

O combate à fome no Brasil: uma análise social do Governo Lula

Área: História

Subárea: História Social

Ítalo Ricardo Sampaio da Silva

Caruaru, abril de 2016.

Introdução

Este projeto de pesquisa consiste em uma análise histórica dos programas sociais de combate à fome no Brasil no período de 2003 a 2011. Para tratar da origem das políticas sociais, Alejandra Pastorini (2007) ressalta que em primeiro lugar, é preciso refletir sobre a contextualização desse termo. Segundo ela, não é possível pensar a política social como uma atuação isolada e segmentada por parte do Estado, mas sim, faria sentido inseri-la no contexto de suas relações sociais, políticas, econômicas e culturais que ocorreriam todas ao mesmo tempo. A partir desse pensamento, a autora nos mostra que as políticas sociais estarão sempre em conflito com o modo capitalista, por isso é de grande relevância que o Estado seja um agente mantedor dos programas de políticas sociais.

Nesse sentido, torna-se imprescindível conhecer as questões ligadas à problemática do desenvolvimento em termos de políticas sociais no combate a fome, no qual se centra o nosso trabalho. Em suma, é sobre o conjunto de preocupações que dentro do possível analisa-se a evolução e qualidade da vida das famílias, destacando-se o conjunto de políticas estratégicas que se adaptaram a realidade e perspectivas das intervenções possíveis e capazes de fazer a população alvo ultrapassar o nível de mera subsistência, principalmente das camadas mais vulneráveis. Dessa forma, quais os mecanismos que o Estado poderia utilizar para assegurar de fato os programas sociais de combate à fome em um país neoliberal?

Contribuir para o desenvolvimento social de políticas públicas que visam erradicar a fome no Brasil, tendo em vista os grandes desafios que são impostos pelo Sistema. Sendo assim, é sabido que será difícil amenizar os efeitos e as distorções do Estado perante as políticas de combate a fome, pois o nosso país é governado em sua grande maioria por políticos de base conservadora que historicamente flagelou as classes inferiores. Segundo Eduardo Fagnani (1997)

“A estratégia conservadora possui cinco traços estruturais, presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental entre 1964/85 –

educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar, habitação, saneamento e transporte público. São eles: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e da oferta de bens e serviços; e reduzido caráter redistributivo.”

Frente a uma sociedade de caráter puramente trabalhista, que teoricamente têm seus direitos sociais assegurados pelo Estado, mas segundo Josué de Castro (1992) a fome é um problema tão velho quanto à própria vida, doravante os problemas consistem por falta de uma junção entre as políticas sociais e econômicas que deixam de traçar um plano de produção agrícola adequado para o quantitativo populacional. Os únicos que são afetados pela fome são os indivíduos da classe baixa, Behring e Boschetti (2006 p. 27) relatam que “os processos que determinam a política social são também por ela determinado, concebendo-a como expressão da contradição do próprio sistema capitalista.” Assim sendo, é sobre esse conjunto que desenvolveremos a pesquisa de forma objetiva.

Fundamentação teórica

Ao fim da Ditadura Militar do pós-64, deu-se origem a um novo contexto histórico denominado de Nova República. A partir de então os presidentes que governaram o Brasil resgataram velhas palavras de ordem como justiça social, liberdade política e resgate da dívida social que os governantes ditadores não proporcionavam esse respaldo perante o povo. Analisando as prioridades sociais remetemos ao início da Nova República que teve como Presidente Tancredo Neves até chegarmos ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso mais precisamente ao longo de 2001, o Partido dos Trabalhadores (PT) e militantes da campanha do pré-candidato a presidência da República Luís Inácio Lula da Silva, elaboraram o Projeto de titulação Fome Zero que visava uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. O projeto foi um grande instrumento da campanha vitoriosa do candidato. Em seu discurso de posse como Presidente da República no dia 1º de janeiro de 2003 ressaltou a importância do Programa Fome Zero como uma das prioridades do seu governo:

“[...] Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do País. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classes, partidos, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.” (p.8).

O Programa Fome Zero foi lançado oficialmente no dia 31 de janeiro de 2003, com três frentes para garantir a segurança alimentar de toda sociedade brasileira: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios.

A partir de uma análise inicial, é perceptível observar que a composição do Programa Fome Zero é composta de integrações que objetivam a erradicação da fome e a consolidação da política de segurança alimentar nacional. A prevalência dessas ações é executada de forma gradativa em uma denominação que intervém nas políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais. Contextualizando estas modalidades, a política estrutural é definida como aquela que objetiva atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, que por sua vez podemos categorizar como: geração de emprego e renda; previdência social; incentivo a agricultura familiar. A política específica é posta sobre as intervenções nutricionais emergenciais voltadas ao equacionamento de fome e miséria aguda, sendo categorizada dessa forma: alimentos emergências, educação para o consumo de alimentos, etc. A política local é constituída por uma integração das esferas governamentais municipal e estadual que interligam-se a governança federal, sendo categorizada como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e grandes cidades.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 09 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836, com o objetivo de unificar o Fome Zero aos programas e políticas sócias que foi criado no Governo Fernando Henrique Cardoso, tais foram: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Dar-se então, que todos esses programas subsumiram-se a apenas um. O Bolsa Família é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDA), tecnicamente este programa é chamado de mecanismo condicional de transferência de recursos, que tem por objetivo ajudar financeiramente famílias que se enquadra nos requisitos do Programa, ou seja, que possui renda per capita mensal de 70 a 140 reais ou menor que 70 reais, considerados de extrema pobreza.

Em relação à formulação do Programa Fome Zero, que depois foi chamado amplamente de Bolsa Família, ressalta que “alimentação de qualidade é um direito do cidadão” e conseqüentemente “combater a fome é gerar emprego, aumentar a produção local de alimentos, dinamizar o comércio local e dar condições de cidadania às famílias.” Nesse sentido, em sua formulação o Governo falhou em não ter uma projeção de médio e longo prazo das políticas sócias que englobam o Bolsa Família. É notório expressar que em sua prática o Programa cumpre com o seu objetivo de promover o alívio da fome. De toda forma, esta concepção está

veiculada a uma lógica utilitarista que prevê como consequência a inclusão social no mercado de trabalho, de pessoas que antes estavam excluídas desta lógica.

Nesta trajetória do Governo Lula, destaca-se também o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que possui o objetivo de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para alcançar esse objetivo o programa compra alimentos provenientes da agricultura familiar que em seguida é destinado às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA foi criado pela Lei nº 10.696/2003 art. 19

“Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”.

Esse Programa possui dois públicos alvos: os *beneficiários fornecedores* que são agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. E por fim, Os *beneficiários consumidores* que são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricionais e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição. Para consolidar a eficácia do Programa, o pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) Francisco Menezes (2015) destaca que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) “associa o fortalecimento da agricultura familiar com a promoção do acesso aos alimentos pela população em vulnerabilidade social. Isso é absolutamente inovador”.

Na década de 40 o Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros. Somente em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), que ficaria subordinado ao Ministério da Educação. Foi a partir do ano 1979 que o programa foi chamado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A

partir de 2003, com o início Governo Lula, houve a integração de muitos programas de políticas sociais referente ao combate a fome. É estabelecida uma revisão técnica perante o PNAE, para assim viabilizar mais flexibilidade e eficácia na gestão do programa, com essa ampliação abre-se também uma estratégia normativa que estabelece o nutricionista como Responsável Técnico.

Em suma, vale destacar a evolução da distribuição dos recursos financeiros e o número de alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no período de 1995 a 2010:

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>

Vale ressaltar que, inúmeras construções conceituais que foram acontecendo ao longo do histórico Programa, sobretudo a partir da orientação do governo federal explicitada na estratégia do Fome Zero, a alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional. A grande conquista para o PNAE veio com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Conquista esta, fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e também de uma ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Contudo, ressalta-se que o Governo Lula apesar de diferenciações entre as políticas sociais de combate a fome, recentemente foi premiado pela Organização das Nações Unidas (ONU), por ter alcançado antes de 2015, a Meta do Milênio na diminuição da fome no Brasil, tanto quantitativamente como qualitativamente. A análise dos programas de políticas sociais no combate a fome, ao longo da trajetória examinada (2003 – 2011), aponta não apenas as mudanças, rupturas e avanços ocorridos na forma de concepção, orientação, gerenciamento e implementação da política social de combate à fome. Nesse sentido, é possível afirmar que o processo de construção ou reconstrução da política social de alimentação acompanhou, de forma articulada, as mudanças ocorridas ao longo da modernização da sociedade brasileira. Em fim, é necessário, entretanto, que este tema continue em pauta e que ganhe cada vez mais espaço como assunto pertinente na agenda governamental do Brasil, a fim de possibilitar novas medidas estruturais associadas ao combate a fome do povo brasileiro.

Referências

PASTORINI, Alejandra. A categoria “questão social” em debate. São Paulo, Ed. Cortez, 2004.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. Economia e Sociedade, Campinas (8): 183-238, jun. 1997.

CASTRO, Josué. Geografia da Fome. Última Edição - Gryphus, RJ, 1992.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo, Ed. Cortez, 2006.

Silva LIL. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse. Brasília, Congresso Nacional, 1º janeiro 2003. [Internet] Disponível em http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/Dispres.pdf

Fome Zero. Governo faz lançamento oficial do Programa Fome Zero. [Internet] Disponível em: <http://www.fomezero.gove.br/exec/noticias/detalhe.cfm?cod=1062>

Cartilha do Programa de Aquisição de Alimentos, “Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisam”. ASCOM / MDS, novembro de 2012.

MENEZES, Francisco. Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico, Edição nº 1. Políticas sociais e alimentação, 4 de novembro de 2015. [Internet] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/centro-de-excelencia-contra-a-fome-lanca-publicacoes-sobre-politicas-sociais-e-de-alimentacao1/>

MARIA, Albaneide. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Artigo apresentado em 03/01/2013, Aprovado em 06/01/2013, Versão final apresentada em 10/01/2013.