

ERRADICAR A FOME: as principais políticas de combate à fome no Brasil

Marcela Barbosa de Moraes¹, Roberta Manfron de Paula²

¹ Mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté - SP - Brasil – marcela.b.moraes@terra.com.br

² Mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté - SP - Brasil – roberta.univas@terra.com.br

Resumo – Este artigo tem como objetivo apresentar as principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil no período que vai desde os anos de 1940, no governo de Getúlio Vargas, até o início do ano de 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica exploratória. Com essa pesquisa pode-se dizer que mesmo com avanços na visibilidade do fenômeno fome e em seu tratamento por parte do Estado, via políticas sociais, a intervenção estatal se pautou ou pela reprodução de políticas destinadas às parcelas mais pobres da população brasileira ou pela reprodução de políticas dirigidas apenas para trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho.

Palavras-chave: Brasil e Políticas de Combate à Fome

Área do Conhecimento: VI – Ciências Sociais Aplicadas.

INTRODUÇÃO

Durante as três décadas passadas, a revolução da tecnologia da informação deu origem a um novo tipo de capitalismo, que é profundamente diferente daquele formado durante a revolução industrial (formulado por Marx) ou daquele que emergiu após a Segunda Guerra Mundial (formulado por Keynes) (GIDDENS, 1996, apud BORGES, 2007).

Nessa nova economia, o capital trabalha em tempo real, movimentando-se rapidamente de uma opção para outra, numa busca global incansável por oportunidades de investimentos. Os mercados são continuamente manipulados e transformados por estratégias de investimento acionadas por computador, pela análise de percepções subjetivas de analistas influentes, eventos políticos em qualquer parte do mundo e, mais significativamente, por turbulências imprevisíveis, resultantes de interações complexas do fluxo de capital nesse sistema altamente não linear. Essas turbulências amplamente descontroladas resultaram em uma série de drásticas crises financeiras nos anos recentes (BORGES, 2007).

O impacto da nova economia no bem-estar do ser humano tem sido negativo até o presente momento. Enriqueceu a elite global de especuladores financeiros, empresários e profissionais de alta capacitação técnica, mas as consequências sociais e ambientais, no seu todo, têm sido desastrosas (HELD, 1990).

Dentro desse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) numa reunião de Cúpula do Milênio, em setembro de 2000, realizada na cidade de Nova York, líderes de 191 países, entre eles o Brasil, estabeleceram um pacto para

eliminar a fome e a extrema pobreza do planeta até 2015. O resultado disso foi o estabelecimento dos Objetivos do Milênio, que devem ser alcançados por meio de ações de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, meio ambiente e promoção de igualdade de gênero. Esses líderes comprometeram-se a cumprir oito metas para atingir o desenvolvimento sustentável em 25 anos, de 1990 à 2015 (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

As "Oito Metas do Milênio" que foram, então, estabelecidas são:

- 1) Acabar com a fome e a miséria;
- 2) Educação básica e de qualidade para todos;
- 3) Igualdade entre sexos e valorização da mulher;
- 4) Redução da mortalidade infantil;
- 5) Melhora da saúde das gestantes;
- 6) Combater a aids, à malária e a outras doenças;
- 7) Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- 8) Estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Com base nas informações apresentadas, esse artigo tem como objetivo apresentar as principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil no período que vai desde os anos de 1940, no governo de Getúlio Vargas, até o início do ano de 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

PRINCIPAIS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL

As principais políticas de combate à fome em âmbito nacional surgiu na década de 1940. Pode-se dizer que a definição de um piso mínimo salarial foi uma delas. Anunciado pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1º de maio de 1940, após uma série de debates e reivindicações ao longo da década de 1930, o piso salarial passou a ser um direito de todo trabalho, sendo este definido, sobretudo, com base no critério da alimentação que considerava as necessidades nutritivas dos trabalhadores de acordo com as diferenças regionais do país e cujo custo deveria corresponder entre 50% e 60% do salário mínimo (CERRI; SANTOS, 2002).

Neste mesmo ano, Vargas criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que tinha como principais atribuições atender os segurados da previdência social; selecionar produtos e baratear preços; educar em uma perspectiva de solucionar os problemas de ordem alimentar e nutricional; promover a instalação e funcionamento de restaurantes e fornecer alimentos básicos (CERRI; SANTOS, 2002).

Ainda na década de 1940, mais precisamente no ano de 1943, foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Social (STAS), que tinha como objetivo propor medidas para a melhoria alimentar e, logo em seguida, no ano de 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que tinha como missão propor uma política nacional de nutrição (CERRI; SANTOS, 2002).

A CNA, no início, era vinculada à área econômica, como órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior e passou a ser regulamentada e transferida, no ano de 1951, para o Ministério da Saúde (CERRI; SANTOS, 2002). Em 1953 foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação (PNA), que, segundo Burlandy (2003), foi marcado por ações de suplementação alimentar para grupos biologicamente vulneráveis. Em 1955 foi criado o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), que neste mesmo ano se transformou em Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) (BURLANDY, 2003).

Essas políticas apresentadas até o momento demarcam o período de 1940 a 1971. Burlandy (2003) expõe que as políticas desta época caracterizaram-se por serem verticais e centralizadas, por terem uma forte perspectiva desenvolvimentista e por associarem fome e desnutrição ao subdesenvolvimento.

Quase todas as políticas implementadas neste período foram extintas, com exceção da merenda escolar que está em vigor até hoje. O SAPS, por exemplo, foi extinto no ano de 1967, no período da ditadura militar.

A ditadura não só extinguiu algumas políticas, mas também, interrompeu toda

discussão sobre o fenômeno da fome como produto de desigualdade socioeconômica e que precisaria ser enfrentado com medidas estruturais e emergenciais. Substituiu a fome pelo conceito nutricional, como se o problema fosse apenas de ordem biológica (CERRI; SANTOS, 2002).

Neste contexto foi criado, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), uma autarquia federal ligada ao Ministério da Saúde, cujo objetivo era elaborar e coordenar uma política nacional de alimentação e nutrição (BURLANDY, 2003).

A primeira política elaborada pelo INAN foi o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan I). Esta não chegou a ser operacionalizada e, no ano de 1976, foi criado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan II), que deslançou.

O Pronan II era uma política composta por uma série de outros programas vinculados a diferentes ministérios, que tinha como objetivo alimentar os grupos materno-infantis, escolares e trabalhadores (CERRI; SANTOS, 2002). Burlandy (2003), ao analisar esta política, constatou que o INAN não conseguiu promover a articulação intersetorial necessária, concentrando-se os programas do Pronan II em três principais linhas de atuação:

1 – *A suplementação alimentar/ oferta de refeições para grupos específicos*, que incluía o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), voltado para gestantes e crianças de seis a sessenta meses, de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, com objetivo de distribuir alimentos *in natura*; o Programa de Complementação Alimentar (PCA) direcionado para gestantes e crianças de seis a trinta e seis meses, com o objetivo de distribuir alimentos associados com ações de saúde; a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Cohn (1995) mostra que o PAT, que foi criado em 1976 e operacionalizado a partir de 1977, consistia em subsídio do Estado e das empresas privadas a refeições, fossem elas destinadas por meio de vales-refeições ou por cestas de alimentos. Suas ações estavam focalizadas nos trabalhadores de mais baixa renda (que ganhassem até cinco salários mínimos), mas não tiveram muito sucesso, pois, além da distribuição territorial dos benefícios acontecerem de forma desigual, com grande centralização na região Sudeste, os trabalhadores com mais baixa renda eram do setor informal da economia e não tinham, portanto, acesso a esses benefícios.

2 – *A produção e comercialização de alimentos*, que se destacou pelo Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (Procab) e pelo Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda

(Proab). O Procab estava voltado à viabilização da pequena produção a partir da formação de canais particulares de comercialização e o Proab estava voltado para proporcionar subsídios aos pequenos varejistas de produtos alimentícios para a compra de doze produtos na Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) (BOSI; UCHIMURA, 2003).

3 – A *educação alimentar*, que se insere no desenho operacional de quase todos os programas desenvolvidos, ainda que nem sempre de forma efetiva (COHN, 1995).

O Pronan II sobreviveu até o ano de 1985. Durante o período da Nova República (1984-1988), algumas políticas permaneceram e outras foram criadas. As que continuaram foram o Proab, o PAT, o PNS e a merenda escolar. Em relação às novas políticas, foram criados o Programa de Alimentação Popular (PAP), que deveria comercializar os alimentos básicos a preços reduzidos em áreas geográficas onde não existia o Proab, e o Programa Nacional do Leite (PNL) (COHN, 1995).

O PNL foi criado em 1986, no governo do presidente José Sarney. Mais conhecido como o Tíquete de Leite, esse programa era destinado à crianças de até sete anos de idade de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos e tinha como principal objetivo distribuir um litro de leite por família, através de tíquetes com os quais a família poderia comprar o produto no comércio varejista (COHN, 1995).

A avaliação que se faz das políticas implementadas no período de 1972 a 1990 é que continuaram sendo caracterizadas como verticais e centralizadas no nível federal, com superposições de ações e de clientelas ainda que, no ano de 1974, tenha sido realizado o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) e, no ano de 1989, a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), para diagnosticar em nível nacional as condições de saúde e nutrição da população (BURLANDY, 2003).

O início da década de 1990 foi marcado pelo desmonte das principais políticas de combate à fome. O Estado abdicou de qualquer preocupação com a problemática da fome e extinguiu todas as políticas de âmbito nacional, com exceção do PNAE, do PAT e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que surgiu, ainda, no ano de 1990, da fusão da Cobal, da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), e tinha como objetivo gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado (BURLANDY, 2003).

Em 1992, com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, o Movimento pela Ética na Política lançou as primeiras iniciativas da

Ação da Cidadania contra a Fome e à Miséria e pela Vida. O objetivo desta ação era despertar a consciência do direito à cidadania através da criação de comitês locais e da elaboração e implementação de projetos de combate à fome e à miséria (PELIANO, 1993b).

A Ação da Cidadania, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, ganhou significativa expressão a partir da adesão de diversos setores da sociedade civil, que passaram a assumir a problemática da fome em virtude da omissão do Estado. Tal omissão foi constatada pelo próprio Estado, no ano de 1993, quando o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou o Mapa da Fome, considerando que o país tinha trinta e dois milhões de pessoas vivendo em condições de indigência. T tamanha era a gravidade da situação que, em maio de 1993, o governo do presidente Itamar Franco, em parceria com a Ação da Cidadania, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) (PELIANO, 1993a).

As principais prioridades do Consea estavam pautadas na geração de emprego e renda; na democratização da terra e no assentamento de produtores rurais; no combate à desnutrição materno-infantil, através do Programa Leite e Saúde, que previa a distribuição de leite em pó e óleo de soja a gestantes e crianças; no fortalecimento, na ampliação e na descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); no PAT e na criação de mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

No ano de 1995, no primeiro mês do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Consea foi extinto e, em substituição, foi criado o Conselho Consultivo da Comunidade Solidária. Esse Conselho era apenas um órgão governamental de consulta à sociedade civil, que tinha como eixo estratégico articulador e integrador de políticas setoriais, a questão da pobreza e não mais a segurança alimentar e nutricional, como era no Consea (BURLANDY, 2003).

Neste contexto, o Programa Comunidade Solidária tinha como proposta melhorar as condições de vida da população mais pobre do país, baseando-se nos princípios da descentralização, da parceria entre governo e sociedade civil e da solidariedade. Esta proposta seria operacionalizar a partir de duas instâncias do programa: a Secretaria Executiva, responsável pela articulação entre o Conselho Consultivo e os três níveis governamentais e o próprio Conselho Consultivo (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A Comunidade Solidária, a partir de sua estrutura organizacional, selecionou dezesseis

programas setoriais prioritários situados nos diferentes ministérios compondo assim uma Agenda Básica de intervenções nas seguintes áreas: Alimentação e Nutrição; Redução da Mortalidade na Infância; Apoio ao Ensino Fundamental; Apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Urbano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional (RESENDE, 2000, apud BURLANDY, 2003).

Os programas selecionados na área de alimentação e nutrição foram os seguintes: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Leite à Saúde, que foi substituído pelo Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN), mais tarde substituído pelo Programa Bolsa Alimentação; o Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos (Prodea) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Estes programas mostraram essencialmente o caráter fragmentado e compensatório que o presidente Fernando Henrique Cardoso utilizou para combater a fome nos seus dois mandatos (BRULANDY, 2003).

Com objetivo de superar essas políticas restritas de combate à fome e tratar o fenômeno da fome dentro de uma concepção de segurança alimentar e de cidadania mais universalista é que, no ano de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, lançou o Programa de Segurança Alimentar Fome Zero (PFZ). Esse programa tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Esse programa possui a inédita conformação de uma proposta que envolve todos os níveis governamentais, o engajamento da sociedade organizada e a conjunção de políticas estruturais, específicas e locais que podem melhorar a qualidade de vida da população, democratizar a relação entre sociedade civil e Estado e propiciar a articulação na elaboração e implantação de políticas sociais e econômicas (FOME ZERO, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo relatório do PNUD (2003), há motivos para preocupação em relação ao desempenho brasileiro no cumprimento do primeiro objetivo do milênio de acabar com a fome até 2015. As simulações baseadas nos desempenhos históricos do país concluem que se for apresentado o mesmo desempenho dos anos da década de 1990, o Brasil estará entre os seis países que continuariam a reduzir a incidência de pobreza extrema, mas a um ritmo muito lento.

Dentro desse contexto e analisando de uma forma geral as principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil pode-se dizer que mesmo com avanços na visibilidade do fenômeno fome e em seu tratamento por parte do Estado, via políticas sociais, a intervenção estatal se pautou

ou pela reprodução de políticas destinadas às parcelas mais pobres da população brasileira ou pela reprodução de políticas dirigidas apenas para trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, como é o caso do Serviços de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, F.F.M. **As metas de Desenvolvimento do Milênio**: um estudo do município de Pindamonhangaba. Taubaté. 2007. p. 112, Dissertação de Mestrado, Universidade de Taubaté.
- BOSI, M. L. M.; UCHIMURA, K. Y. Programas de Comercialização de Alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 16, n. 4, out./dez. 2003.
- BURLANDY, L. **Comunidade Solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Rio de Janeiro. 2003. p. 307, Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).
- CERRI, C.; SANTOS, A. C. **Fome**: história de uma cicatriz social. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/mesa/nt/a_09.htm>. Acesso em: 03 jul. 2007.
- COHN, A. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n 12, jun./dez. de 1995.
- FOME ZERO. **O que é Fome Zero?** Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2007.
- HELD, D. **Introduction to critical theory**. Berkeley: University of California Press, 1990.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: Uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.
- NAÇÕES UNIDAS. **Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe**. Santiago do Chile, Janeiro. 2003.
- PELIANO, A. M. (coord.) **O Mapa da Fome**: informações sobre a indigência por Municípios da Federação. Documento de Política, n. 15, Brasília: IPEA, 1993a.
- _____. **Plano de Combate à fome e à Miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília: IPEA, 1993b.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Apresentação do PNUD**. Brasília, 2003.