, com o aproveitamento biológico e com as doenças.

O conceito da Lei Orgânica atual define que a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional envolve: produção, comercialização, disponibilidade, qualidade sanitária e nutricional, e sustentabilidade. É muito mais amplo que o combate à fome somente. Hoje, com base nesse conceito, obesidade é um problema de segurança alimentar e nutricional, não só a fome. A forma com que o alimento é produzido – com base agrícola ou com uso de agrotóxicos e transgênicos –, tudo isso tem relação com a segurança alimentar e nutricional, portanto, é muito mais amplo.

“O Fome Zero, em minha opinião, virou um guarda-chuva – uma estratégia que desrespeita os programas que afetam o acesso à alimentação e por isso vieram: Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, o próprio Bolsa Família. [...] A Política de Segurança Alimentar deve estar composta por todos os programas que estão na ótica da promoção da alimentação saudável. Atualmente, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar do CONSEA está construindo um plano de combate à

⁵⁵ Entrevista com a Profa. Dra. Luciene Burlandy, realizada por Leonardo Petronilha em 22 de agosto de 2012.

obesidade que é intersetorial. Dezenove Ministérios pensando o que fazer para combater a obesidade alternando o modelo produtivo, preços e publicidade dos alimentos. Estas coisas que nunca foram postas em uma estratégia de combate à fome. Por exemplo, pensar em regular publicidade e composição dos alimentos industrializados, observando o perfil de consumo da população brasileira, que é pautado em grande medida por alimentos industrializados e processados; isso nunca esteve pautado em uma política de combate à fome que é distribuir alimentos ou renda garantindo o acesso imediato para alimentação ou como foi cogitado, no início do governo do PT, com o cartão alimentação que houve um debate na época do programa de transferência de renda, que não é uma questão nova do governo Lula, que estava posto pelo governo anterior. A perspectiva de unificar os vários programas de transferência de renda não é uma novidade. O que o Lula fez foi intensificar esse processo, ele intensificou a unificação dos programas, que já era uma perspectiva do governo do Fernando Henrique (informal verbal).⁵⁶

Figura 4



Fonte: Site Matéria Incógnita [disponível em: <http://www.materiaincognita.com.br/defeito-em-receptor-do-cerebro-e-uma-das-causas-da-obesidade/#axzz2zjxal0kz>]. Acessado em 20 de outubro de 2012.

⁵⁶ Entrevista com a Profa. Dra. Luciene Burlandy, realizada por Leonardo Petronilha em 22 de agosto de 2012.

O governo Lula unificou os programas sociais com a implantação do Cadastro Único, ampliando a população usuária desses programas centralizando no Bolsa Família. Houve uma radicalização, mas em termos de lógica nada foi inovador.

Numa avaliação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional inserido no Programa Fome Zero, Luciane Burlandy afirma que deve ser destacada que a estratégia Fome Zero não contempla todas as dimensões do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Ela é focada em programas que afeta o acesso. Agora, essas políticas voltadas para afetar o acesso podem ter repercussões diferentes na situação de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Restaurante Popular, no ponto de vista de cobertura é muito mais restrito do que o Bolsa Família, em população atendida. O Restaurante Popular está em grandes centros urbanos, com um limite de atendimento e oferecendo uma alimentação que estaria dentro dos princípios de Segurança Alimentar e Nutricional, produzindo com relativo controle profissional uma alimentação variada e saudável. Observando estudos sobre o Bolsa Família, o impacto social dele é imenso pelo volume de população atendida. A maioria dos estudos que analisou de que forma essa transferência de renda afetou o perfil das práticas alimentares da família, indica que família tende a atender demandas reprimidas. No contexto que está inserida, prevalece o consumo de produtos industrializados, uma tendência que a sociedade está seguindo, mas isso não significa que parte dessas famílias não destine renda para o consumo de carnes ou para o consumo de frutas, legumes e verduras.

Segundo observa Luciane Burlandy,

“uma família pobre que mora no Rio de Janeiro e que esteja sendo atendida pelo Bolsa Família, esta dentro de um contexto urbano que tem disponível uma alimentação industrializada. A questão do consumo de frutas e legumes é que quanto maior a renda maior o consumo, mas em geral ainda é um consumo insuficiente independente da renda. A tendência é que essas famílias se insiram nesse perfil de consumo prevalente em cada contexto. Observando uma família que é atendida pelo Bolsa Família na área rural, em um município pequeno, ela tem uma produção para subsistência, utilizando o recurso do Bolsa Família para comprar arroz e feijão; essa repercussão é diferenciada de acordo com a localidade, com contexto e perfil da região” (informal verbal).⁵⁷

⁵⁷ Entrevista com a Profa. Dra. Luciene Burlandy, realizada por Leonardo Petronilha em 22 de agosto de 2012.

Num balanço sobre o Fome Zero e o Bolsa Família, no sentido de combate ao problema de Segurança Alimentar e Nutricional, Luciane Burlandy indica que a renda por si só não vai garantir a Segurança Alimentar e Nutricional, que esta pautada no pressuposto de alimentação saudável e adequada.

Afirmamos que essa abordagem é limitada, não tem como comparar a cobertura de um Restaurante Popular, de um banco de alimentos, da cozinha comunitária com o Bolsa Família. Aproximadamente 50% da população brasileira, hoje, está com sobrepeso e obesidade, isso não é seguro do ponto de vista da SAN. Efetivamente, para se existir SAN no Brasil teria que se ter uma série de outras medidas educacionais e de regulamentação, como por exemplo, relacionado a população infantil que é massificada com propaganda estratégicas de alimentos associado a produtos, induzindo ao consumo. Um exemplo emblemático dessa conduta é o McDonalds. A obesidade infantil está alarmante, motivada por essas publicidades infantis perversas. O público infantil é o mais afetado com essa indução de consumo desenfreado.

3.6 SAN e sua limitação como conceito

Retomamos aqui as questões que guiaram a análise presente nesse capítulo, basicamente, o processo de construção no Brasil do direito humano à Segurança Alimentar e Nutricional e, também, da sua conceituação, evidenciando seus alcances e as suas limitações.

A Constituição Federal de 1988, a também chamada “Constituição Cidadã”, é, sem dúvida, um marco para pensar a construção do direito à Segurança Alimentar e Nutricional. Pode ser afirmada a sua importância não somente por conter ali os mecanismos legais que vão viabilizar a inclusão de demandas sociais, mas, acima de tudo, em função do peso jurídico dado aos chamados direitos humanos, direitos fundamentais ou ainda direitos do homem.

Novas formas de participação em políticas públicas tiveram início com a promulgação de Constituição de 1988, por meio de conselhos e de controle social das políticas, permitindo parcerias entre o setor público e setor privado sem fins lucrativos.

Desse modo, uma nova arena para diálogo social foi inaugurada e, posteriormente, ocupada com a construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional.

Muito importante assinalar, que ainda é grande a parcela da população que apreende o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional estando ligado à realização do direito à alimentação (acesso regular e permanente a alimentos adequados a todos) com as condições em que se produz e comercializa o alimento, sem comprometer outros direitos.

Entretanto, essa é uma apreensão apressada de um direito que, a partir de 2006 ganhou status de direito fundamental, o que, na prática, representa a consideração máxima existente na legislação brasileira de um direito. Por isso, indica-se aqui a limitação do direito à Segurança Alimentar e Nutricional. Muito em função de ter ocorrido nos últimos 10 anos um avanço enorme no plano teórico desse conceito, através dos conselhos e institutos que tiveram atuação intensa durante os dois mandatos do Lula e um da atual presidenta Dilma. Entretanto, a dimensão prática, ou seja, o conjunto de medidas necessárias para viabilizar o acesso à esse direito ainda é, no mínimo, frágil.

Sendo um direito fundamental que se comunica com a atenção à produção, comercialização, distribuição, variedade, consumo e nutrição; esse direito à Segurança Alimentar e Nutricional deveria se tornar uma política pública que incluísse desde o apoio à agricultura familiar, o ensino do manejo de técnicas de produção e a adequação do plantio de determinados produtos, também o incremento das políticas que promovam o acesso à terra, além de quebra de monopólios de comercialização de produtos, expansão de estradas, exploração de rede fluvial em escala nacional, regulamentação de propagandas que visem a comercialização de produtos inadequados para uma boa alimentação, política educacional sobre consumo e conservação de alimentos, e, por fim, aumento da renda da população para que o consumo de alimentos possa de fato ocorrer e completar o ciclo de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Projeto Fome Zero no Brasil, concebido em 2001, foi, de fato, um divisor de águas, em especial, ao que diz respeito ao acesso da população ao consumo de alimentos, visto que, como está comprovado, grande parte do dinheiro destinado ao Bolsa Família é gasto com alimentos.

A partir de 2003, incrementado pelo governo Lula, colocou o combate à fome e à pobreza como prioridade política e abriu espaço para a construção de instrumentos legais

que assegurassem a continuidade de políticas e programas dirigidos aos mais pobres, como por exemplo, a promulgação da Lei de 2006, chamada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o intuito de garantir e proteger o direito humano à alimentação adequada. Essa lei foi regulamentada em 2010, por meio do Decreto Presidencial nº 7272. Essa definição saiu de um encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, sendo, posteriormente, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (PE), em 2004. Ela reúne contribuições aportadas pelos movimentos sociais e governos ao longo do processo de desenvolvimento do conceito no Brasil desde os anos 1980.

Em seu CAPÍTULO I, DISPOSIÇÕES GERAIS, no Art. 1º, “Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações *com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada*” (grifos nossos).

É exatamente esse ponto sobre a implementação de políticas públicas que assegurem o “direito humano à alimentação adequada” que esse capítulo assinala a ainda frágil implementação ocorrida.

Faz-se necessário que, no plano das políticas públicas, esse direito humano à Segurança Alimentar e Nutricional esteja assegurado no que diz respeito ao conceito mais abrangente possível defendido aqui, englobando a produção de alimentos e, necessariamente, discutindo o acesso à terra; a comercialização, que comunica-se com a regulamentação do mercado de anúncios que visam tão somente o aumento da venda de determinados produtos em detrimento da qualidade do que é oferecido; também a distribuição dos alimentos e, nesse sentido, colocando em xeque o monopólio de muitos agentes que atuam nesse segmento; também a variedade da produção e que demanda a orientação técnica do produtor; o consumo em si, que demanda o acesso ao capital e, por fim, a qualidade da nutrição através de uma política educacional alimentar eficiente, levando em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

É certo que com a Constituição Federal de 1988 foram lançadas as bases para que fosse incluído o direito à alimentação entre o rol dos demais direitos sociais já assegurados, e, mais ainda, que este direito fosse colocado no patamar de um direito fundamental, entretanto, muito ainda falta em termos de avanços no campo das políticas públicas para que esse direito torne-se realidade em todo o país.

Josué de Castro foi, sem dúvida, o pioneiro que, com muita habilidade e inteligência, agregou na discussão sobre a fome. Fato que essa tese também buscou demonstrar. Com isso, é com a nossa postura militante e motivada pela discussão sobre a fome como uma questão social e política, que podemos assegurar verdadeiros avanços na história do Brasil contemporâneo e que se afine com o debate internacional sobre o tema que, desde os anos 80, vem contribuindo para a expansão das análises.

A noção de que toda pessoa tem um direito humano a acessar uma alimentação adequada e saudável é um desafio que está colocado para cada um de nós. Uma discussão que deve incluir o modo como as pessoas se alimentam e, também, o modo como esses alimentos são produzidos; uma discussão que pretenda tirar da vulnerabilidade social as camadas mais empobrecidas, que são certamente as mais atingidas pela inexistência de uma Política Nacional de Segurança Alimentar efetiva no Brasil.

Capítulo 4- PANORAMA DA FOME NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

4.1 Panorama da fome

Quando nos preocupamos com o problema da fome no mundo, nos tornamos mais humanizados. Após o desenvolvimento dessa análise destacamos que a discussão sobre a presença da fome nas sociedades humanas deve, acima de tudo, fazer com que cada um de nós se sinta parte da humanidade, condição que nos iguala, em especial, no direito à uma vida digna e com acesso aos alimentos.

Gostaríamos de apresentar, neste ponto da pesquisa, um panorama da fome no mundo, com um foco especial na América Latina e Caribe, apresentando alguns dados coletados junto a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e tecer algumas argumentações críticas acerca do relatório.

Antes de realizar essa abordagem, faz-se necessário um entendimento da origem e funcionamento da FAO no plano nacional e internacional. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, conhecida como FAO, foi criada em 16 de outubro de 1945, e, desde então, vem atuando como um fórum, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas. Atualmente a FAO tem 191 países membros, mais a Comunidade Européia. A rede mundial compreende cinco oficinas regionais e 78 escritórios nacionais.

A FAO, ao longo dos anos, desde a sua criação tem feito esforços internacionais no sentido de erradicação da fome e da insegurança alimentar. Em especial, a FAO tem dado atenção especial ao desenvolvimento das áreas rurais, onde vivem 70% das populações de baixa renda, e que ainda passam fome.

A FAO, a partir de um entendimento da questão da fome de uma perspectiva mais ampla, busca ajudar aos países a aperfeiçoar e modernizar suas atividades agrícolas, florestais e pesqueiras, para assegurar uma boa nutrição a todos e o desenvolvimento agrícola e rural sustentável. Sua sede está localizada em Roma, Itália.

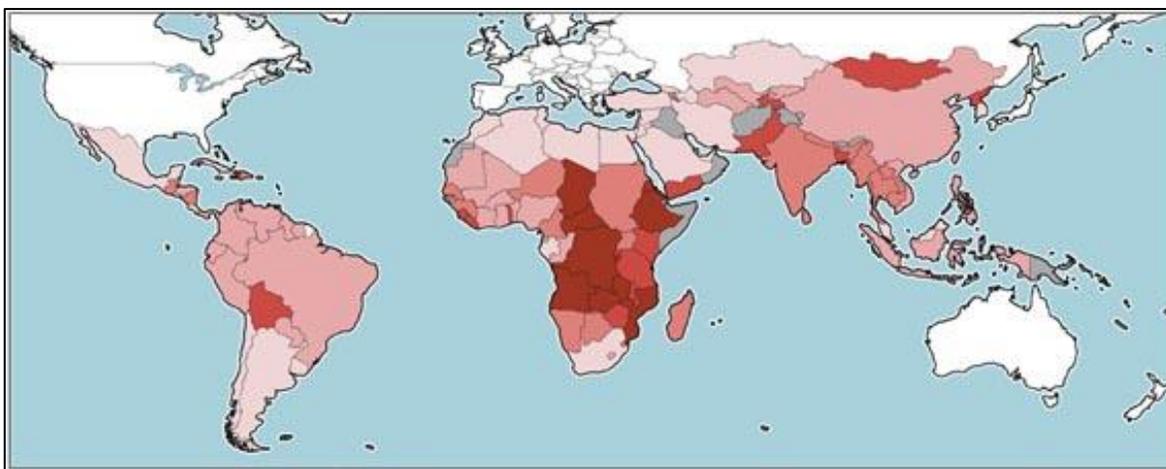
Sobre a FAO no Brasil, especificamente, deve ser destacado que seu escritório foi criado em novembro de 1979. O Acordo foi assinado em Roma, entre o Governo da

República Federativa do Brasil, pelo ministro do Ministério da Agricultura, Ângelo Amaury Stabile, e pelo diretor-geral da FAO, Edouard Saouma. O Acordo estabeleceu as normas do funcionamento do escritório da FAO no Brasil.

A FAO tem como compromisso o combate à fome e à pobreza, promovendo o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida saudável. Também busca reforçar a agricultura e o desenvolvimento sustentável, como estratégia em longo prazo, para aumentar a produção e o acesso de todos aos alimentos, ao mesmo tempo em que busca preservar os recursos naturais.

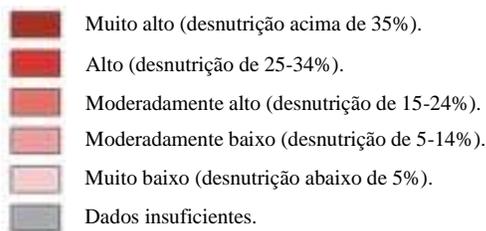
Retomando a questão do panorama da fome no mundo, exibimos o quadro a seguir que demonstra as áreas com a situação mais grave no que diz respeito à desnutrição.

Mapa 3



* Disponível em: <http://www.fao.org/hunger> (PREVALÊNCIA: 2010).

Este mapa é chamado pela FAO de mapa da fome no mundo e apresenta-nos a prevalência de desnutrição nos países em desenvolvimento (2005-2007). Vemos no mapa seis gradações de cores, descartando o azul do oceano e o branco dos chamados países desenvolvidos.



Podemos observar no mapa a extrema gravidade do quadro de desnutrição no mundo. Na década de 1990, o crescimento deste número era constante e lento, porém houve um substantivo agravamento entre 2005 e 2007. Hoje em dia, uma a cada seis pessoas sofre desse problema, como vemos a maioria delas se localiza em países pobres e “em desenvolvimento”.

Uma referência obrigatória, tanto para uma reflexão sobre a década de 90, quanto para uma reflexão sobre a questão da fome é o geógrafo Milton Santos que, em seu documentário “Encontro com Milton Santos ou o mundo global visto do lado de”⁵⁸, do cineasta brasileiro Sílvio Tendler, de 2001, de forma emblemática, construiu uma análise importante sobre o processo de globalização ocorrido e a manutenção e ampliação das áreas famintas no mundo.

Milton Santos no documentário questiona a globalização no sentido de denunciar as suas privatizações, de prioridade de finanças da produção material, gerando o enriquecimento de alguns países e a negação de comida a países vizinhos: “Se tudo se torna capitalista, obrigatoriamente a contradição se instala. Meu gosto pela história, sobretudo pela história do presente, me levou também a valorizar todo processo contraditório [...]”(TENDLER: 2007).

Crítica a naturalização frente a um conjunto de questões, tais como: violência, desemprego e, especificamente, a fome, o que Josué de Castro chamou de “tabu”:

"A questão da fome não é questão de produção de alimentos é questão de distribuição [...]. No caso do Brasil se há uma parte da população que não comem corretamente, isso é culpa unicamente da forma que como nós organizamos a sociedade. Não é que não haja alimento é que não se

⁵⁸ Documentário “Encontro com Milton Santos ou o mundo global visto do lado de cá”. Roteiro de Cláudio Bojunga, Sílvio Tendler, André Alvarenga, Daniel Tendler, Ecatherina Brasileiro e Miguel Lindenberg. Direção de Sílvio Tendler. Brasil, 2007. [disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=-uub5dw_mnm].

podem distribuir os alimentos. Apenas nós decidimos que alguns não podem comer, porque acaba de ser uma decisão. Depois de tantos anos a gente aceita tranquilamente continuar discutindo a questão da fome. Parece uma vergonha. A fome não nos surpreende. Convivemos com ela cotidianamente entorpecidos pela realidade que nos cerca" (TENDLER: 2007).

Segundo a FAO, a crise alimentar está relacionada à produção de alimentos, que vem, ao longo dos anos, enfrentando crises sucessivas do ponto de vista econômico e ambiental. Somos testemunhas do problema climático, do agravamento da poluição na atmosférica terrestre, da perda de solos férteis e da perda por contaminação dos nossos recursos hídricos. Os estoques mundiais de alimentos estão cada vez mais baixos e os aumentos dos preços dos alimentos são uma realidade latente. Segundo o relatório “Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe 2010”, publicado pela FAO, diagnostica que:

“em apenas três anos – 2006 a 2009 – se desfizeram os avanços alcançados em 15 anos – 1990-92 e 2005-07 – período que se reduziram de 54 a 47 milhões de pessoas com fome na América Latina e Caribe. A raiz do problema está no aumento dos preços internacionais dos alimentos a partir de 2006 e a seguinte crise financeira e econômica internacional em 2009. Com isso, o número de pessoas com fome na região se elevou a 53,1 milhões de pessoas, alcançando os níveis de 1990. Os prognósticos da FAO para 2010 indicam que em relação a 2009, o total de pessoas subnutridas na América Latina e Caribe se reduziria somente para 600 mil pessoas, contabilizando um total de 52,5 milhões de pessoas” (RELATÓRIO DA FAO: 2010, p. 1).

Neste ponto, faz-se necessário retomar a abordagem de Josué de Castro sobre a desnaturalização da fome. O interessante é que ao lermos diversos relatórios de organismos internacionais, os mesmos mais naturalizam a fome do que o insere em um patamar de discussão sociológico-política, ou seja, tocando na questão da fome como um problema de decisão política. Para nós, compartilhando da visão de Castro, se uma imensa parte da população mundial é subnutrida, tem relação com as decisões políticas dos Estados que, na maioria das vezes, submetem as suas decisões a interesses políticos eleitorais ou de grupos de interesses privados, tanto em esfera nacional, quanto internacional.

Sobre o plano internacional, cabe uma reflexão sobre a atuação dos diversos organismos voltados para questões políticas e sociais e, entre elas, a fome, em especial, que problematize a capacidade de gerenciamento dessas organizações frente às questões da

autonomia dos Estados, por exemplo. Essa é uma questão do campo das relações internacionais que tem impacto direto na manutenção, no fortalecimento e na ampliação de políticas de cunho sociais baseada na discussão dos direitos humanos estendidos a uma esfera global.

Os países desenvolvidos têm 15 milhões de pessoas em situação de subnutrição; em países da África subsaariana são 265 milhões de subnutridos; na América Latina e Caribe são 53 milhões; na Ásia e Pacífico são 642 milhões; e no Oriente e no norte da África há 42 milhões de subnutridos.

O país com o maior índice de subnutridos no mundo é a Índia com 250 milhões (22% da população), depois vem a China, com 127 milhões. Sob o aspecto do percentual da população, o Congo apresenta absurdos 75%, seguido pela Eritreia (África) com 63% e pelo Haiti (América Central) com 58%. O Brasil apresenta um índice de aproximadamente 6%, ou seja, cerca de 12 milhões de famintos.

De meados de 2007 a meados de 2008, se abateu uma crise de proporções mundiais. Estamos nos referindo a chamada crise mundial dos alimentos, que deixou organismos internacionais e Estados em alerta, chamando a atenção para a importante problemática da falta de alimentos, onde o “Índice de Preços dos Alimentos” da FAO cresceu, em média, 52%. O trigo subiu 130% e o milho, produto fundamental, dobrou de preço em 2007 e 2008. Para os indivíduos que tem o que comer, isso pode parecer irrelevante, porém para os que beiram a miséria, nas áreas rurais e urbanas mundiais, isso significa encarar a fome.

Para termos um panorama melhor da crise e da oscilação dos preços dos alimentos, podemos fazer um acompanhamento das principais bolsas de mercadorias do mundo. Na bolsa de Chicago, a cotação da soja em 2008 subiu 85,91% em relação a mesma média registrada em 2007. Em 2008, o preço do produto gira em torno de 1.374,5 centavos de dólar por “bushel” (equivalente a US\$ 13,7 por saca de 27 quilos), contra 747,35 centavos de dólar (US\$ 7,47) em média em 2007. O aumento do arroz foi ainda maior: 192,31% em relação a 2007.

Tabela 2

Índice de Preços Alimentares da FAO (2010)							
		Índice de Preços Alimentares	Carne	Lácteos	Cereais	Óleos e Gorduras	Açúcar
2000		92	100	106	85	72	105
2001		94	100	117	87	72	111
2002		93	96	86	95	91	88
2003		102	105	105	98	105	91
2004		113	118	130	108	117	92
2005		116	121	145	104	109	127
2006		126	115	138	122	117	190
2007		156	121	247	168	174	129
2007	Setembro	170	124	290	191	190	125
	Outubro	174	122	297	197	202	128
	Novembro	179	126	302	199	221	130
	Dezembro	186	123	295	219	226	137
2008	Janeiro	195	126	281	234	250	154
	Fevereiro	215	128	278	277	273	173
	Março	217	132	276	276	285	169
	Abril	214	132	266	278	276	161
	Maio	215	142	265	270	280	155
	Junho	219	144	263	273	292	156
	Julho	213	143	264	255	273	183
	Agosto	201	146	247	240	230	188
	Setembro	188	140	218	228	209	173

Fonte: RELATÓRIO DA FAO: 2010.

Um dos desdobramentos da crise, que causou maior apreensão, além da falta de suprimentos, foi o fato de haver um crescimento das revoltas populares pela falta de comida. Fato análogo já ocorreu em vários países, como Camarões, Indonésia, Egito e Haiti.

Esta crise mundial dos alimentos, segundo analistas, órgãos especializados e a grande imprensa, ocorreu pela combinação de alguns fatores: I- a prosperidade mundial; II- o aumento da população; III- fatores naturais que atrapalham a produção agrícola em países produtores de alimento; IV- preços de commodities em alta (petróleo); V- especulação financeira; VI- queda do dólar; VII- alta nos custos; VIII- biocombustíveis; e IX- redução das exportações de alimentos por países produtores. Governos e muitos organismos

internacionais atribuíram como causas da crise apenas fatores isolados. Obviamente, demonstrando causas que atendessem aos seus interesses políticos e econômicos. E o que os Estados fizeram para minimizar essa crise? Quais foram as suas decisões políticas?

No tocante ao fator I- a prosperidade mundial, observamos no mundo uma fase de desenvolvimento global com foco também nos países em desenvolvimento. Isto aumentou de forma relevante o consumo de comida no globo. Desde o fim do milênio passado o mundo não enfrentava uma crise financeira com reflexos mundiais como a crise de crédito nos Estados Unidos.

Ou seja, o comércio exterior cresceu no bojo da tranquilidade econômica, gerando renda nos países mais necessitados, países que, na sua maioria, são produtores de commodities e servem de base para empresas multinacionais. O aumento da renda gerou um conseqüente crescimento na demanda, principalmente por alimentos, entre esses países destacamos Brasil e China.

O fator II, o aumento da população, nos evidencia que o crescimento da população mundial se expande a passos largos. E são os países africanos e asiáticos que mais crescem, dando-nos um alarme por serem esses países os que mais sofrem com a escassez de alimentos⁵⁹.

Sobre o fator III- fatores naturais que atrapalham a produção agrícola em países produtores de alimento, nós podemos citar as secas, terremotos, enchentes, pragas e doenças nos rebanhos, que ocasionam quedas na produção agrícola. De 2005 a 2008, o Brasil teve secas gravíssimas no sul do país, com uma baixa de 40 milhões de toneladas de grãos.

Quanto ao fator IV- preços de commodities em alta, o petróleo – uma das principais commodities do mundo – e os alimentos subiram de preço. Em 2008 o petróleo atingiu preços recordes, findando um forte reflexo em toda a atividade produtiva, como a distribuição de alimentos, já que quem produz precisa de, por exemplo, óleo diesel para movimentar as máquinas. Além dos fertilizantes que possuem também diversos componentes advindos do petróleo.

⁵⁹ Dados das Nações Unidas, mostram que a população mundial passará de 6,5 bilhões de pessoas em 2005 para 8,3 bilhões em 2030, e 9 bilhões em 2050.

Podemos agrupar os fatores V- especulação financeira; VI- queda do dólar; e VII- alta nos custos. A especulação financeira se apresenta através dos mecanismos financeiros de compra e venda em um prazo pré-determinado: mercado futuro. Nos primeiros meses de 2008, os preços dos alimentos no mercado futuro dispararam devido à entrada de muitos investidores. A perspectiva de crescimento dos preços dos alimentos produz a especulação. Em outra vertente, está a queda do dólar. A cotação das commodities oriundas de atividades agrícolas é em dólar nos mercados mundiais. Esse fato faz com que o enfraquecimento da moeda dos Estados Unidos, promova uma especulação empurrando a alta do preço dos alimentos no mercado futuro como compensação para essa desvalorização. A alta nos custos são reflexos da alta do petróleo e da própria alta dos preços dos alimentos, citados acima.

Um dos fatores mais discutidos foi o aumento da produção de biocombustíveis (VIII- biocombustíveis). Ou seja, foi especulado que parte da produção agrícola foi direcionada para a produção de biocombustíveis. O resultado imediato seria uma queda na oferta em um momento de alta na demanda, elevando os preços. Este fator vai ao encontro direto aos casos dos Estados Unidos com o milho e do Brasil com a cana-de-açúcar.

O último fator, IX- redução das exportações de alimentos por países produtores apresenta políticas de contenção das exportações, com a iminência de desabastecimento, principais produtores de comida reduzem a exportação dos mesmos, causando desespero em países que importam alimentos.

Diante deste panorama, muitos Estados e organismos internacionais, como a FAO, se preocupam e alertam para a questão da escassez de alimentos. No primeiro semestre de 2010, a FAO lançou oficialmente uma campanha global contra a fome, denominada “1billionhungry”⁶⁰, que tem como marca um apito amarelo como forma de expressar o repúdio pela existência, em pleno século XXI, de mais de um bilhão de pessoas com fome crônica no mundo.

⁶⁰ Ver: <<http://www.1billionhungry.org/faobrasil>>.

Figura 5

**1.000.000.000
DE PESSOAS
VIVE COM
FOME
CRÔNICA E
EU ESTOU
LOUCO
DE RAIVA.**

* Disponível em: <http://www.1billionhungry.org/faobrasil>

Outra agência das Nações Unidas, Programa para a Alimentação Mundial (“World Food Programme / WFP”)⁶¹, promove diversas ações no mundo de combate a fome. Esta agência trabalha no intuito de ajudar a vida de vítimas de guerra, conflitos civis e desastres naturais. Depois de o problema ter acontecido e das vítimas socorridas, o trabalho se volta para a utilização do auxílio com alimento na reconstrução da vida das pessoas.

O WFP é financiado voluntariamente e vem trabalhando desde 1962, e trabalha em conjunto com a FAO, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), outros parceiros governamentais, e ONGs. Em 2010, o Programa pretende atender a mais de 90 milhões de pessoas com assistência alimentar em mais de 70 países. Destacamos um, dos muitos vídeos de campanhas, que visa alertar tanto para a questão da fome quanto para a importância de mais financiamentos no tocante a causa:

⁶¹ Ver: <<http://www.wfp.org>>.

Figura 6



* Disponível em: <http://www.wfp.org>

Este vídeo que exibimos em forma de figura, questiona os financiamentos empenhados no plano de recuperação de “Wall Street”, 700 bilhões de dólares; na guerra do Iraque, mais de 600 bilhões de dólares; no plano de estímulo à União Européia, 200 bilhões de euros; e alimentar todas as crianças com fome na escola por um ano, 3 bilhões de dólares. Vamos falar sobre o plano de recuperação humana!

Eis um breve panorama da questão da fome no mundo do ano 2000 a 2010, onde o nosso objetivo foi demonstrar a relevância da discussão sobre segurança alimentar, diante de tantos entraves que se apresentaram apenas nesse início de século XXI, principalmente, com a crise mundial dos alimentos, em 2007 e 2008.

No entanto, vale ressaltar a extrema omissão tanto de alguns especialistas quando de organismos internacionais no que tange a decisão política dos Estados em relação à fome. É muito mais interessante naturalizar a questão ou centralizá-la como um problema meramente econômico, de natureza individual e de soluções também individualizadas.

A questão da fome no mundo é, acima de tudo, um problema da sociedade humana e como tal, deve ser assumido e, como consequência, combatido também, a partir de ações

que compreendam a totalidade dos Estados, sejam “desenvolvidos” ou “em desenvolvimento”.

O debate sobre a fome tem, seguramente, avançado e muito no âmbito dos conceitos, entretanto, a efetividade de ações para o seu combate deve ser garantida juridicamente, não bastando, somente, a transferência de recursos, mas também o compromisso de acesso à terra.

Para nós o cerne da problemática está no que os governos fazem ou deixam de fazer em relação ao tema. O vídeo acima, exibido em forma de figura, nos alerta para o problema decisório.

Walter Belik (2003, p. 19) observa que a abordagem da Segurança Alimentar e Nutricional permite uma ampliação do panorama estreito dos programas sociais tradicionais, reconhecendo que a população necessitada pode ser maior do que aquela normalmente identificada; e, que as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional devem trabalhar a acessibilidade aos alimentos para os grupos inseguros, atendendo as dimensões referidas: quantidade, qualidade e regularidade no consumo de alimentos.

Um documento que deve aqui ser analisado é o “Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira”, editado pelo CONSEA, especialmente, o capítulo que tem como título “O Brasil no Cenário Internacional”. Esse documento encontra-se disponível no site da FAO⁶².

O conteúdo deste documento apresenta a experiência brasileira de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da participação do Governo Federal e das organizações e movimentos sociais que integram o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), refletindo a experiência brasileira de democracia participativa na segurança alimentar e nutricional.

Neste documento, encontramos a conceituação mais atualizada da segurança alimentar e nutricional no Brasil, noção com a qual buscamos dialogar e problematizar:

“A conceituação da segurança alimentar e nutricional desenvolvida no Brasil coloca-a como objetivo estratégico e permanente de políticas públicas subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar” (CONSEA: 2009, p.14).

⁶² Portal da FAO <https://www.fao.org.br/download/seguranca_alimentar_portugues.pdf>. Acessado em 17 de julho de 2013.

Nesse documento são assinaladas as diretrizes que orientam a formulação da política nacional de SAN, em curso, estabelecidas pela III Conferência Nacional de SAN (2007): (I) promover o acesso universal à alimentação adequada; (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 direito humano à alimentação adequada; (IV) ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais; (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; (VII) promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos.

Muito interessante, para essa reflexão é a compreensão exposta no documento sobre a relação do Brasil, sobre a questão do combate à fome e a sua e o plano internacional:

“o documento reafirma a proposta de ter como diretriz principal a segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional, que se expressa em: (I) apoio a formas de multilateralismo com participação social (destacando a reforma em curso do Comitê de Segurança Alimentar da FAO); (II) incorporação de considerações relativas à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação nas negociações comerciais; (III) ações de assistência humanitária internacional com base em dinâmica multidisciplinar e participativa; (IV) cooperação Sul-Sul nas áreas de SAN e de desenvolvimento agrícola; (V) formulação de estratégia regional para o Mercosul englobando várias áreas” (CONSEA, 2009, p.17).

No capítulo 9, “O Brasil no Cenário Internacional”, são divulgadas as propostas colocadas pelo CONSEA como princípios norteadores de sua atuação internacional e do próprio governo brasileiro, tais como: universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada; participação social em políticas intersetoriais e transparência; respeito à soberania alimentar e garantia do direito humano à alimentação adequada e sua exigibilidade; produção camponesa e familiar como componente essencial na construção da soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e solidariedade, complementaridade e cooperação entre os países e atores sociais envolvidos.

Sobre o âmbito das políticas internacionais e a questão da Segurança Alimentar e Nutricional, o documento destaca um ponto importante do debate e muito caro para esta pesquisa que é a atuação do CONSEA, apresentando proposições ao governo brasileiro no sentido de ter em conta considerações relativas à soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e ao direito humano à alimentação nas negociações comerciais, apesar dos limites colocados pelo formato e orientações adotadas nas negociações promovidas pela OMC. Lembramos aqui que foi proposto pelo Conselho que as necessidades dos países em desenvolvimento, em especial a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, sejam parte integrante de todos os elementos das negociações.

Em especial, sobre a questão do Mercosul e a atuação do CONSEA, o documento demonstra a formulação do Plano Estratégico de Ação Social com base na “Declaração de Brasília – Por um Mercosul sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar” (2008), acompanhada do fortalecimento dessa temática no âmbito do Mercosul Social e Participativo. Além disso, a instalação de um grupo técnico para elaborar uma estratégia de nutrição do Mercosul para promoção da SAN, envolvendo a elaboração de um diagnóstico da situação de SAN no bloco, mapeamento das ações de alimentação e nutrição e criação de sistemas de monitoramento conjuntos tanto da situação de SAN como de controle de alimentos. Por fim, destacamos aqui a inclusão da temática da Segurança Alimentar e Nutricional nas pautas do Parlamento do Mercosul, União das Nações Sul-americanas e Cúpula da América Latina e Caribe.

Sobre a questão da fome e o nível de ingerência de organizações internacionais e, mais ainda, sobre o âmbito das políticas internacionais e os entraves colocados pelas questões de soberania dos Estados, no plano internacional, destacamos o trabalho de Amartya Sen, economista indiano que foi laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel de 1998, pelos suas contribuições à teoria da decisão social e do “*welfare state*”.

Sua maior contribuição é mostrar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, como também segurança, liberdade, habitação e cultura.

Foi em 1993, juntamente com Mahbub ul Haq, o criador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que e vem sendo usado desde aquele ano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual.

Na resenha sobre o livro de Amartya Sen “A ideia de Justiça”, de Alexandre Araújo Costa e de Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho, está marcado o caráter que diferencia Amartya Sen por seu compromisso com os Direitos Humanos e com a crítica aos etnocentrismos e localismos, em contrapartida é divulgada a convincente teoria da escolha social.

Nesse sentido, Amartya Sen defende a ideia de proteção dos Direitos Humanos e das liberdades particulares, inclusive a não discriminação entre pessoas de raças diferentes ou entre homens e mulheres, além disso, sustenta que, no rol de Direitos Humanos, devem estar incluídos direitos sociais e econômicos. E, contra o fato de que muitas sociedades não protegem sequer os direitos de primeira geração, ele responde que nelas inexistente o debate público que seria essencial tanto para o seu reconhecimento quanto para a sua rejeição.

Muito interessante é a crítica das teorias ligadas à "escolha racional", feita por Sen e contra as quais articula a teoria da "escolha social", que seria capaz de superar os reducionismos típicos daquela corrente. Por fim, ele oferece uma teoria moral que defende que os debates acerca da justiça social (especialmente no campo da economia) devem ultrapassar os limites das teorias hegemônicas e incorporar uma avaliação moral vinculada à promoção das liberdades estabelecidas pelos Direitos Humanos, aos quais reconhece validade universal. Nesse ponto, o debate sobre a questão da fome é o que mais se destaca, lembrando aqui das questões que permeiam o debate sobre esse tema historicamente colocado nas sociedades humanas.

Sen propõe uma defesa da teoria da escolha social, o que parece especialmente sedutora para pessoas que exercem atividades ligadas às ciências sociais aplicadas (como direito, economia e gestão de políticas públicas) e que buscam incorporar à sua prática decisória uma reflexão filosófica mais consistente. Sen se propõe a estabelecer uma teoria capaz de orientar uma escolha valorativa racionalmente informada, baseada na ideia de que "a escolha e a ponderação podem ser difíceis, mas não há nenhuma impossibilidade geral de fazer escolhas arrazoadas baseadas em combinações de objetos diversos" (COSTA e CARVALHO: 2012, p. 275). Sen insiste na existência de uma multiplicidade de elementos

que precisam ser levados em conta na justificação de uma tomada de decisão concreta: liberdade, capacidade, recursos, resultados, felicidade e igualdade são critérios a serem considerados, e que não podem ser incorporados em um sistema que defina para cada um deles um valor predeterminado.

No debate sobre os Direitos Humanos, Sen defende-os como representação de uma pauta ética universal, cristalizada na demanda de que todas as pessoas em posição de fazer algo para defender esses direitos têm uma boa razão para fazê-lo, ainda que essa exigência não constitua uma obrigação jurídica efetiva, e passível de se sobrepor a argumentos de outras ordens. Assim, mesmo que não haja uma sanção agregada ao seu descumprimento, para Sen "não se deve confundir obrigação vagamente especificada com ausência de qualquer obrigação" (COSTA e CARVALHO: 2012, p. 409).

No artigo de Cláudio Oliveira Ribeiro e de Roberto Goulart Menezes, "Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen" é ressaltado o enfoque analítico proposto Amartya Sen, em sua obra "Desenvolvimento como liberdade", por ser considerada ferramenta apropriada e eficaz para a promoção e avaliação de políticas públicas destinadas a combater a situação da pobreza e da desigualdade observada na realidade nacional (2008, p. 42-55).

Desse modo, é enfocada a relação entre políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil contemporâneo, identificando os elementos que, historicamente, têm implicado negativamente sobre o processo de desenvolvimento nacional. Assim, procura demonstrar que a desigualdade, e não necessariamente a pobreza, é o aspecto distintivo da sociedade brasileira.

Essa abordagem é muito emblemática para esta pesquisa, pois provoca a reflexão nesse ponto sobre a relação existente entre a manutenção da população faminta na sociedade brasileira e a manutenção da desigualdade social como faces da mesma moeda.

Os autores citam a obra "Desenvolvimento como liberdade" (SEN: 2000), onde é apresentado um enfoque do desenvolvimento visto como expansão das liberdades substantivas centrados nos agentes sociais. Desse modo, uma das proposições presente na obra é a necessidade de se pensar a pobreza a partir de uma abordagem relacional, o que é uma chave importante para pensar a sociedade brasileira.

É uma concepção de justiça distributiva que é proposta a partir de uma constatação de que o mundo, neste início do século XXI, apresenta-se polarizado entre a abundância da produção de riquezas e os que não desfrutam quase nada dos benefícios por elas produzidos. Sen propõe pensar a relação entre a pobreza, a cidadania e emancipação social e política dos indivíduos, a partir de uma concepção de bem-estar centrada na realização do potencial humano e essa é uma proposta revolucionária, em tempos de produtividade e lucro exacerbadas.

Temos que lembrar que o Brasil, apesar de ter logrado uma das maiores taxas de crescimento do PIB, ao longo do século XX (segundo as estatísticas históricas do IBGE, divulgadas em 2000, o Brasil juntamente com Taiwan e Coréia do Sul foram os três países que mais cresceram), o país não apresentou o mesmo sucesso na distribuição dos frutos deste crescimento.

Sen enfatiza o acesso às liberdades e aos direitos básicos como forma de garantir o desenvolvimento. Desse modo, o desenvolvimento somente pode se realizar mediante a remoção das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos – fatores que, indiscutivelmente, têm sido buscados pelo setor empresarial na promoção do próprio desenvolvimento do setor privado.

Também, nessa mesma linha de análise, devemos lembrar que a privação de liberdades também se vincula à carência de serviços públicos e de assistência social, resultando, ainda, da negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

De acordo com a teoria proposta por Sen, a pobreza econômica retira das pessoas a liberdade de saciar a fome ou de conseguir os remédios para combater doenças curáveis, de ter água potável, bem como a oportunidade de vestir-se ou de morar de forma apropriada. Ainda, segundo Sen, é a desigualdade que está na origem da pobreza e seu combate requer a elaboração de um projeto de sociedade que enfrente o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social.

No caso do Brasil, essa é uma abordagem da questão muito poderosa, visto que não é um país pobre, e que conta com uma ampla disponibilidade de recursos.

Capítulo 5- DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA: PROCESSO DECISÓRIO, DILEMAS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

5.1 O Fome Zero

A primeira abordagem relevante a se fazer acerca do Fome Zero é que o mesmo se apresentou como um “nome forte” para a implantação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e, que pretendeu alavancar uma ação conjunta com as três esferas de poderes: federal, estaduais e municipais. Contudo, o Fome Zero não foi uma política pública, mas uma estratégia de uma série de políticas públicas de SAN que foram implementadas.

O Fome Zero evidenciou-se como uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. A estratégia se inseriu na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

Tendo como norte a noção de dignidade da pessoa humana, o PFZ teve como fatores positivos: primeiro, atentar para o entrave da fome e da desnutrição num país extremamente desigual, discriminador, elitista e racista; secundo, repercutindo a questão internacionalmente, com intuito de reavivar a mobilização e participação sociais; terceiro, repensando a ação estatal para os direitos humanos de 2ª geração, ou seja, voltada para a positividade da ação do Estado enquanto promotor de políticas sociais de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Fome Zero mostrou-se para a sociedade com uma política pública transversal e intersetorial nas esferas municipais, estaduais e federal. Através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade

Racial, além do Ministério da Fazenda, o governo federal articulou políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementou programas e ações que buscavam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável.

Antes mesmo da posse do presidente Lula, não havia uma percepção clara sobre o que seria o Fome Zero, como se o Programa exercesse a sua ação apenas na luta contra a fome. O que claramente não era seu objetivo. Em pronunciamento no Senado Federal, em 14/11/2002, a senadora Heloísa Helena (PT/AL) critica declarações do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso na Universidade de Oxford, Inglaterra, acerca do Fome Zero:

“Diz o presidente em declarações na minha concepção, absolutamente infelizes, de que no Brasil não existe fome, fazendo uma crítica ao Programa Fome Zero, apresentado pelo governo Lula. Claro, que todas as vezes que eu faço análise da execução orçamentária do atual governo, vejo 62% do PIB, de toda a riqueza nacional comprometida com o pagamento de juros da dívida, vejo a relação de subserviência do governo Fernando Henrique ao Fundo Monetário Internacional, vejo com indignação. As últimas declarações do presidente, na Inglaterra, em relação a fome no Brasil, eu vi sinceramente com tristeza. Absoluta tristeza, pela profunda insensibilidade e desconhecimento do presidente da república sobre o que acontece no seu país. [...] Até porque as caracterizações que ele fez ontem em relação ao Fome Zero, primeiro demonstram um profundo desconhecimento pelo Programa apresentado até então pelo Graziano e por várias outras personalidades que tem trabalhado insistentemente no Programa Fome Zero. Ele não conhece o Programa, daí nas suas declarações inconsequentes porque não conhece o Programa Fome Zero” (informal verbal)⁶³.

A senadora prossegue explicando do que se tratava o PFZ:

“O Programa Fome Zero não é um Programa que se restringe a ações emergenciais relacionadas à fome. O Programa de Segurança Alimentar, de fato, é um eixo estratégico de desenvolvimento, são políticas que vão desde a geração de emprego, a recuperação de salários, a expansão da produção agrícola, com eixos de atuação extremamente importantes nas políticas de incentivo a produção alimentar, reforma agrária, política agroindustrial, política de comercialização agrícola, preço mínimos, estoques reguladores, gestão de entrepostos, distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos, em uma ação juntamente com a sociedade para as ações

⁶³ Pronunciamento da senadora Heloísa Helena (PT/AL), no Senado Federal, em 14/11/2002.

emergências de combate a fome. Então, é um projeto muito maior” (informal verbal)⁶⁴.

Logo depois da posse do presidente Lula, muitas contradições surgiram a respeito do PFZ, como podemos evidenciar em algumas matérias jornalísticas publicadas na grande imprensa:

“Em reunião fechada com a ministra Benedita da Silva (Assistência e Promoção Social), deputados da bancada do PT criticaram a política social do governo, o Fome Zero, e ainda disseram que ‘focalização’ faz parte do ideário do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, conceitos distantes, portanto, das tradicionais bandeiras do partido. [...] Durante sua exposição, a ministra criticou o que chamou de herança do governo passado, quando, segundo ela, não havia uma política social, mas apenas programas de transferência de renda fragmentados: ‘A focalização nos leva hoje a programas que atendam famílias’” (ATHIAS, 2003).

Na primeira reunião da Executiva do PT outras críticas ao PFZ foram evidenciadas:

“As principais críticas à condução do programa Fome Zero partiram da prefeita de São Paulo, Marta Suplicy. Ela reclamou que o ministro do Combate à Fome e Segurança Alimentar, José Graziano, deveria ouvir mais a sociedade para implementar o programa. A reunião foi fechada. Marta criticou a ‘inabilidade política’ do ministro e citou o suposto veto de Graziano à participação do bispo de Duque de Caxias (RJ), Dom Mauro Morelli, um dos maiores especialistas brasileiros no assunto, ao projeto. [...] Outros integrantes da Executiva também pronunciaram-se de forma crítica sobre o tema na reunião, entre eles o senador Eduardo Suplicy (SP)” (EXECUTIVA, 2003).

Inúmeras contradições políticas se deram tanto no período inicial do PFZ quanto posteriormente. Como abordado pela senadora Heloísa Helena, o PFZ possui quatro eixos estratégicos:⁶⁵

Dentre essas inúmeras ações, presentes nos eixos estratégicos, que integraram a política “guarda chuva” Fome Zero, destacaremos o Bolsa-Família por representar para nossa abordagem a política prioritária do ponto de vista orçamentário, durante o governo Lula. Segundo a coordenadora-geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional, Carmem Priscila Bocchi,

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ A descrição dos quatro eixos estratégicos se encontra no ANEXO 1 e tem como fonte a página oficial na Internet do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

“sem dúvida o Bolsa Família é uma política de segurança alimentar, temos vários estudos e monitoramos a principal causa da insegurança alimentar que é a renda para ter acesso aos alimentos. Diante disso o Bolsa Família é o principal programa, porque garante a renda para ter acesso aos alimentos e de fato isso aconteceu” (informal verbal).⁶⁶

O Bolsa Família, uma política focalizada de transferência direta de renda condicionada, é um indício claro da escolha decisória governamental em priorizar uma política em que o critério relevante é a carência de renda. A mais cabal evidência dessa decisão política se expressa no orçamento do Bolsa Família em detrimento a outras ações.

5.2 O Bolsa Família e o orçamento público

“Como surgem os problemas de decisão política, e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam temas de ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada” (LINDBLUM: 1981, pp. 8-9).

Compreender os fenômenos envolvendo políticas públicas, ou seja, “aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (DYE: 1972, p. 1), ou, “decisões tomadas ou sancionadas pelos atores governamentais (SALISBURY: 1968, p. 152) requer um domínio dos processos jurídicos que compõem o seguimento decisório das políticas.

O presidente Lula iniciou o seu primeiro mandato com a bandeira do social, o mesmo não pode dormir com uma política fortemente calcada no econômico e acordar com uma política de sustentáculo social. Do ponto de vista orçamentário isso seria desastroso, por ser o orçamento uma ferramenta, também, de previsão econômica, de mercado. Se o governo investirá no agronegócio, os investidores caminharão para este setor, simplesmente, porque terá dinheiro público. Sendo assim, o orçamento é um dos melhores instrumentos para se avaliar uma orientação de governo, principalmente, o seu vetor político; avaliar qual é, de fato, o programa de governo de quem ascendeu ao poder. No orçamento público é que se observará onde estão indo os investimentos públicos. A respeito

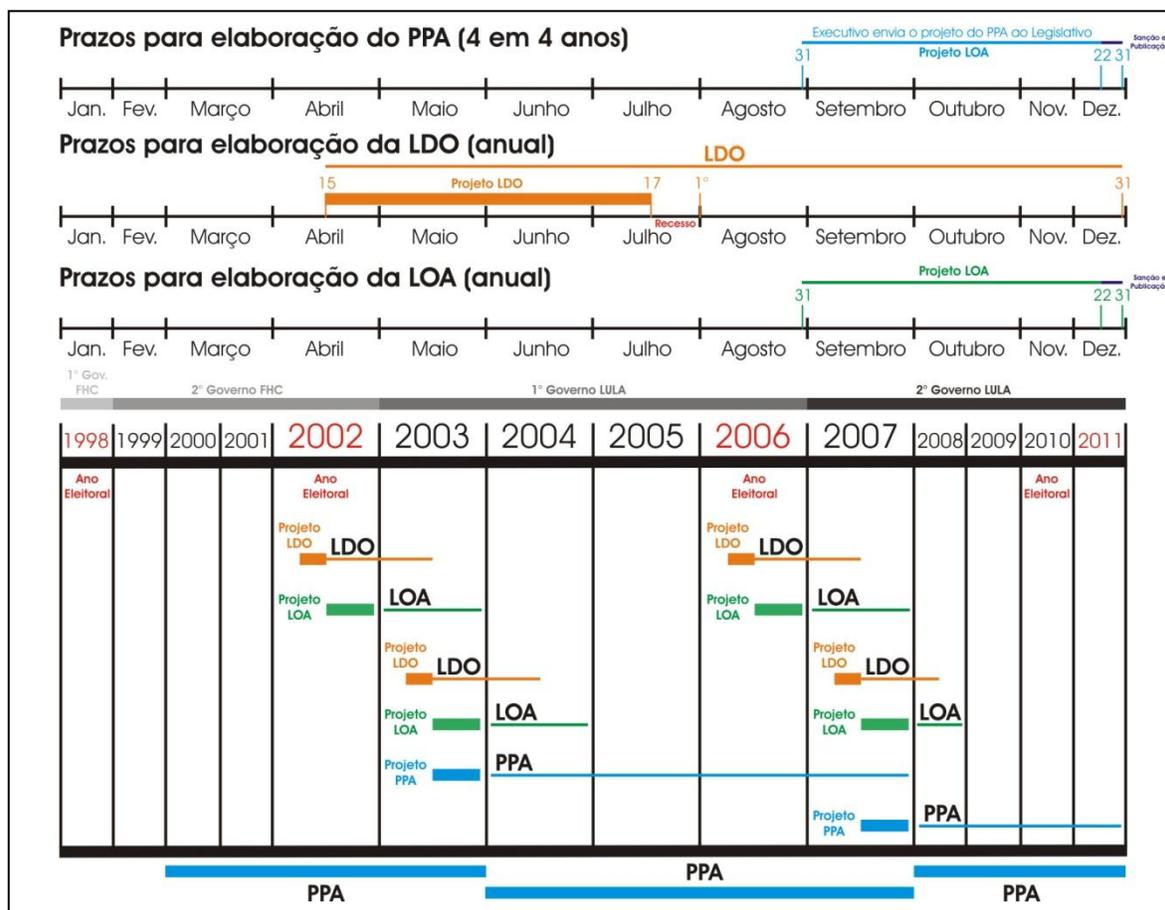
⁶⁶ Entrevista com Carmem Priscila Bocchi, coordenadora-geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada por Leonardo Petronilha, em 10 de setembro de 2012.

a senadora Heloísa Helena critica os investimentos sociais no final do governo Fernando Henrique Cardoso:

“Toda a sociedade deveria ter acesso, inclusive, aos relatórios de execuções orçamentárias do próprio governo. Vários relatórios de execução orçamentária mostram, claramente, que não foram feitos investimentos nem para o combate a fome, basta ver a execução orçamentária da Assistência Social no país: execução de 0,4% na área de investimentos e de -40% na área de custeio. Portanto, é uma execução insignificante” (informal verbal)⁶⁷.

O PPA é elaborado no primeiro ano de um novo governo e sua vigência tem a duração quatro anos, terminando no final do primeiro ano do governo subsequente:

Gráfico 1



Fonte: Quadro elaborado pelo autor, juntamente, com o professor Marcelo Santiago.

⁶⁷ Pronunciamento da senadora Heloísa Helena (PT/AL), no Senado Federal, em 14/11/2002.

Observando o gráfico, vemos que o PPA do primeiro mandato do governo Lula entrou em vigência no segundo ano do seu governo (2004). Conseqüentemente, o primeiro ano no governo Lula (2003) ainda estava atrelado ao PPA do último governo Fernando Henrique. Por isso, o primeiro ano de um novo governo é extremamente vinculado ao governo anterior, podendo se estender ainda no segundo ano de governo. Porque a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada no último ano de um governo, ela vige até o meio do ano do primeiro ano de um novo governo. E é a LDO que exercerá influência na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que vai entrar em vigor no segundo ano deste novo governo (2004).

Por estar um pouco de “mãos atadas” no seu primeiro governo, Lula, em pronunciamentos subsequentes a sua posse como presidente (2003) muda o discurso alardeado em campanha eleitoral. Bom exemplo desta relação é o discurso da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Roussef, em relação ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), dizendo que estava com as “mãos amarradas”, simplesmente, porque a LOA estava atrasada, ainda não estava pronta, devido à discussão no parlamento que se revela muito mais política do que jurídica. Haja vista que os entraves jurídicos são resolvidos, em âmbito federal, na Comissão Mista de Orçamento, e quando vai a plenário tudo já está alinhavado. E por que a LOA atrasa? Porque é na LOA onde está o dinheiro público e a briga política no parlamento é candente. Na discussão da LOA no parlamento é que pode haver ação predatória da renda pública ou *rent-seeking*⁶⁸ (SILVA, 1999, p.16).

Na seguinte tabela podemos observar a priorização orçamentária do Bolsa Família em relação as outras ações do Fome Zero, a partir de 2004:

⁶⁸ O conceito de “predação da renda pública” ou *rent-seeking* é trabalhado pelo Prof. Dr. Ari de Abreu Silva, sendo “o acesso privilegiado às arenas decisórias governamentais e os resultados favoráveis dessas decisões” (SILVA: 1999, p. 16).

Tabela 3

Programas	R\$ 1,00		
	Despesa Liquidada		PLO
	2004	2005	2006
Bolsa Família	5.621.199.080	6.386.260.123	8.325.000.000
Alimentação Escolar	1.014.315.489	1.225.694.900	1.312.999.946
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	155.709.003	257.657.622	265.213.054
PRONAF (financiamento e equalização)	2.641.625.000	1.782.500.186	1.193.407.000
<i>Financiamento</i>	1.968.512.683	955.209.682	
<i>Equalização</i>	673.112.317	827.290.504	1.193.407.000

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Gradativamente, o orçamento do Bolsa Família vai sendo engordado em relação a outras ações importantes da política de SAN no Brasil, o que evidencia a nossa tese da priorização do critério de renda nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na próxima tabela, vemos o crescimento galopante do orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em relação aos outros ministérios, demonstrando um forte interesse do governo federal nas políticas de SAN:

Tabela 4

ÁREA	R\$ milhões			
	Empenhado		Disponível	PLOA 2007
	2004	2005	2006	
Saúde	28.483,5	32.451,4	36.105,5	37.339,4
Des. Social e Combate à Fome	6.129,8	6.307,7	10.287,4	10.495,8
Educação	6.202,1	7.946,7	7.946,7	9.121,5
Previdência Social	1.246,1	1.285,6	1.228,5	1.463,8
Trabalho	605,5	735,4	735,3	847,5
Esportes	140,2	215,6	509,3*	436,5
Cultura	224,7	372,6	340,8	425,7
Total Geral	43.031,7	49.183,6	57.153,5	60.130,2

Obs: 1) Educação – Inclui recursos de operação de crédito e exclui os recursos de Fundef (2004-2006) e o FUNDEB em 2007.

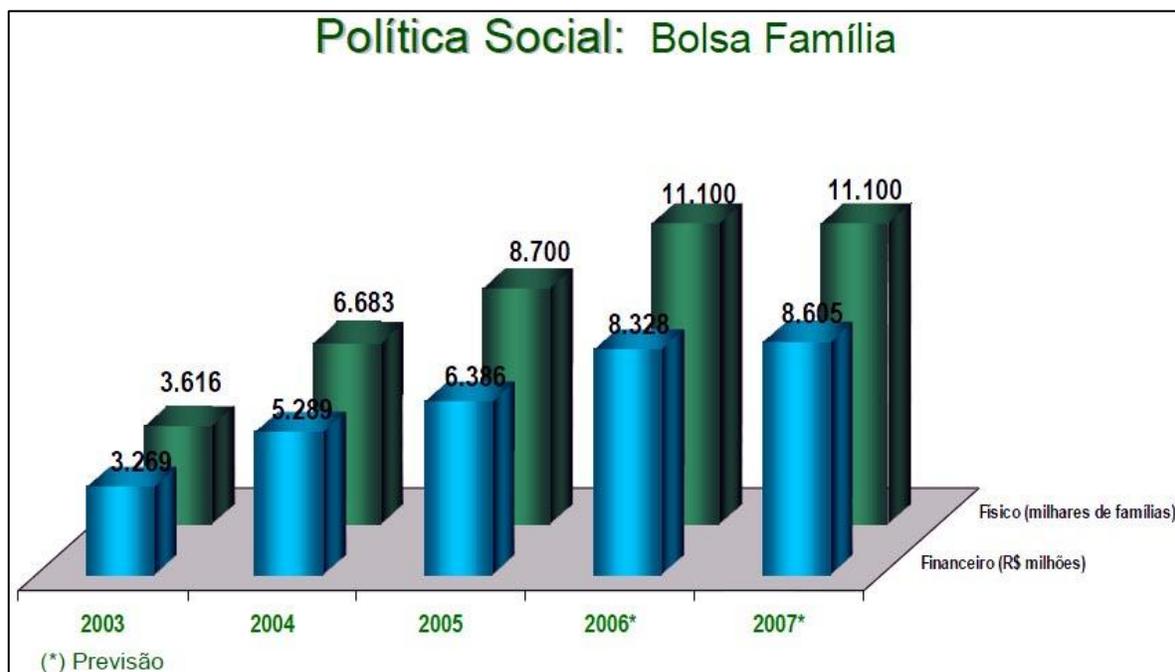
2) Saúde – Adicionalmente ao valor alocado para o órgão, encontram-se consignados no Orçamento R\$ 1.730,7 milhões.

(*) Inclui Crédito Extraordinário de R\$ 84,5 milhões para o PAN em 2007.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É importante observar que o aumento de recursos públicos empenhados pelo governo federal para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome é impulsionado, fundamentalmente, pelo Bolsa Família:

Gráfico 2



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Com sustentáculo nestes dados orçamentários foi possível observar a clara decisão política do governo em impulsionar a política de SAN via Bolsa Família. A partir desta comprovação, buscaremos problematizar e analisar possíveis avanços ou retrocessos desta escolha política do governo Lula.

5.3 Do Fome Zero ao Bolsa Família

Segundo Maya Takagi, em sua tese de doutorado que discute a implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, assevera que:

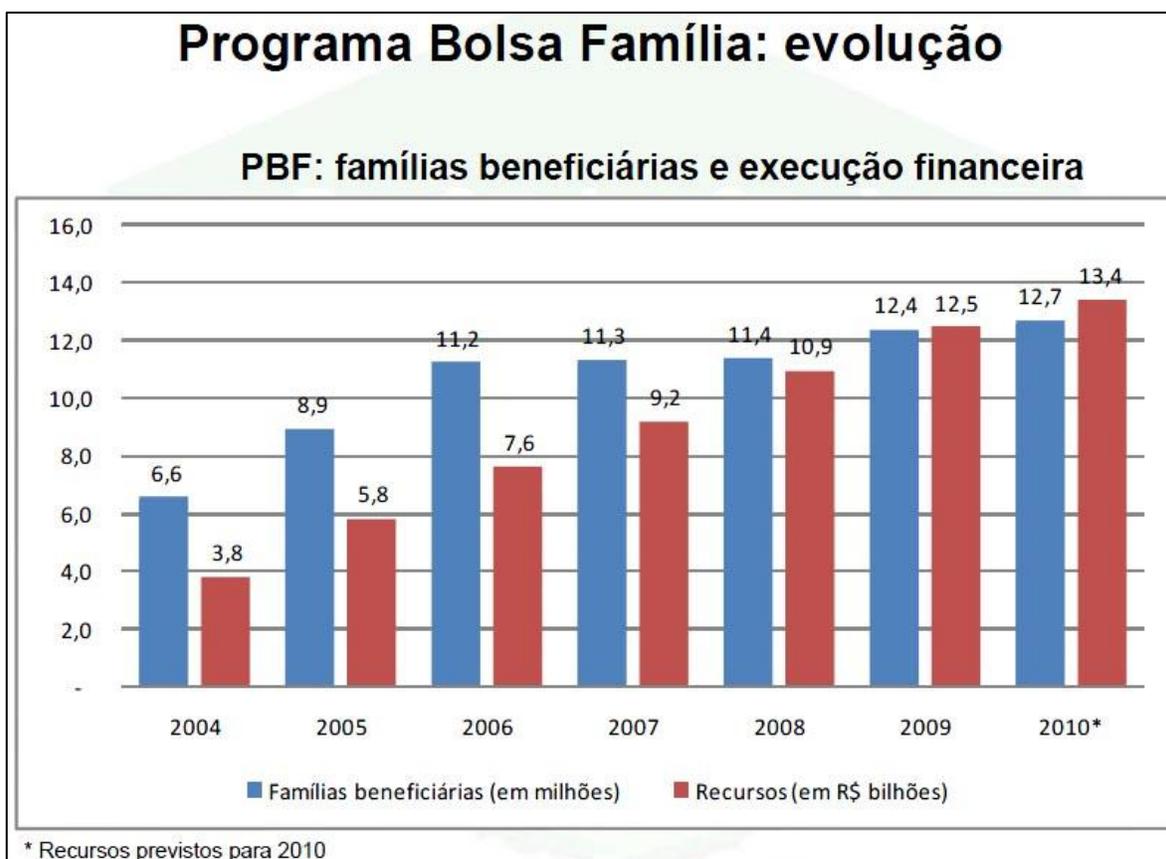
“Em janeiro de 2004, após um ano de criação, o MESA foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo Ministério criado – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que também incorporou mais

dois órgãos recém-criados em 2003: o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa-Família, programa unificado de transferência de renda que incorporou o Programa Cartão Alimentação do Programa Fome Zero, além dos programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás, de vários ministérios. A justificativa do governo foi no sentido de uma maior racionalidade da administração federal. No entanto, o Programa Fome Zero perdeu visibilidade após esta fusão, prevalecendo o Bolsa-Família como programa de transferência de renda condicionada na agenda social” (2006, p. 14).

Nesta conjuntura, podemos observar alguns elementos importantes que fizeram a política de SAN se tornar uma estratégia de poder político, sendo cooptada. O governo federal decidiu extinguir o MESA e unificar os programas sociais, que só foi possível a partir da implementação do Cadastro Único. O Cadastro Único foi a ferramenta técnica que possibilitou esta unificação, a partir de um programa único de transferência direta de renda condicionada, o Bolsa Família. Por conseguinte, se deu o “miguar” da “marca” Fome Zero e à reboque, segundo o nosso entendimento, a preocupação com a abrangência conceitual da política de SAN conectada com os Direitos Humanos.

A partir de 2004 vemos um crescimento considerável do orçamento do Bolsa Família e, que em 2010 (recursos previstos), alcançou a marca de 13,4 bilhões de reais e 12,7 milhões de famílias beneficiadas:

Gráfico 3



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

De acordo com o jurista Hélio Bicudo, ex-membro do Partido dos Trabalhadores, quando numa entrevista foi perguntado sobre o que achava do Bolsa Família, revelou que um dia perguntou para o José Dirceu: – "E o Bolsa Família?". Ele respondeu: – "Isso é para a gente tomar o poder".⁶⁹

O professor Chico de Oliveira disse em entrevista ao Programa Roda Viva, exibido em 02 de julho de 2012, que o "Bolsa Família, que é o galardão do PT, não é constitucional, nem é lei. O próximo presidente que vier pode tirar".⁷⁰

Para a entrevistadora do Cadastro Único, o Bolsa Família

⁶⁹ Entrevista realizada por "Revoltados On line" e intitulada "O mito Lula, a era do fascismo no Brasil" [disponível em: http://www.youtube.com/watch_popup?v=mkhske3fkda].

⁷⁰ Entrevista com Chico de Oliveira no Programa Roda Viva, 02 de julho de 2012 [disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=hogglzmpaq8>].

“acaba levando ao comodismo sim, as pessoas ao invés de procurar o balcão de emprego procuram o Cadastro Único porque sabem que vão receber determinado valor. O Cadastro Único está sempre lotado e o balcão de emprego nem sempre. Teve até uma charge legal, um pouco sarcástica, de duas portas, uma do Bolsa Família e outra da agência de empregos, a porta do Bolsa Família estava cheia de gente e a outra vazia. Às vezes as pessoas podem acabar se acomodando por receberem dinheiro e achar que podem viver daquilo. E isso está errado, porque se a pessoa continuar vivendo da renda, ela vai continuar vivendo na margem da miséria, tendo uma condição de vida bastante limitada” (informal verbal).⁷¹

Figura 7



Fonte: Google Images [disponível em: <http://www.google.com.br/imghp?hl=pt-br&tab=wi>].

Essa é uma concepção muito difundida na sociedade brasileira: a de que com o acesso ao benefício do Bolsa Família, as pessoas deixariam de buscar emprego e se acomodariam, numa associação com a tal ideia de que é necessário “ensinar a pescar e não dar o peixe”, entretanto, salientamos aqui que não se trata de propor uma discussão no nível

⁷¹ Entrevista com a Entrevistadora do Cadastro Único, realizada por Leonardo Petronilha, em 10 de setembro de 2012.

das políticas redistributivas somente, mas sim, propomos uma discussão sobre acesso aos direitos.

Dessa forma, a nossa concepção sobre a política de repasse de verba é discordante dessa ventilada por setores da sociedade que lutam pela manutenção do nível de distribuição de renda de forma injusta. A concepção com a qual nos filiamos trata-se da que alerta para o fato de que pessoas morrem de fome e por doenças causadas pela fome. Que um ser humano tem que ser alimentado, pelo menos, três vezes ao dia e que, se assim não for, não haverá energia nem mesmo para a realização do trabalho.

Estamos falando aqui de um problema que não é a inexistência de meios para a reprodução social da massa trabalhadora, mas sim, da inexistência de condições dessa massa trabalhadora se manter viva para executar a sua atividade produtiva.

O Bolsa Família é um programa em que o critério para a obtenção do benefício é a renda per capita (renda total da família dividida pelo número de pessoas que dependem dessa renda na casa). Para receber o Bolsa Família a renda per capita da família não pode ultrapassar R\$ 140,00. Se a renda per capita for inferior a R\$ 140,00, a pessoa recebe conforme a composição familiar. A variável para cada criança é de R\$ 32,00 e se a renda per capita da família for inferior a R\$ 70,00, recebe um salário base neste mesmo valor.

Em nosso entendimento, um dos problemas fundamentais do Bolsa Família está na definição da focalização. A definição dos beneficiários é feita com base nos dados do Cadastro Único, que é auto-declaratório. O Brasil possui um percentual altíssimo de trabalhadores informais, que podem se cadastrar declarando a renda que melhor lhes convier para receber o Bolsa Família. O mercado formal brasileiro não é capaz de incorporar toda a mão de obra disponível – mesmo em tempos de prosperidade econômica – e quando incorpora é para subempregos, com remuneração baixíssima. Este é um dos principais entraves que dificultam uma boa focalização, abrindo espaço para que pessoas recebam o benefício sem efetivamente precisarem.

Este sim é um problema que a nossa pesquisa aponta, ou seja, é necessário que sejam feitos avanços no sentido de monitorar os cidadãos que estão tendo acesso ao Programa Bolsa Família, não no sentido de “policiamento” para que não recebam de forma cruzada com um possível salário, mas que sejam monitorados no sentido de viabilizar a entrada desse cidadão no mercado de trabalho e que posterior a esse processo o seu

desligamento possa ser realizado. O fator a ser comemorado pelo governo deveria não ser o aumento de beneficiários, mas sim a redução de seu quantitativo via entrada no mercado formal de trabalho. Para isso, deve-se ter mais investimento em políticas de inserção no mercado de trabalho. Ai sim se teria crescimento econômico via produção e não via transferência direta de renda. O crescimento impulsionado pela transferência direta de renda é perigoso e pode ocasionar uma convulsão social, caso não se disponha mais de tal recurso pelos mais variados motivos, como crise econômica mundial.

Gráfico 4



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (vários anos).

Sobre o caráter auto-declaratório do Cadastro Único, a entrevistadora revela que

“uma das principais dificuldades para saber se a pessoa está falando corretamente é em relação à renda, quando a pessoa é autônoma e não tem um salário definido que comprove; então a pessoa pode fazer uma declaração falsa dizendo que ganha ‘x’. Podemos descobrir se as declarações são falsas através de denúncias ou através de visitas da própria assistente social ao bairro em que a pessoa pertence. A pessoa pode falar que ganha menos, mas o aluguel dela é o dobro do que ela ganha. Como a pessoa pode morar em uma casa em que ela não pode pagar aquele aluguel? A pessoa também pode declarar que tem gastos com transportes,

mas vejo na mão dela que ela tem a chave de um carro, por exemplo” (informal verbal).⁷²

Outra característica relevante do Bolsa Família é a sua relação com políticas universais de saúde e educação:

“O Governo dá a complementação de renda e em troca pede condições para serem seguidas. Uma das condições é a escolaridade, o filho precisa de 75% de presença na escola. A outra, é a obrigação com o Posto de Saúde, a mãe deve levar o filho para fazer o acompanhamento da saúde e gestantes também. O posto de saúde determina o período para fazer o acompanhamento e uma vez ao mês é enviado o relatório com o retorno do acompanhamento. As escolas enviam o relatório para os gestores do Bolsa Família, declarando o acompanhamento da criança na escola e através do site do MDS temos acesso tanto as informações do posto de saúde quanto da escola. Um dos fatores que mais cancelam o Bolsa Família é a escolaridade. Os fatores são o acompanhamento no posto de saúde, escolaridade e também atualização no Cadastro Único” (informal verbal).⁷³

O recebimento do Bolsa Família – política de foco – está condicionado a políticas de caráter universal como saúde e educação. Tal condicionamento legitima ideologicamente a transferência de renda para famílias determinadas, que devem cumprir com o requisito de manter os filhos na escola e cuidar da saúde. Porém, mesmo estando em relação íntima com duas políticas universais, o Bolsa Família continua sendo uma política focalizada de transferência direta de renda condicionada e possuindo um orçamento muito mais alto do que outras políticas universais importantes.

5.4 Política pública de foco *versus* política pública universal?

Relatórios do governo federal evidenciam os bons resultados obtidos com o Bolsa Família, tais como: a transferência regular de renda ajuda a um melhor planejamento do orçamento familiar; reduziu-se a desigualdade; reduziu-se a extrema pobreza; aumentou-se a renda média, fazendo famílias carentes ultrapassarem a linha de extrema pobreza; as despesas com alimentos dos mais pobres aumentaram etc. Em 2010, o Programa atingiu

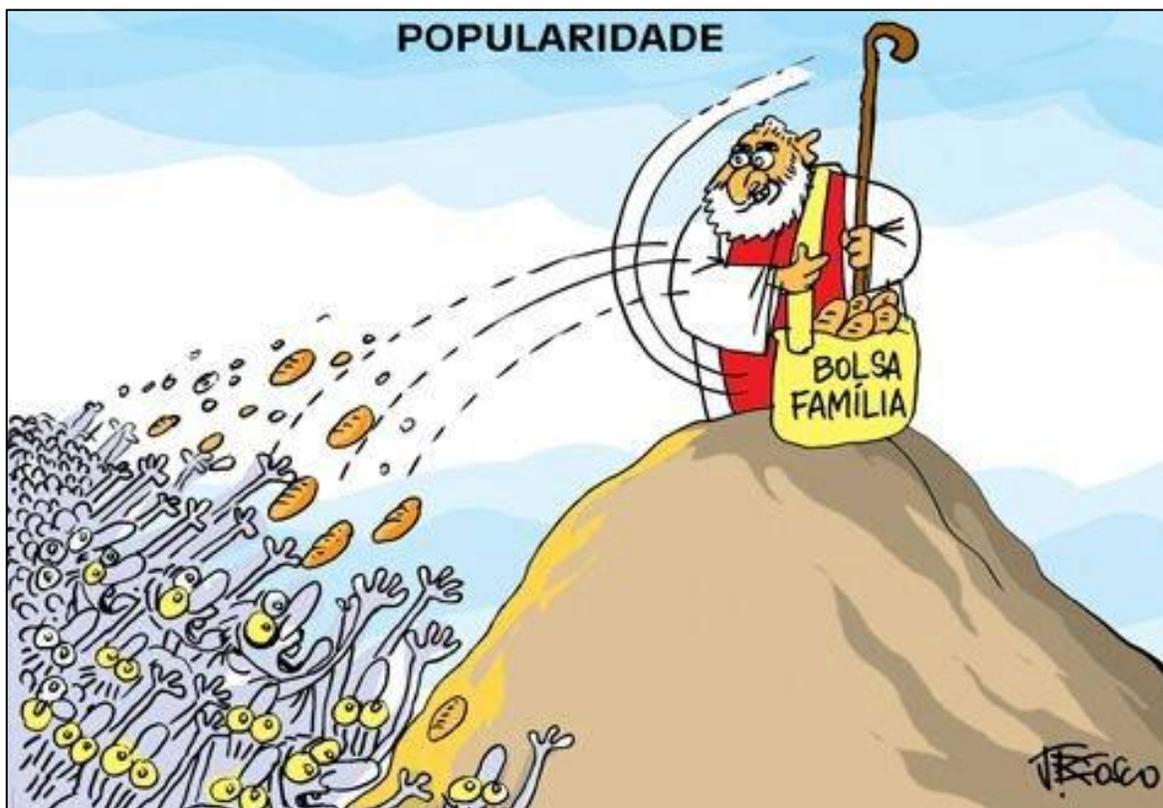
⁷² Entrevista com a Entrevistadora do Cadastro Único, realizada por Leonardo Petronilha, em 10 de setembro de 2012.

⁷³ Entrevista com a Entrevistadora do Cadastro Único, realizada por Leonardo Petronilha, em 10 de setembro de 2012.

5.565 municípios, beneficiou 12.769.155 famílias, pagou R\$ 1.227.998.637,00 em benefícios, onde o valor médio do benefícios foi de R\$ 96,00.

A crítica ao Bolsa Família mais alardeada no senso comum é a de que “o governo dá o peixe, mas não ensina a pescar”. Ou seja, a redução da desigualdade, da extrema pobreza, não se dá com o crescimento do emprego, que geraria um crescimento econômico via produção. No caso do Bolsa Família, o crescimento se processa via transferência direta de renda. A frase “o governo dá o peixe, mas não ensina a pescar”, vela a questão central que é a carência de investimentos em políticas universais. As políticas universais como saúde, educação, habitação, saneamento etc, seriam as capazes de ensinar aos brasileiros a pescar, ou seriam capazes de transformá-los em cidadãos. Ao passo que o governo transfere renda, asfixia o crédito e a reboque a produção, com as taxas de juros altíssimas que por vários anos nos habituamos a conviver. Neste sentido, o Bolsa Família seria uma política pública justa?

Figura 8



Fonte: Site TV Guaiamum [disponível em: <http://www.tvguaiamum.com/2013/05/pesquisa-bolsa-familia-e-irrelevante.html>].

Chaïm Perelman, em seu livro "Ética e Direito" (2000, passim), examina diversos sentidos da noção de justiça, onde a igualdade serve de guia para o conceito de justiça. Segundo Perelman as concepções da justiça concreta que mais se afirmaram até nossos dias são:

- a cada qual a mesma coisa;
- a cada qual segundo seus méritos;
- a cada qual segundo suas obras;
- a cada qual segundo suas necessidades;
- a cada qual segundo sua posição;
- a cada qual segundo o que a lei lhe atribui.

Analisando duas das concepções de justiça para Perelman, podemos problematizar a dicotomia entre políticas universais e de foco. A concepção “a cada qual a mesma coisa” evidencia como política justa as de cunho universal, porque o justo seria tratar todos da mesma maneira, sem considerar particularidades que os diferenciem. Já a concepção “a cada qual segundo suas necessidades” nos revela o traço justo das políticas de foco, ou seja, essa concepção admite que na medida em que existam indivíduos carentes, que não tenham o mínimo que lhes garanta a sobrevivência, devem ter um tratamento distinto. Esta concepção justifica inúmeras políticas públicas nos dias de hoje.

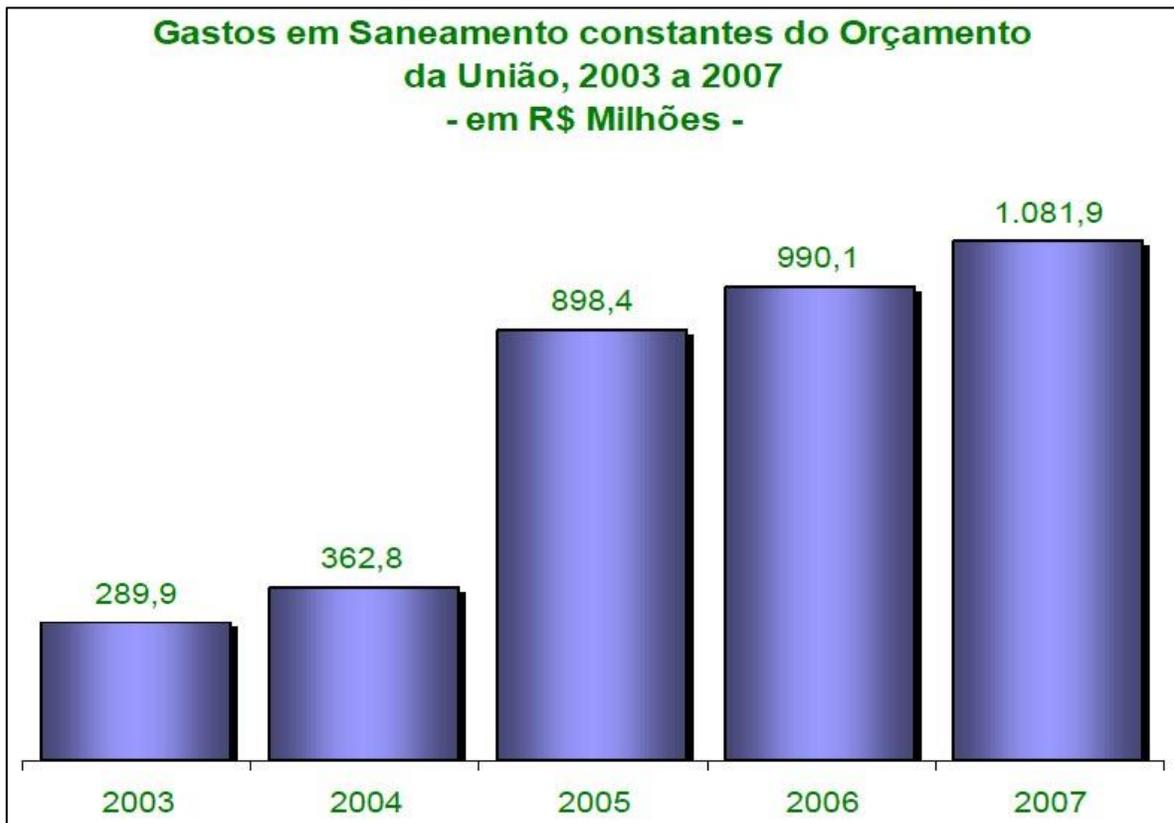
Na gama de políticas presentes no Fome Zero, existem ações de cunho universal como Restaurante Popular. Consideramos o Restaurante Popular uma política universal pelo fato de qualquer cidadão poder utilizar-se do serviço público. Maya Takagi, secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, quando perguntada, em entrevista, sobre o Restaurante Popular disse:

“O Restaurante Popular não é uma política universalista. A gente beneficia menos pessoas do que o Bolsa Família. O Restaurante sendo universalista e o Bolsa Família sendo focalizado, digamos assim, o focalizado do Bolsa Família é muito mais abrangente. O Bolsa Família é universal para aquela faixa de renda, até a renda ‘x’ todas as famílias tem que ser atendidas. Então ele não deixa de ter uma visão universal para esse conjunto de famílias. Se também não beneficia uma camada da população que é a mais desprovida de recursos, não se dissolve a desigualdade de renda. É estatística, índice Gine – só consegue modificar o índice colocando mais recursos para os mais pobres e menos recursos para os mais ricos, senão não modifica a escala do índice Gine. A tendência do sistema capitalista é

concentrar cada vez mais, então, tem que ter o papel do Estado brasileiro de fazer política redistributiva” (informal verbal).⁷⁴

Para nós o Bolsa Família é uma política de foco, porque seleciona beneficiários pelo critério de renda. É importante que existam políticas redistributivas, mas que se invista forte também em políticas universais. Vejamos o orçamento do Brasil em saneamento, política universal importante para a saúde da população:

Gráfico 5



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nota-se um crescimento considerável no orçamento de saneamento, mas no Brasil precisa-se de muito mais investimentos nessa área, já que grande parte da população brasileira não possui condições dignas em suas moradias. Outra comparação é com o orçamento da educação:

⁷⁴ Entrevista com Maya Takagi, secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, realizada por Leonardo Petronilha, em 17 de setembro de 2012.

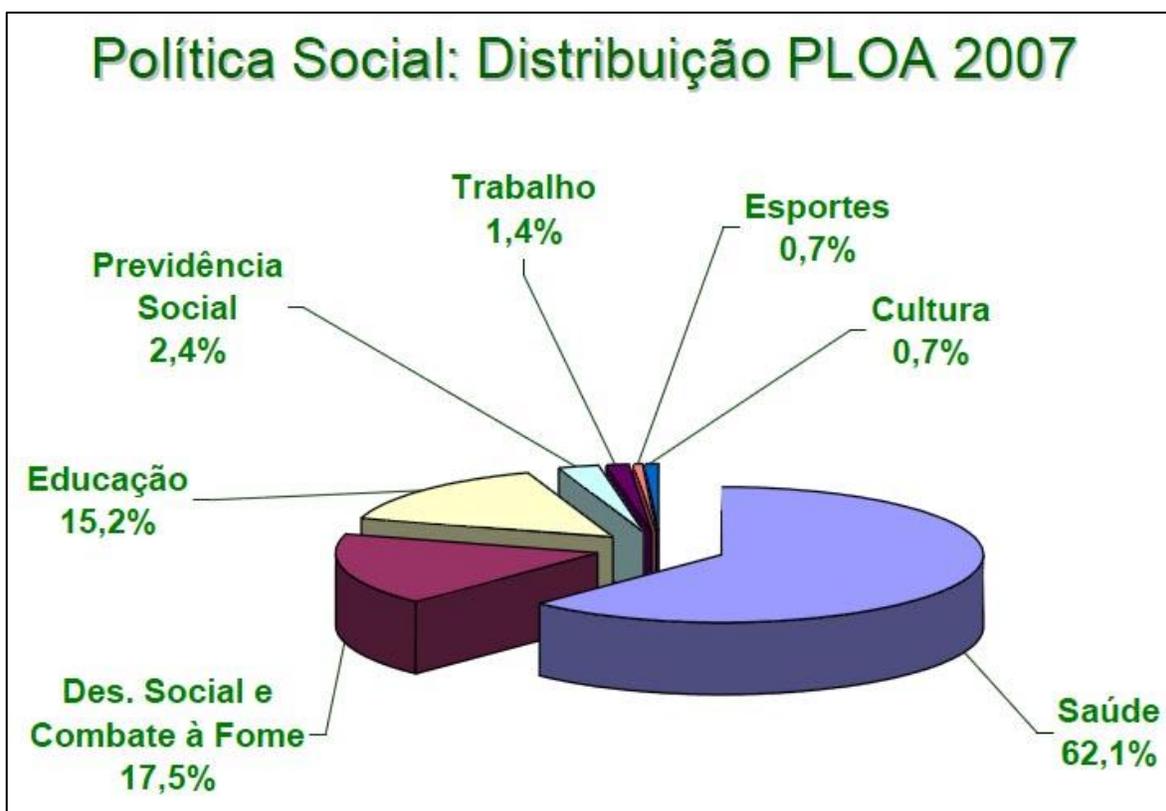
Gráfico 6



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O fato do recebimento do Bolsa Família estar condicionado a educação e a saúde, não garante uma educação e saúde de qualidade. Apesar do crescimento do orçamento em educação não temos qualidade no sistema de ensino e estamos longe disso. Não adianta condicionar o benefício sem melhorar a qualidade dos serviços básicos de formação da cidadania. Em 2007 o orçamento do Bolsa Família já se aproxima muito do orçamento em educação. E em 2010 a proximidade é ainda maior. Pela importância da política educacional na formação de cidadãos que possam gozar plenamente de seus direitos civis, defendemos que o orçamento da política educacional não deve estar parelho a uma política de transferência direta de renda. O investimento em educação deve ser muito maior, principalmente, em um país que exhibe taxas altíssimas de analfabetismo, analfabetismo funcional e carreiras universitárias elitistas, devido a falta de democratização do acesso às universidades públicas.

Gráfico 7



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Vemos que a distribuição da Política Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual (2007) exibe a priorização de políticas de combate à fome em detrimento das políticas de Trabalho, Esportes, Cultura, Previdência Social e Educação. O carro-chefe que impulsiona o orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o Bolsa Família. A priorização orçamentária do Bolsa Família em detrimento a outras políticas de SAN e outras políticas universais refletem a clara decisão política pelo programa de transferência direta de renda condicionada.

5.5 Do Fome Zero ao Bolsa Família: um fenômeno de novo tipo

Lula, em programa de TV quando fazia oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso, disse que

“lamentavelmente no Brasil o voto não é ideológico. Lamentavelmente as pessoas não votam partidariamente. E lamentavelmente você tem uma parte da sociedade que pelo alto grau de empobrecimento, ela é conduzida a pensar pelo estômago e não pela cabeça. É por isso que se distribui tanta cesta básica. É por isso que se distribui tanto tíquete de leite. Porque isso na verdade é uma peça de troca em época de eleição. E assim você despolitiza o processo eleitoral. Você trata o povo mais pobre da mesma forma que Cabral tratou os índios quando chegou no Brasil, já tentando distribuir bijuterias e espelhos pra ganhar os índios. Eles distribuem alimento. Você tem como lógica manter a política de dominação que é secular no Brasil” (informal verbal).⁷⁵

No dia 04 de junho de 2010, fiz uma palestra em Buenos Aires no “Instituto de Pensamiento y Formación Moisés Levensohn”, uma fundação vinculada ao partido político “Unión Cívica Radical”, mais conhecido na Argentina como Partido Radical. Na ocasião falava sobre políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, no entanto, eu já supunha que me indagariam acerca da sucessão presidencial no Brasil. A pergunta era se o Lula seria capaz de eleger a sua sucessora? Eu respondi com base numa pesquisa de Opinião Pública Nacional da CNT Sensus, feita de 10 a 14 de maio de 2010; mais precisamente na opinião relacionada aos programas sociais (PESQUISA: 2010, p. 16):

Tabela 5

PROGRAMAS SOCIAIS <i>Beneficiário</i>	SET 08 %	MAI 10 %
Beneficiário	15,9	17,4
Conhece pessoas beneficiadas	49,7	50,4
Não conhece pessoas beneficiadas	33,3	31,9
NS/NR	1,1	,4
Total	100,0	100,0

O Sr.(a) é beneficiário ou conhece alguém que seja beneficiado por algum Programa Social do Governo (Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale Gás, Programa Fome Zero, Programa Primeiro Emprego)?

1. Sim, é beneficiário
2. Sim, conhece pessoas que são beneficiadas
3. Não é beneficiado / não conhece pessoas que são beneficiadas

Fonte: Pesquisa de Opinião Pública Nacional da CNT Sensus, feita de 10 a 14 de maio de 2010.

⁷⁵ Vídeo postado no youtube com o título: “Bolsa Família: Lula contra Lula” [disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=khrwypd3hrqj>].

O que nos salta aos olhos nestes dados é o relevante alcance das políticas sociais do governo Lula, principalmente, se compararmos com o governo FHC, onde o investimento no social foi pífio. A pergunta “O Sr.(a) é beneficiário ou conhece alguém que seja beneficiado por algum Programa Social do Governo?”, nos oferece o percentual de 67,8% (maio/2010) de pessoas que são beneficiárias ou que conhecem alguém que seja beneficiado. É um percentual elevadíssimo no que tange ao alcance das políticas sociais. E esse percentual, certamente, foi atingido graças ao Bolsa Família. Segundo a mesma pesquisa, Lula também alcançou o mais elevado índice de aprovação de um presidente da República: 83,7% (maio/2010). Estes dados me fizeram responder a pergunta sobre a sucessão dizendo que, concretamente, o PT elegeria a candidata Dilma Rousseff. Apesar de termos ciência da complexidade que envolve a transferência de votos.

O Bolsa Família conseguiu dar o benefício a cerca de ¼ da população brasileira, em 2010, atingindo 12,7 milhões de família. Será que existiu um interesse eleitoral na priorização do Bolsa Família?

Segundo Renato Maluf,

“é claro que o Bolsa Família tenha um apelo eleitoral importante. Mas não se pode deixar de considerar a estratégia que o governo adotou e que acabou protegendo um pouco o país, permitindo que programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Alimentação Escolar, o próprio salário mínimo etc. tivessem a repercussão que tiveram” (informal verbal).⁷⁶

Mais do que um interesse político-eleitoral vemos uma política de novo tipo a partir da priorização do Bolsa Família em relação ao Fome Zero, que seria uma política efetiva de SAN no Brasil. Grupos que constituíram a conceituação de SAN no Brasil foram cooptados pelo governo a apoiarem a priorização do Bolsa Família no contexto das políticas de SAN, relegando a segundo plano outras ações que comporiam uma verdadeira política de SAN, a apresentada no Programa Fome Zero.

Queremos destacar nessa pesquisa que, com base nos dados recolhidos e aqui apresentados, de fato, houve um esforço intelectual, político e jurídico no sentido de conceber o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse esforço deu-se da maneira

⁷⁶ Entrevista com o Prof. Dr. Renato Sérgio Maluf, realizada por Leonardo Petronilha em dia 5 de julho de 2012.

mais abrangente possível e em conexão com problemas históricos do Brasil, como é o caso de reunir em seu rol de ações a Reforma Agrária, indo ao encontro da questão de acesso à terra. Além disso, esse conceito tornou-se, em 2006, direito humano, estando a partir dali presente na Constituição Federal, entretanto, chamamos a atenção para o processo de esvaziamento desse esforço que foi real, inclusive implicando na criação de comitês, durante os três mandatos do Partido dos Trabalhadores que, até então, constituía-se no maior dos defensores da necessidade de combate à fome, na segunda metade no século XX, através do discurso de Luiz Inácio Lula da Silva.

O fenômeno com o qual lidamos historicamente no Brasil e que está por trás desse fato é, sem dúvida, a manutenção do poder, entretanto, existe aqui uma prática que chamaremos de um fenômeno de novo tipo capaz de cooptar, ou melhor, abarcar, trazer para si, um programa da magnitude que foi o Fome Zero na história do Brasil e fazer dele uma política de palanque.

CONCLUSÕES

Após a realização dessa pesquisa, o que fica marcado nesse trabalho é, por um lado, os indiscutíveis avanços ocorridos no Brasil, especialmente, no que tange ao plano conceitual e teórico sobre o debate do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, entretanto, a sociedade brasileira permanece com uma dívida social imensa.

Para além das duas décadas de desenvolvimento e aperfeiçoamento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, um fenômeno no campo da política brasileira ocorreu e, nessa altura do nosso trabalho, pode ser delineado. Trata-se de um fenômeno de novo tipo, a cooptação de grupos sociais envolvidos na discussão do conceito de SAN a aceitarem a escolha da não priorização do Fome Zero como um todo – que, decididamente, não era uma estratégia de palanque – e que foi, intelectual e ideologicamente, construída no seio das forças mais à esquerda na sociedade brasileira. Tal fenômeno que se deu, certamente, não se conecta diretamente com o clientelismo tradicional, traço historicamente presente no Brasil, contudo, também não é a sua mera atualização, cabendo uma reflexão mais aprofundada do que, por hora, é aqui indicado.

No quadro atual da sociedade brasileira, constata-se que o país ainda possui um contingente enorme de pobres, apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação cotidiana de seu direito humano à alimentação adequada.

Diante desse quadro alarmante pode ainda ser verificado, nos setores conservadores, um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social, o que contribui para enfraquecer a democracia brasileira.

Sobre o intelectual brasileiro Josué de Castro, fica marcado, após o desenvolvimento dessa pesquisa, o seu, certamente, proposital esquecimento, por parte dos que levantam a bandeira do combate à fome dentro da máquina administrativa do governo. Muito sintomática é a situação de inércia que se encontra a Fundação Josué de Castro, no Recife, com a qual foi tentada, por diversas vezes, aproximação, mas que a sua quase inatividade dificultou a concretização dessa aproximação.

É lembrado aqui o comprometimento de Josué de Castro com a defesa radical da Reforma Agrária, como forma de combate efetivo e definitivo da fome no Brasil. O acesso à terra, uma questão fundamental muito defendida por esse intelectual que, aos nossos olhos, tem sido deixada de lado ao longo da história brasileira, comprovadamente com o pífio volume de investimento público e interesse político que é destinado à essa causa. Seria essa a explicação para o “esquecimento” da figura de Josué de Castro?

Outra questão relevante apontada por essa pesquisa, e que aqui deve ser retomada, é o movimento de radicalização por parte de alguns setores da esquerda no campo das políticas de Direitos Humanos, em especial às sociais, após a queda do muro de Berlim e o fim da URSS. Esse é um ponto fundamental e que pode contribuir para o entendimento desses últimos 20 anos da política brasileira e, em especial, contribui para a compreensão da atuação do governo PT, desde 2003.

Com base nessa observação, nos posicionamos diante da abordagem de Marco Mondaini, em seu artigo “A filosofia da práxis sobe ao sótão”, o autor mostra como que, no âmbito específico da teoria marxista, pode ser identificada uma preocupação com o aspecto espiritual da vida, desde as reflexões originais de Antonio Gramsci (2002, *passim*).

Com esse artigo, trazemos a perspectiva de análise de que, para além do que houve na segunda metade do século XX, com o fim da URSS, as esquerdas têm em Gramsci a base para pensar a radicalização na democracia com a garantia dos direitos sociais e sua ampliação, pautada na passagem do econômico ao momento ético-político, como afirma Mondaini. O que, para Gramsci, trata-se do ponto de partida da filosofia da práxis.

O que queremos destacar com isso é que a radicalização no campo das políticas sociais, por setores das esquerdas, tem na própria teoria marxista suas bases inscritas na concepção do Estado e da sociedade civil.

Desse modo, a construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional ao longo dos anos, no plano interno, pode ser pensada como estratégia de ampliação das políticas sociais no âmbito político e ideológico. Entretanto, em detrimento desse processo de construção – que culminou na aquisição de um direito humano delineado pela questão alimentar e alinhado com o debate internacional –, no Brasil, é frágil ainda a efetiva garantia desse direito.

Essa afirmação é possível, por um lado, em função da implementação parcial do Programa Fome Zero, especificamente, no que diz respeito ao acesso à terra e, por outro lado, através dos números apresentados sobre os investimentos realizados pelos dois governos de Lula, que mostram como houve uma concentração desses investimentos no Programa Bolsa Família e um investimento reduzido nos demais pontos do Fome Zero.

Com base nesses dados, essa pesquisa constata que houve um esforço real, concreto, com a criação de Conselhos e formação de grupos de trabalho, no que diz respeito à construção de um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e que esse processo, teve, no Programa Fome Zero, a sua garantia de realização. Entretanto, com os dados levantados por essa tese, fica clara a passagem ocorrida de uma política social comprometida com o enfrentamento da questão da fome de uma forma mais ampla e abrangente, para a eleição de um Programa – Bolsa Família – de repasse direto de verba que, não negando o benefício real que proporciona, faz com que a questão da fome seja mais uma vez utilizada como uma política de palanque, com o objetivo de manutenção do poder, e a erradicação total da fome, na sociedade brasileira, fique mais distante.

Por fim, retomando e parafraseando a ideia presente no conto *O ciclo do caranguejo* (CASTRO: 1957, passim) de autoria de Josué de Castro, no livro *Documentários do Nordeste*, o povo brasileiro ainda continua mergulhado e morando na lama de corrupção no Brasil, onde a fome se manifesta não só no estômago e no olhar, mas na saúde, habitação, saneamento, trabalho, educação etc...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 Obras citadas

ADAS, Melhem. *A fome: crise ou escândalo?* São Paulo: Moderna, 1988.

ALEXANDER, Jeffrey. “El nuevo movimiento teórico”. In: *Estudios del Colegio de México*. vol. VI, número 17. México: 1988.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Manuel Correia de [et aL.]. *Josué de Castro e o Brasil*. Coleção Pensamento Radical. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ALVES FILHO, ALUIZIO. “Sobre o advento da neoliberal democracia”. In: *Contemporânea*. Volume 4, número 1. Rio de Janeiro: Universidade Metodista Bennett – Núcleo de Pesquisa e Pós Graduação, 1998/1999. ISSN: 1516-7291.

_____. “A crise geral dos paradigmas dissensuais da Sociologia”. In: *Achegas.net – Revista de Ciência Política* [online]. Mai./jun. 2005, número 23 [disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteetres/aluizio_alves_23.htm]. ISSN 1677-8855.

ATHIAS, Gabriela. Em ato fechado, petistas atacam Fome Zero. *Folha de São Paulo*. São Paulo: 24 de abril de 2003.

BELIK, Walter. “Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil”. In: *Saúde Soc.* [online]. 2003, v. 12, n. 1, pp. 12-20. ISSN 0104-1290.

BÍBLIA SAGRADA. *Bíblia de Jerusalém*. São Paulo: Paulus, 2002.

BOUDREAU, Frank. “Nutrition as a World Problem”. In: *Transactions of the New York Academy of Sciences*. Volume 8, Issue 3 Series II. Nova Iorque: 1946, pp. 112–123, [disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2164-0947.1946.tb00223.x/abstract>]. Acesso: 15 de julho de 2012.

BRAGA, Carlos Alberto Primo (org.). *Plano Cruzado – na visão dos economistas da USP*. São Paulo: Pioneira, 1986.

BRASIL. LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acessado em 20 de junho de 2013.

CAMPOS, C.; OLIVIER, D.; BARROS, J. A.; KOTSCHO, R.; ASSIS, R.; BERNARDI, R.; VENTURA, Z. *Diário de viagem ao Brasil esquecido*. São Paulo: Editora Página Aberta, 1993.

CASTRO, Anna Maria (org.). *Fome, um tema proibido*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1983.

CASTRO, Anna Maria. *Josué de Castro: arauto da paz* In: MARTINS, Paulo Emílio Mattos & MUNTEAL, Oswaldo (organizadores). *O Brasil em evidência: a utopia de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; FGV, 2012.

CASTRO, Josué de. *Documentário do Nordeste*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

_____. *Geopolítica da fome*. 4ª. Ed. Vol. I. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

_____. *O livro negro da fome*. 2ª Ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1966.

_____. *Geografia da Fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)*. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A “Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COLLOR de Mello O Caçador de Marajás. *Revista Veja*. São Paulo: 23 de março de 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONSEA. “Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira”. Brasília: 2009 [disponível em: http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/copy_of_versao-em-portugues].

COSTA, Alexandre Araújo e CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. “Amartya Sen – A ideia de Justiça”. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*. Nº 8. Brasília: Mai/Ago, 2012.

DEPUTADO conta que votou pela reeleição por R\$ 200 mil. *Folha de S. Paulo*. São Paulo: 13 de maio de 1997.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1972.

EXECUTIVA do PT critica Fome Zero. *Diário de PE*. Recife: 21 de janeiro de 2003.

FICO, Carlos. *Movimento pela Ética na Política*. Em 20 de agosto de 2011 <<http://www.brasilrecente.com/2011/08/o-movimento-pela-etica-na-politica-de.html>>.

Acessado em 20 de junho de 2013.

FIGUEIREDO, João Baptista. *Discurso ao receber a faixa presidencial das mãos do presidente Ernesto Geisel*. Brasília, 15 de março de 1979 [disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-de-posse>].

FRANCESCHINI, Luiz Felipe O. “Marajás e caras-pintadas: a memória do governo Collor nas páginas de O Globo”. In: *Achegas.net – Revista de Ciência Política* [online]. Out. 2003, número 12 [disponível em: http://www.achegas.net/numero/doze/luiz_felipe_12.htm]. ISSN 1677-8855.

FREUD, S. *Totem y Tabu*. Obras completas, vol III. Buenos Aires, 1924.

FUKUYAMA, Francis. “The end of history”. In: *The national interest*, 1989.

_____. “O fim da História”. Rio de Janeiro: Caderno Idéias / Ensaios, *Jornal do Brasil*. 13/8/1989.

_____. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GABEIRA, Fernando; BETTO, Frei; ALENCAR, Kennedy; SILVA, José Graziano da; BOFF, Leonardo; LOBO, Narciso; KOTSCHO, Ricardo e VENTURA, Zuenir. *Viagem ao coração do Brasil*. São Paulo: Editora Página Aberta Ltda, 1994.

JORNAL O DIA, Edição do dia 2 de janeiro de 2003.

HENFIL. *Diretas Já*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

KUCINSKI, Bernardo e BRANFORD, Sue. *A Ditadura da Dívida*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

KUCINSKI, Bernardo; TIBÚRCIO, Carlos e VANNUCHI, Paulo. *Instituto cidadania*. 3^a Ed. São Paulo: Instituto cidadania, 2001.

LEÃO, Marília. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*/Marília Leão; Renato S. Maluf. Brasília: ABRANDH, 2012.

LESBAUPIN, Ivo e MINEIRO, Adhemar. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LINDBLOM, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. *Segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, K e ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. Volume 2. Rio de Janeiro: Editora Vitória, 1961.

MELO FILHO, Murilo. *O milagre brasileiro*. Rio de Janeiro: Bloch, 1972.

MELO NETO, João Cabral de. *Morte e Vida Severina e outros poemas em voz alta*. Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1966.

MELO NETO, Marcelo Mário de. *Josué de Castro: um intelectual-político* In: MARTINS, Paulo Emílio Mattos & MUNTEAL, Oswaldo (organizadores). *O Brasil em evidência: a utopia de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; FGV, 2012.

MONDAINI, Marco. “A filosofia da práxis sobe ao sótão”. In: *Acessa.com*, 2002 [disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?id=281&page=visualizar>].

PEDRO Collor Conta Tudo. *Revista Veja*. São Paulo: 23 de maio de 1992.

PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PESQUISA de Opinião Pública Nacional. Rodada 101. Relatório Síntese. CNT • Sensus: Brasília • Belo Horizonte, 10 a 14 de maio de 2010.

PNAD (PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS). IBGE: Rio de Janeiro, 2007.

PREVALÊNCIA de desnutrição nos países em desenvolvimento. “Mapa interativo da fome”. In: *Portal da FAO*. [disponível em: <http://www.fao.org/hunger>]. Acesso em 10 de maio de 2010.

RELATÓRIO DA FAO. *Panorama de La Seguridad Alimentaria y Nutricional em América Latina y el Caribe*. FAO, 2010. ISBN 978-92-5-306678-0.

- RIBEIRO JÚNIOR, Amaury. *Privataria Tucana*. São Paulo: Geração, 2012.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira e MENEZES, Roberto Goulart. “Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen”. In: *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre v. 7 n. 1 p. 42-55. jan./jun. 2008.
- SALISBURY, Robert. “The Analysis of Public Policy: A Search for Theorics and Roles”. In: A. Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham Publishing Company, 1968.
- SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Ari de Abreu. “Mecanismos Predatórios de Renda Pública Municipal: Agentes e Formatos Institucionais”. In: *Administração & Sociedade*, vol. 1, nº 1, jan./jun. 1999.
- TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. São Paulo, Campinas, 2006.
- TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, José Carlos de. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. “Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985”. In: *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX / organização Jorge Ferreira e Lucilia de Almeida Neves Delgado*. (O Brasil Republicano; v. 4). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- WOLFART, Graziela. “Uma abordagem interdisciplinar da fome: entrevista com José Raimundo Souza Ribeiro Júnior”. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos* [online]. Edição 274. São Leopoldo: Unisinos, 2008 [disponível em: <http://www.unisinos.br/ihu>].
- ZIEGLER, Jean. *Manual de Sociologia da Oposição*. Rio de Janeiro: Zahan Editores, 1982.

2 Documentos consultados

DECRETO LEI N. 229, de 28 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a extinção do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)*. [disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br>]. Acesso em 18 de agosto de 2012.

DECRETO LEI N. 2.478, de 05 de agosto de 1940. *Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)*. [disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br>]. Acesso em 18 de agosto de 2012.

3 Documentários

TENDLER, SILVIO. *Josué de Castro, cidadão do mundo*. Direção de Silvio Tandler. Roteiro de Adolfo Lachtermacher, Josué de Castro Filho, Silvio Tandler e Tânia Fusco. Produção de Adolfo Lachtermache. Brasil, 1994.

_____. *Encontro com Milton Santos ou o mundo global visto do lado de cá*. Roteiro de Cláudio Bojunga, Silvio Tandler, André Alvarenga, Daniel Tandler, Ecatherina Brasileiro e Miguel Lindenberg. Direção de Silvio Tandler. Brasil, 2007.

4 Obras consultadas

ANDERSON, Perry. *O fim da história – de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

BELIK, Walter e MALUF, Renato S. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: Unicamp, 2000.

BUENO, Eduardo. *Brasil: Terra à Vista! A aventura ilustrada do Descobrimento*. Porto Alegre (RS): L&PM Editores, 2000.

BUENO, Eduardo. *Brasil: uma História - a incrível saga de um país*. São Paulo: Ática, 2003. ISBN 8508089538.

CASTRO, Josué de. *O Problema da Alimentação no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1933 (Col. Brasileira).

_____. *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil*. Recife: Editora Imprensa Industrial, 1932.

_____. *Condições de Vida das Classes Operárias do Recife*. Recife: Departamento de Saúde Pública, 1935.

_____. *Alimentação e Raça*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1935.

- _____. *A Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana*. Rio de Janeiro: Livraria do Globo, 1937.
- _____. *Fisiologia dos Tabus*. Rio de Janeiro: Editora Nestlé, 1939.
- _____. *Geografia Humana*. Rio de Janeiro: Livraria do Globo, 1939.
- _____. *Alimentazione e Acclimatazione Umana nel Tropici*. Milão, 1939.
- _____. *La Alimentación em los Tropicos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- _____. *Fatores de Localização da Cidade do Recife*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.
- _____. *A Cidade do Recife - Ensaio de Geografia Humana*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1956.
- _____. *Três Personagens*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1955.
- _____. *O Livro Negro da Fome*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.
- _____. *Ensaio de Geografia Humana*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.
- _____. *Ensaio de Biologia Social*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.
- _____. *Sete Palmas de Terra e um Caixão*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.
- _____. *Ensayos sobre el Sub-Desarrollo*. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1965.
- _____. *Adonde va la América Latina?* Lima: Latino Americana, 1966.
- _____. *Homens e Caranguejos*. Brasília: Porto, 1967.
- _____. *A Explosão Demográfica e a Fome no Mundo*. Lisboa: Itáú, 1968.
- _____. *El Hambre – Problema Universal*. Argentina: La Pléyade, 1969.
- _____. *Latin American Radicalism*. Nova Iorque: Vintagem Books, 1969.
- _____. *A Estratégia do Desenvolvimento*. Lisboa: Cadernos Seara Nova, 1971.
- _____. *Mensagens*. Bogotá: Colibri, 1980.
- _____. *Fome um Tema Proibido*. Organização: Anna Maria de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. *Festa das Letras*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1996.

COSTA, Christiane; TAKASHI, Ruth; MOREIRA, Tereza. *Segurança alimentar e inclusão social: A escola na promoção da saúde infantil*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; SILVA, José Graziano da; e TAKAGI, Maya. *Evolução da pobreza no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, novembro de 2001.

FREYRE, Gilberto. *Nordeste*. 6ª ed. Rio de Janeiro, Record, 1989.

HOFFMAN, Rodolfo. *Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil: Estudos avançados*. V. 9, Nº 24. São Paulo: 1995.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista: remédios republicanos para males republicanos”. In: *WEFFORT, Francisco (org.). Os Clássicos da Política*. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006.

MACHADO JR., José Teixeira. *A lei 4.320 comentada [por] José Teixeira Machado Júnior [e] Heraldo da Costa Reis*. 32ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2008.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MONTEIRO, Carlos Augusto. *A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil: Estudos avançados*. V. 9, Nº 24. São Paulo: 1995.

MONTEIRO, Carlos Augusto; BENÍCIO, Maria Helena D.; FREITAS, Isabel Cristina M. de. *Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais*. São Paulo: Nupens/USP, 1997.

MOREL, Mário. *Lula: o início*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006. ISBN 85-209-1903-0.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de e Horvath, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

PELIANO, A. M. (coordenação). *O mapa da fome: Informações sobre a indigências nos Municípios da Federação*. Rio de Janeiro, 1993.

PETRONILHA, Leonardo. “Democracia, Participação e Políticas Públicas no Brasil”. In: *Brasil Responsável*. Porto Alegre, p. 65, número 12, julho de 2006.

PRZEWORSKI, Adam. “Marxismo e escolha racional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 6, vol. 3. São Paulo: 1988.

RELATÓRIO DA FAO. *The state of food insecurity in the world*. FAO, 2001.

RELATÓRIO DO IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil*. (documento elaborado para a visita ao Brasil do relator especial da Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre o Direito à Alimentação).

ROCHA, Sônia. *Pesquisa e Planejamento Econômico: Do consumo observado à linha de pobreza*. V 27, N° 2. Rio de Janeiro, 1997.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter e TAKAGI, Maya (org.). *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter e TAKAGI, Maya (org.). *Projeto Fome Zero*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ZIEGLER, Jean. *A fome no mundo explicada a meu filho*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

5 Sites consultados

<http://www.1billionhungry.org>

<http://www.achegas.net>

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

<http://www.brasilrecente.com>

<http://www.fao.org>

<http://www.fao.org.br>

<http://www.fomezero.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.institutolula.org>

<http://www.josuedecastro.com.br>

<http://www.josuedecastro.org.br>

<http://www.materiaincognita.com.br>

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.planalto.gov.br/consea>

<http://www.previdenciasocial.gov.br>

<http://www.rlc.fao.org>

<http://www.tse.jus.br>

<http://www.tvguaiamum.com>

<http://www.unisinos.br>

<http://www.wfp.org>

<http://www.youtube.com>

ANEXOS

ANEXO 1: EIXOS DO PROGRAMA FOME ZERO

Figura 9



Eixo 1: Acesso aos Alimentos

Este eixo contém programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação.

- Bolsa Família

É considerado o “carro-chefe” do Fome Zero, pois é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 120 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social.

- Alimentação Escolar (PNAE)

É um programa que oferece pelo menos uma refeição ao dia, visando a atender às necessidades nutricionais de estudantes durante a permanência na escola, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

- Alimentos a grupos populacionais específicos

Amplia o acesso aos alimentos básicos dos povos indígenas, comunidades quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados, catadores de lixo e outros que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio da distribuição de alimentos.

- Cisternas

É uma ação desenvolvida para a população rural do semi-árido, visando à melhoria das condições de vida e de acesso à água e ao fomento da convivência sustentável no semi-árido.

- Restaurantes populares

São espaços comunitários administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, saudáveis e pelos preços acessíveis à população que se alimenta fora de casa.

- Bancos de alimentos

Atua no recebimento de doações de alimentos considerados impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo. Os alimentos são repassados a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que produzem e distribuem refeições, gratuitamente, a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

- Agricultura urbana / Hortas comunitárias

Atua na produção de alimentos de forma comunitária visando a inclusão social, a geração de renda e a melhoria da alimentação. Além do auto-consumo, os alimentos podem abastecer restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

É uma ação da atenção básica à saúde que tem o objetivo de sistematizar o monitoramento do estado nutricional, descrevendo as tendências de saúde e nutrição e

situações de insegurança nutricional, em nível individual ou coletivo, formando indicadores para avaliação de políticas públicas do Sistema Único de Saúde, visando à melhoria das condições de saúde da população.

- Distribuição de vitamina A (Vitamina A+)

É destinado a prevenir e/ou controlar a deficiência de vitamina A, com vistas a auxiliar na redução da gravidade das infecções e, conseqüentemente, na redução da mortalidade materno-infantil. É voltado para crianças de 6 a 59 meses de idade e mulheres no pós-parto imediato, pertencentes às áreas endêmicas, como Região Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais.

- Distribuição de ferro (Saúde de Ferro)

É uma estratégia voltada para prevenir e/ou controlar a anemia por deficiência de ferro nos grupos mais vulneráveis (crianças de 6 a 18 meses, gestantes e mulheres no pós-parto), cujos estudos apontam prevalências de 50% em crianças e 40% em gestantes, o que traz sérias conseqüências para o pleno desenvolvimento físico, mental e social desde a infância até a fase adulta.

- Alimentação e nutrição de povos indígenas

É uma ação que realiza o cadastramento dos povos indígenas, garantindo a sua inclusão nos instrumentos governamentais compatível com seus valores culturais, visando também à implantação de ações intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas.

- Educação alimentar, nutricional e para consumo

Desenvolve ações de promoção da alimentação saudável que visam a estimular a sociedade, por meio de atividades educativas e de comunicação, a combater a fome e a adotar hábitos alimentares saudáveis.

- Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis

Promove a alimentação saudável no ciclo de vida, previne e controla os distúrbios nutricionais, assim como as doenças relacionadas à alimentação e nutrição no âmbito do Sistema Único de Saúde. Além de subsidiar ações de educação alimentar e nutricional junto à população, por meio da divulgação de materiais educativos.

- Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

Tem o objetivo de melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, com repercussões positivas para a qualidade de vida, a redução de acidentes de trabalho e o aumento da produtividade.

- Desoneração da cesta básica de alimentos

Isenção ou minimização do ônus do ICMS sobre os gêneros alimentícios de primeira necessidade que compõem a cesta básica considerados indispensáveis para a sobrevivência digna.

Eixo 2: Fortalecimento da Agricultura Familiar

Este eixo busca o desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo.

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Valoriza e divulga a agricultura familiar como a atividade econômica fundamental para o desenvolvimento socioeconômico sustentável no meio rural.

- Garantia-Safra

É uma das ações do Pronaf que visa à tranquilidade e segurança para o exercício da atividade agrícola na região semiárida brasileira, possibilitando que o agricultor receba um benefício no período de seca e garanta o sustento da família por seis meses.

- Seguro da Agricultura Familiar

Garante a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar. Esta inovação garantirá significativa porcentagem da renda esperada pelo agricultor familiar no momento de contratar suas operações de custeio agrícola no Pronaf.

- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Incentiva a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, a formação de estoques e a distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Os produtos também são distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

Eixo 3: Geração de Renda

Este eixo incentiva a economia solidária e desenvolve ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho.

- Qualificação social e profissional

Promove a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador articuladas com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade.

- Economia solidária e inclusão produtiva

Disponibiliza aos trabalhadores beneficiários e/ou egressos de ações do Sistema Público de Emprego e de ações de economia solidária oportunidades de qualificação social (reflexão sobre cidadania, fortalecimento e o mundo do trabalho), profissional (fundamentos técnico-científicos da ocupação) e ocupacional (atividades específicas à ocupação, dimensão técnico-gerencial, cooperativista e associativa), em articulação com as ações de microcrédito, geração de emprego e renda e economia solidária.

- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)

É uma iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do País, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, como estratégia principal para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza nessas regiões.

- Organização produtiva de comunidades

Promove a inclusão social de desempregados, comunidades pobres, urbanas e rurais, e trabalhadores de empresas em processo de desestruturação produtiva, organizando-os em empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis.

- Desenvolvimento de cooperativas de catadores

Apoia a organização sustentável e o desenvolvimento de cooperativas, em especial as de catadores, para triagem e beneficiamento do lixo, em consonância com novo modelo de tratamento integrado de resíduos e a erradicação dos lixões.

- Microcrédito produtivo orientado

Concede crédito para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

Eixo 4: Articulação, Mobilização e Controle Social

Este eixo tem como proposta estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional.

- Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

É um serviço continuado de proteção social básica, desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social. Esses centros são espaços físicos localizados estrategicamente em áreas com maior índice de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Prestam atendimento socioassistencial, articulam os serviços disponíveis em cada localidade, potencializando, coordenando e organizando a rede de proteção social básica intersetorialmente com políticas de qualificação profissional, inclusão produtiva, cooperativismo e demais políticas públicas e sociais em busca de melhores condições para as famílias.

- Mobilização social e educação cidadã

Atua na capacitação, logística, elaboração e reprodução de material didático-informativo, entre outras correlatas à formação cidadã. Propõe-se a:

- formação cidadã nos municípios brasileiros, iniciando pelas áreas prioritárias do Fome Zero e, posteriormente, abrangendo as famílias em situação de insegurança alimentar; sensibilizando e organizando iniciativas mobilizadoras do Mutirão da Sociedade pela Segurança Alimentar e Nutricional e priorizando a organização ou reforço dos Fóruns de Segurança Alimentar e Nutricional;
- formação do Talher de Educação Cidadã, resultando na maior capacidade de funcionamento e eficácia do TALHER e maior capacidade de realizar, de forma sistemática, a comunicação com os Talheres constituídos nos estados e municípios.

- Capacitação de agentes públicos e sociais

Promove oficinas, cursos e eventos, visando à ampliação da capacidade dos agentes públicos e sociais para monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, ao aperfeiçoamento da gestão dessas políticas à luz dos resultados obtidos e ao aumento da transparência da ação governamental.

- Mutirões e doações

É um grande movimento nacional de solidariedade voltado para aqueles que sofrem a cada dia com a falta de alimentos e não podem esperar pelos resultados de mudanças

profundas nas estruturas econômicas e sociais. É importante lembrar que existem muitas formas de ajudar a quem precisa. Entretanto, o ato de doar vai muito além do que a oferta de alimentos ou dinheiro. É importante também que a sociedade se envolva nas ações do programa, que buscam atacar as causas estruturais da fome e da pobreza e arrancar o mal pela raiz. Existem muitas formas de fazer doações, seja em dinheiro, alimentos, seja em parcerias.

- Parcerias com empresas e entidades

São projetos executados pelos parceiros do Fome Zero, que servem de apoio às políticas sociais do governo federal. As empresas/instituições que desejam fazer parcerias com o Fome Zero devem atuar prioritariamente com foco em suas ações estruturantes, nas quais se incluem apoio à geração de trabalho e renda, ações complementares do programa Bolsa Família, ações de proteção social, segurança alimentar e nutricional.

- Controle social – conselhos da área social

É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações do Fome Zero. Os órgãos de controle social dos programas que integram o Fome Zero respeitam a realidade das instâncias no âmbito local (Conselhos Sociais existentes e Comitês Gestores).

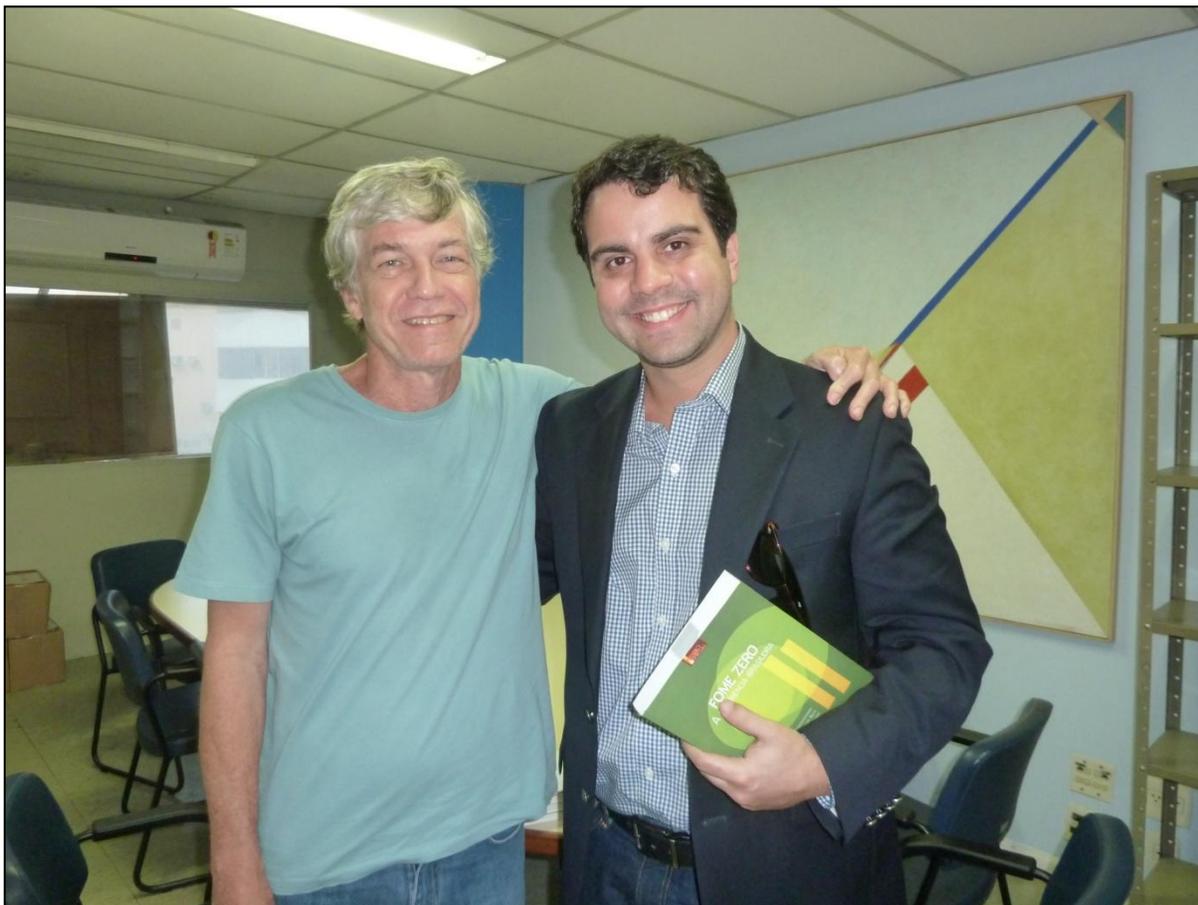
ANEXO 2: FOTOS DOS ENTREVISTADOS

1 Prof. Dr. RENATO SÉRGIO MALUF – ex-presidente do CONSEA.



Entrevista realizada no dia 5 de julho de 2012, no Rio de Janeiro.

2 Prof. Dr. FRANCISCO MENEZES – ex-presidente do CONSEA.



Entrevista realizada no dia 9 de agosto de 2012, no Rio de Janeiro.

3 Professora Dr. LUCIENE BURLANDY



Entrevista realizada no dia 22 de agosto de 2012, em Niterói.

4 Prof. RAYMUNDO MARTINS ROMÊO – ex-presidente do Conselho da Ação da Cidadania.



Entrevista realizada no dia 5 de setembro de 2012, em Niterói.

5 ENTREVISTADORA do Cadastro Único⁷⁷

Entrevista realizada no dia 10 de setembro de 2012, em São Paulo.

⁷⁷ A Entrevistadora do Cadastro Único solicitou que não fosse divulgado o seu nome e foto.

6 CARMEM PRISCILA BOCCHI – Coordenadora-geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional.



Entrevista realizada no dia 17 de setembro de 2012, em Brasília.

7 MAYA TAKAGI – Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS.



Entrevista realizada no dia 17 de setembro de 2012, em Brasília.