

Área 4 - Desenvolvimento, Pobreza e Equidade

FOME ZERO: DILEMAS DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NOS PRIMEIROS DOIS ANOS DO GOVERNO LULA

Luciana Rosa de Souza
Niemeyer de Almeida Filho

Luciana Rosa de Souza – estudante de pós-graduação em Economia no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

Endereço: Rua Maria das Dores Dias, 941 ap. 401
Cep: 38408-206 Bairro – Santa Mônica – Uberlândia/MG
Tel: 34 3223-4116
E-mail: lucianarsz@yahoo.com.br

Niemeyer Almeida Filho – professor da pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

Endereço: Universidade Federal de Uberlândia – Campus Santa Mônica –
Bloco J – CEP: 38400-902 / Uberlândia/MG
nafilho@ufu.br
Tel: 34 3239-4157

Resumo: A questão da fome ganhou muita relevância no cenário nacional após o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, através do Projeto Fome Zero. O artigo tem o propósito de sistematizar argumentos e concepções originais do Programa, e avaliar as razões e natureza das mudanças empreendidas ao longo dos primeiros dois anos do Governo. A análise foi feita desde a leitura crítica de documentos oficiais, de artigos (jornais, revistas e Internet) e livros acerca do tema. O texto está dividido em três seções (além da introdução e das considerações finais). A primeira descreve os contornos e fundamentos do programa original, compreendendo seu embasamento teórico. Na segunda seção foi feita uma avaliação da implementação do programa nos dois primeiros anos do Governo Lula, mostrando o afastamento gradual do mesmo em relação ao desenho originalmente proposto. Na terceira seção foi realizada uma análise prospectiva dos efeitos para o desenvolvimento socioeconômico que o Programa Fome Zero pode gerar, comparando duas situações. A primeira delas é a manutenção do formato inicial; a segunda uma condição estrita de programa de transferência de renda (Programa Renda Mínima), possibilidade que as mudanças realizadas no Programa nos dois primeiros anos do Governo podem acabar por consolidar.

Palavras-chaves: Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família, Concepção, Implementação.

Abstract: The subject of the hunger got a lot of relevance in Brazil after the beginning of Luís Inácio Lula of Silva government's, through the Projeto Fome Zero. The article has the purpose of systematizing the arguments and original conceptions of the Program, and to evaluate the reasons and nature of the changes undertaken along Lula's government first two years. The analysis is made from the critical reading of official documents, articles (in newspapers, magazines and Internet) and books concerning the theme. The text is divided in three sections (besides the introduction and the final considerations). The first section describes the outlines and theoretical foundations of the original program. In the second section it is made an evaluation of the implementation of the program in the first two years of the government, showing the gradual removal of it from the original design. In the third section it is done a prospective analysis of the effects of the program for the socioeconomic development, comparing two situations. The first of them is the maintenance of the initial format of the program; the second is an adoption of a strict program of transfer of income (Programa Renda Mínima), a real possibility considering the changes already done by the Government in the first two years of the mandate.

Key Words: Hunger Zero Program, Family Assistance, Conception Implantation

1. INTRODUÇÃO

Uma das marcas distintivas do Governo Lula é a sua política social centrada no combate à fome. Se considerada em nível da política externa de governo, esta marca ganhou uma importância decisiva, pois a defesa da adoção pela ONU de um programa de combate à fome em nível supranacional, sustenta uma ação mais ampla defendida pelo Brasil de expansão dos canais decisórios daquela organização aos países em desenvolvimento. Não por acaso, o País é candidato a membro do Conselho de Segurança da ONU, numa situação em que o mesmo seja remodelado e ampliado.

O principal programa oficial a esse respeito é o Programa Fome Zero (PFZ), desenvolvido desde uma proposta do Instituto Cidadania, órgão ligado ao PT e sediado na cidade de São Paulo. O Programa envolve ações que visam atacar o problema da insegurança alimentar e da pobreza no País. O candidato eleito Luis Inácio Lula da Silva adotou este Programa como núcleo das ações sociais de combate à fome a serem realizadas pelo seu governo. Ademais, o Fome Zero emblemiza um projeto de desenvolvimento nacional em que os mais pobres sejam especificamente contemplados pelas ações públicas. O programa ganhou ampla aceitação nacional e foi responsável pela expectativa de mudança dos rumos do desenvolvimento brasileiro, especialmente dos rumos adotados pelos governos dos anos 1990.

No ano de 1994, o Partido dos Trabalhadores elaborou um documento, por ocasião das eleições, em que ficava clara a visão do PT da necessidade do Brasil criar um projeto nacional de desenvolvimento. O documento caracterizava este projeto nacional como um “modelo de crescimento que favoreça a criação de um ‘gigantesco’ mercado de bens de consumo de massas, que permita redefinir globalmente a economia, dando-lhe, inclusive, novas condições de inserção e cooperatividade internacionais” (ALMEIDA, 2003:91 apud Partido dos Trabalhadores, 1994). Por esta razão, parece-nos lícito tratar o PFZ no contexto desse projeto nacional de desenvolvimento proposto pelo PT, e que foi se consolidando até desembocar no plano de governo de 2002.

Ressalte-se que a **fome** é um tema discutido há muitos anos no Brasil. Josué de Castro¹, geógrafo brasileiro que realizou estudos sobre esse tema nos anos 1930-40, demonstrou a crueldade da condição de insuficiência de alimentos; ele classificava essa condição como um “flagelo fabricado pelos homens contra outros homens” (MENEZES, 1998:63), apresentando a fome como resultante da ação humana. Não obstante, a partir das eleições de 2002 o combate à fome foi proposto através de um programa de governo, o qual aborda a questão de uma forma mais complexa e sustentada em um programa de governo.

Como tema de pesquisa acadêmica, um marco histórico fundamental foi um estudo de 1993 do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), conhecido como *Mapa da Fome*². Os dados apresentados pela pesquisa geraram grande impacto sobre a sociedade brasileira, pois, revelaram a existência de pobreza extrema no País. Após o *Mapa da Fome* criou-se na opinião pública uma grande sensibilidade com a questão da fome e pobreza. Este sentimento nacional permitiu que, no mesmo ano de 1993, o sociólogo Herbert de Souza liderasse uma campanha nacional contra a fome, fundando o Comitê Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela

¹ Informações retiradas do texto: Fome, Solidariedade e Ética: uma análise do discurso da ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida.

² Informação retirada do artigo: O conceito de Segurança Alimentar. Menezes, 1998.

Vida³, realizando posteriormente inúmeras campanhas, com repercussão crescente em todo o País, com criação de pontos de coleta e doação de alimentos.

Mesmo assim, até 2002 as ações de combate à fome estiveram circunscritas a movimentos realizados pela sociedade, em que o Estado (ou os governos) se envolviam de uma forma superficial sem apresentar um programa social de governo que contemplasse a questão da fome. Neste sentido, o tratamento desse tema como prioridade de programa de governo foi uma novidade. Desde então, o combate à fome vem sendo socialmente considerado como um dos requisitos ao desenvolvimento nacional.

Por outro lado, esse consenso social da importância do combate à fome não se traduz num consenso a respeito das ações a serem adotadas como parte de uma política oficial. A proposta original do Instituto de Cidadania incorporava a idéia de que um programa de combate à fome não podia se circunscrever a uma ação compensatória, mas devia alcançar ações de mudança social inclusiva, que permitissem que à parcela marginalizada da população brasileira ter acesso a condições de geração própria de renda, através da emancipação ou inclusão social. Embora os contornos iniciais das ações do Governo Lula tenham sido orientados por essa concepção, a demora de obtenção de resultados, devido à profundidade e complexidade das ações, impôs uma revisão de concepção do programa na direção de uma proposta de renda mínima, com medidas mais orientadas para o âmbito emergencial.

Este artigo tem o propósito de sistematizar os argumentos e concepções originais do Programa Fome Zero (PFZ), e avaliar as razões e natureza das mudanças empreendidas ao longo dos primeiros dois anos do Governo Lula. A análise será feita a partir de documentos oficiais, de artigos (de jornais, revistas e via Internet) e livros acerca do tema.

O trabalho está dividido em três seções. A primeira delas descreve os contornos e fundamentos do programa original, compreendendo seu embasamento teórico. Na segunda seção foi realizada uma avaliação da implementação do programa nos dois primeiros anos do Governo Lula, mostrando o afastamento gradual do mesmo em relação ao desenho originalmente proposto. Na terceira seção foi feita uma análise prospectiva dos efeitos para o desenvolvimento que o Programa Fome Zero pode vir a gerar em comparação com uma proposta de programa de transferência de renda (Programa Renda Mínima). Finalmente, apresentam-se algumas considerações finais acerca da temática estudada.

2. PROGRAMA FOME ZERO: CONCEPÇÃO E DESENHO ORIGINAIS

O Projeto Fome Zero surgiu a partir de um debate público, realizado pelo Instituto Cidadania, que contou com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar. Deste debate público emergiu a proposição de um conjunto de ações que visava garantir a alimentação como “um direito inalienável de todo cidadão” (PROJETO FOME ZERO, 2001:5). Este “projeto” considera que é dever do Estado garantir a alimentação como direito de cidadania, idéia essa presente nas propostas das organizações internacionais de direitos humanos.

Apesar de atribuir responsabilidade ao Estado pela garantia do direito à alimentação, o Projeto não desconsiderou a relevância da participação da sociedade para alcançar este intuito. Toda a ênfase das ações propostas foi voltada para a criação de condições para gerar

³ O Comitê Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida foi fundado por Betinho.

alterações nos aspectos sociais, econômicos e culturais, além de poder propiciar “mudanças profundas na estrutura de dominação política” (PROJETO FOME ZERO, 2001:5). Esta perspectiva pode ser apreendida num detalhamento do projeto, conforme faremos a seguir.

2.1) Descrição do Projeto Fome Zero

O PFZ apresenta três objetivos principais: i) uma avaliação da situação dos programas de combate à fome no Brasil (a partir dos compromissos firmados pelo País na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996⁴); ii) a retomada da mobilização social em torno da segurança alimentar; e iii) o envolvimento dos governos Federal, estaduais, municipais e de segmentos da sociedade numa proposta factível para combater a fome (BELIK & DEL GROSSI, 2003: 9).

É importante apresentarmos o conceito de “segurança alimentar”, o qual passou a ser a base do Programa Fome Zero. Pode-se definir “segurança alimentar e nutricional” como “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” (CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2004:1). Este foi o conceito chave para a proposta de segurança alimentar presente no Programa Fome Zero, e, podemos considerá-la como progressista porque vislumbra a necessidade de emancipar socialmente as pessoas para que estas possam ter garantia de que irão ter alimento regularmente.

A principal característica do Fome Zero é o diagnóstico da fome sustentado no princípio de que “existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los” (PFZ, 2001:5). Com este diagnóstico o PFZ requalificou as visões anteriores a respeito da questão da fome, circunscrita apenas aos problemas da insuficiência da oferta de alimentos. A partir deste diagnóstico passou-se a associar a fome diretamente com a pobreza e com a impossibilidade do acesso ao consumo de alimentos pela ausência de renda, um tema caracteristicamente relacionado aos direitos de cidadania.

Conforme ressaltam BELIK & DEL GROSSI (2003), a formulação do PFZ está baseada no princípio do “Direito à Alimentação” como um direito universal. Em outras palavras, ao diagnosticar a fome como resultado da ausência de renda, e ao se colocar a alimentação como direito universal, o PFZ trouxe implícita a questão da pobreza ou a imposição da erradicação da pobreza como parte de uma proposta de segurança alimentar.

A base fundamental do projeto é a conjugação de políticas estruturais (redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária) com políticas de caráter emergencial ou políticas compensatórias (PFZ, 2001:5), dentro de uma perspectiva keynesiana de atuação do Estado na economia. De acordo com COHN (apud BELIK & DEL GROSSI, 2003:8), as políticas sociais devem buscar “a articulação entre aquelas (ações) de curto prazo, de caráter mais imediatista e aquelas de longo prazo, de caráter mais permanente, universalizantes, voltadas para a equidade de acesso dos cidadãos aos direitos sociais”. Se esta definição puder ser aceita, podemos dizer que o PFZ ao tentar conjugar medidas estruturantes com medidas emergenciais está atacando o problema da fome e pobreza de uma forma abrangente, mais próxima de sua complexidade.

⁴ A Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 foi relevante por trazer à tona a discussão da questão da Segurança Alimentar, apresentando a fome não como resultante da baixa oferta de alimentos, mas como um problema de distribuição. Além disso, ela foi importante ao colocar os Estados (países) como responsáveis para garantir o cumprimento das metas de combate à fome estabelecidas durante a Cúpula.

Conforme está expresso na íntegra do texto do PFZ, “... as políticas estruturais requerem anos e às vezes décadas para gerar frutos consistentes” (pág.5). As políticas estruturais que se almeja são “políticas de geração de emprego e renda, aumento do salário mínimo vigente; a realização de uma ampla reforma agrária que torne mais equitativa a estrutura fundiária do País; a expansão da previdência social para pessoas em regime informal de trabalho” (SILVA et al., 2002:145). Os defensores desta perspectiva estão conscientes de que os efeitos dessas ações são demorados, usualmente em prazos maiores do que os períodos de governo, o que dificulta um apoio político às mesmas.

Outro aspecto a destacar acerca do PFZ é a visão de que a fome no Brasil possui pelo menos dois importantes determinantes estruturais. Um deles relaciona-se com uma insuficiência de demanda agregada derivada da concentração de renda, do desemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários. Um segundo determinante, relacionado a esse primeiro, refere-se à incompatibilidade do nível de preços dos alimentos básicos com o poder aquisitivo da maioria da população. Esses determinantes sustentam um questionamento tanto da distribuição da renda (que privilegia o capital em detrimento do trabalho) como da estrutura de preços prevalecente no Brasil, sobretudo os preços dos alimentos básicos.

A partir dessas duas determinações, o Projeto foi formulado em três grandes eixos, quais sejam: o eixo da “ampliação da demanda efetiva de alimentos, [o eixo do] barateamento do preço dos alimentos e [o eixo dos] programas emergenciais para atender a parcela da população excluída do mercado” (SILVA et al., s/d:3). Portanto, supera-se o âmbito emergencial, de forma que a ampliação da demanda efetiva se daria através de todas as práticas de políticas estruturais já descritas.

O PFZ parte do princípio de que “políticas específicas de combate à fome são necessárias para quebrar o círculo da pobreza e da fome” (SILVA & TAKAGI, 2004: 6). Supõe-se que programas simples de transferência de renda são insuficientes para “gerar dinâmicas emancipatórias” para a população mais carente (SILVA & TAKAGI, 2004: 7), ainda mais tendo em vista o histórico brasileiro de políticas sociais. É neste sentido que se pode tomar o PFZ como um projeto inovador e progressista, analisando apenas suas proposições. Vislumbramos que o programa possui mecanismos para gerar dinâmicas emancipatórias para as populações carentes, através da adequação entre medidas estruturais e emergenciais. Sendo que muitas medidas estruturais estão relacionadas com a teoria do desenvolvimento local, mas, a proposta de desenvolvimento local apontada no PFZ é aquela que coloca o Estado como um ente essencial na promoção do desenvolvimento.

2.2) Antecedentes Teóricos do Programa

O Programa Fome Zero surgiu em um contexto de transformações no âmbito da proteção social orientada para os segmentos mais carentes da sociedade. Estas transformações tratam a pobreza e a desigualdade social como uma questão de filantropia e solidariedade social: “O avanço do ideário da ‘sociedade solidária’, como base do setor privado e não mercantil de provisão social, parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do denominado Terceiro Setor” (YASBEK, 2004:104).

Essa visão acerca da proteção social insere-se no movimento de reestruturação da acumulação no capitalismo globalizado e nas atribuições propostas pelas agências multilaterais aos Estados Nacionais. Nesta perspectiva, as propostas de proteção social apresentam-se “reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização” (YASBEK, 2004: 104). Tal lógica acabou por subordinar as “políticas sociais aos ajustes

econômicos e às regras do mercado” (YASBEK, 2004: 105). Por isso, nos anos 1990, a política social brasileira passou a ter um caráter em que a focalização se sobrepôs à universalização, já que a partir desta década a urgência em gerar a estabilidade econômica prevaleceu sobre as necessidades sociais, principalmente nos países periféricos.

Por outro lado, se formos resgatar as teorias que inspiraram o PFZ nos remontaremos ao Paradigma das Necessidades Básicas, um aporte teórico surgido nos anos 1970. A idéia presente neste paradigma é eliminar a pobreza absoluta para se alcançar a “expansão do núcleo capitalista”, pois, parte-se do suposto que a redistribuição da renda sustenta o crescimento econômico (HUNT, 1989:264). Este paradigma referencia-se no momento em que houve queda nos níveis de crescimento do produto em vários países, e precisou-se pensar em meios de retomar o crescimento do produto. Neste contexto, a retomada do crescimento do produto apareceu aliada à necessidade de redistribuir renda. Foi neste contexto que se estabeleceram os “mínimos sociais”, os quais envolvem direitos à alimentação, habitação, vestuário, serviços de saúde e emprego a todas as pessoas (HUNT, 1989:265). Ou seja, busca-se definir um padrão mínimo de consumo para as pessoas carentes, de modo a reinseri-las ao mercado de consumo.

O Paradigma das Necessidades Básicas permitiu o desenvolvimento do conceito de “mínimo social”, o qual envolve “o estabelecimento de um padrão básico de inclusão social que contenha a idéia de dignidade e de cidadania” (YASBEK apud SPOSATI, 2004: 109). Esta concepção não é em si retrógrada, pois é possível uma política social que prime pelos “mínimos sociais” e seja restrita e não-emancipadora. Como também, é possível uma conciliação com ações emancipadoras⁵. Com efeito, a natureza progressista dependerá da condução das políticas que se adotar, conforme nossa análise crítica do PFZ pretende mostrar.

A possível relação do PFZ com o Paradigma das Necessidades Básicas é dada justamente pela ênfase na temática do combate à fome, pois, quando o PFZ se propõe a eliminar a insegurança alimentar está na verdade buscando eliminar a pobreza absoluta, e a erradicação da pobreza absoluta é objetivo primordial deste Paradigma. O conceito de segurança alimentar relaciona-se, portanto, com a proposta de combate à pobreza absoluta presente no Paradigma das Necessidades Básicas.

No contexto do projeto de desenvolvimento nacional descrito pelo Partido dos Trabalhadores em 1994, percebe-se claramente que a criação de um “mercado interno de massas” destina-se a uma redistribuição da renda para ampliar os meios de acumulação capitalista internos ao País. A erradicação da pobreza absoluta insere no mercado novos consumidores ampliando a dimensão do “mercado interno de massas” e do “núcleo capitalista nacional”, nos termos do desenho de política apresentado pelo Paradigma das Necessidades Básicas. Podemos afirmar que Programa Fome Zero baseia-se na perspectiva de reorientação do mercado interno de produção e consumo com intuito de suplantar a desigualdade social através da superação da condição de pobreza e miséria via um modelo que privilegie a emancipação social das pessoas pobres.

Outra influência teórica ao PFZ veio da teoria do Ecodesenvolvimento, desenvolvido por SACHS⁶. Esta formulação ganhou força nos anos 1980 pelo questionamento aos padrões de produção e consumo mundiais, graças ao avanço da degradação do meio ambiente. O argumento-força é que a sustentabilidade ambiental do planeta depende da criação de “estilos” de produção e consumo que guardem relações com as necessidades básicas de

⁵ Consideramos uma política social como emancipadora quando ela gera condições para que as pessoas pobres possam se tornarem independentes da ajuda do Estado.

⁶ Ignacy Sachs cunhou o termo ecodesenvolvimento e, através dele, formulou uma crítica aos padrões de produção e consumo das sociedades capitalistas contemporâneas (Layrargues, Philippe Pomier, 1997, Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um conceito?).

sobrevivência das pessoas. O paradigma define um rol de bens e serviços próprios às “reais” necessidades de sobrevivência humana (GUIMARÃES & MAIA, 1997:386). A diferença em relação ao Paradigma das Necessidades Básicas é que a amplitude das necessidades humanas abrange a questão da sustentabilidade ambiental, através de uma perspectiva que redefine os padrões de produção e consumo das sociedades.

Neste caso, o PFZ incorpora a crítica aos padrões de produção, distribuição e consumo de alimentos. O programa propõe a necessidade de uma interferência no consumo decorrente das rendas oriundas da política social, pelo princípio da primazia da geração da renda local e do consumo básico. Assim, uma estratégia relevante utilizada pelo programa (o Cartão Alimentação) determina o direcionamento do gasto dos beneficiários para a compra de produtos alimentares, preferencialmente produzidos pela produção familiar ou de pequenas empresas situadas nas localidades de residência dos participantes do programa. Esta estratégia busca evitar o dispêndio em diversos produtos supérfluos, tais como chocolates, refrigerantes, e outros, que são parte do mercado de alimentos, mas que não se caracterizam por fazer parte das necessidades vitais⁷. Além disso, estes produtos supérfluos geralmente são produzidos muito distantes da realidade e das necessidades das pessoas pobres e miseráveis. As realidades e necessidades das pessoas pobres requerem mudanças para que haja inserção social destas pessoas.

Outro ponto importante do PFZ que permite a associação com o Ecodesenvolvimento, é que nele há uma concepção de que o avanço tecnológico tem cada vez mais afastado as pessoas do seu ambiente natural tornando-as reféns de produções que muitas vezes ocorrem muito distantes das suas realidades, e por isso, não guardam relação próxima com seus cotidianos (GUIMARÃES & MAIA, 1997:388). Este aspecto é enfrentado no PFZ quando este busca ampliar o desenvolvimento de localidades através do incentivo à compra de produtos agrícolas regionais ou locais, para com isso, dinamizar a economia local, ao mesmo tempo em que a deixa mais independente de produções distantes, preservando as culturas locais. Este é um aspecto positivo, pois, além de gerar efeitos de encadeamento importantes para as comunidades locais cria espaços para a reprodução e preservação das culturas alimentares. A viabilização deste tipo de ação é dada por incentivos (por parte dos governos federal, estaduais e municipais) à produção agrícola familiar.

O apoio à produção e consumo de produtos locais guarda relação também com outra corrente teórica muito debatida nos dias atuais, a teoria do desenvolvimento local. De acordo com o documento do Governo Federal – POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL (2003: 5) é essencial a “[...] ênfase ao desenvolvimento local, fazendo com que o aumento da demanda por alimentos estimule a agricultura, a indústria e o comércio, gerando emprego e renda prioritariamente nos próprios bolsões de pobreza”. O desenvolvimento local nesta proposta é visto como um meio de gerar emancipação social nos “bolsões de pobreza”, é esta proposta que justifica o Programa ter se iniciado nas regiões rurais do nordeste do Brasil, uma vez que lá se concentra o maior número de pessoas pobres e miseráveis do país. Se a dinâmica utilizada pelo Programa Fome Zero determinasse o início das ações nas regiões metropolitanas ou nas cidades médias, poderíamos assistir a um processo migratório das pessoas pobres do nordeste para estas áreas, o que não resolveria o problema de desenvolvimento do nordeste do país.

O desenvolvimento local é uma teoria que possui várias perspectivas, entretanto, identificamos no PFZ que a perspectiva de desenvolvimento local apresentada pressupõe a

⁷ Autores como ROCHA e ALBUQUERQUE (2004) defendem os efeitos em termos de segurança alimentar apresentados pela política do Cartão Alimentação, a qual foi tão polemizada pela mídia quando de sua implementação. O cartão alimentação foi o mecanismo de questionamento do padrão de consumo apresentado pelo governo no PFZ.

indução ao desenvolvimento através de atividades econômicas que gerem efeitos de encadeamento, ou seja, efeitos multiplicadores sobre a economia. Esta proposta de desenvolvimento local aproxima-se muito da visão exposta por POCHMANN (2002:199) “a concepção de potencialização do desenvolvimento local parte da análise das vinculações existentes entre as atividades e as respectivas cadeias produtivas”, nesta perspectiva o Estado é um ator-chave na promoção do desenvolvimento.

Podemos considerar também que a perspectiva de desenvolvimento local adotada pelo PFZ vislumbra possibilidades de se estimular o desenvolvimento através da indução à participação da sociedade civil local no processo de desenvolvimento das comunidades (ALVES & SOUZA, 2001:9). De acordo com o PROJETO FOME ZERO (2001:5) “é vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar”. Segundo SILVA (2004:14) o PFZ visa proporcionar uma “reordenação das políticas sociais de Estado no nível municipal, estabelecendo sinergias voltadas para a dinamização da economia local, juntamente com a participação comunitária”.

Podemos considerar também que a concepção de desenvolvimento local apresentada no PFZ baseia-se na “identificação ou criação de uma cultura na comunidade centrada na crença em uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em capacidades e recursos existentes em nível local, no aproveitamento de recursos humanos, na mobilização de atitudes e valores, cujo objetivo é criar uma trajetória de desenvolvimento” (ORTEGA & CARDOSO, 2002:271). Tal processo baseia-se na participação da sociedade civil para criação das condições necessárias para avanço do programa, principalmente no que se refere às políticas estruturantes. Por isso, podemos dizer que as duas designações da teoria do desenvolvimento local (que são complementares) acima expostas estão explicitadas no PFZ, mas, o Estado possui papel muito bem definido como indutor do desenvolvimento.

Além disso, a questão da compra de produtos agrícolas dos agricultores familiares e as delimitações ao consumo do Cartão Alimentação são parte de uma estratégia de desenvolvimento local. Essas ações atuam no sentido de dinamizar, ou ao menos, potencializar a dinamização das localidades através de uma maior circulação de renda no interior destas.

Por último, vale dizer que a apresentação dos antecedentes teóricos do PFZ pode nos ajudar a compreender muitos detalhes do programa, embora esta apreensão dos antecedentes não determine, como ficou claro no desenvolvimento deste texto, o julgamento do Programa como emancipacionista ou não-emancipacionista. Sustenta-se que são os rumos dados à implementação do PFZ que permitirão uma avaliação mais consistente a esse respeito.

Contudo, podemos afirmar que o PFZ não é um programa de alteração radical das condições que sustentam o desenvolvimento capitalista. Ao contrário, o programa propõe ações de redistribuição de renda e ativos (entre elas a terra), na perspectiva de que esta a redistribuição é essencial para reativar o “ciclo virtuoso” de crescimento da economia brasileira.

3. DILEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO

Uma avaliação preliminar do PFZ mostra-nos que o programa foi estruturado com sentido social e ético de criar condições ao atendimento do direito universal à Segurança Alimentar e Nutricional, e, reduzir a pobreza e miséria no Brasil. Entretanto, como uma teoria pode ser posta em prática de diferentes formas, uma análise mais acurada acerca dos encaminhamentos do programa feitos pelo Governo Lula é essencial para uma avaliação

preliminar. Afinal, “[...] são os rumos e a politização desse debate que permitirão ao Programa se colocar (ou não) numa perspectiva assistencialista e conservadora, ou se localizar efetivamente na direção do enfrentamento da questão social” (YASBEK, 2004:109). É justamente um levantamento dos rumos do Programa nesses primeiros dois anos de Governo o que pretendemos fazer nesta seção.

3.1) Ações do PFZ em 2003

O Programa foi lançado em 2003, no discurso de posse do presidente Luis Inácio Lula da Silva, quando o combate à fome ganhou *status* de objetivo primordial do Governo. Em 2003, primeiro ano de implementação, o programa ficou circunscrito às áreas rurais do Nordeste brasileiro, onde prevaleciam índices muito altos de pobreza e miséria.

O início do programa esteve baseado em um conjunto de ações:

“a complementação de renda para acesso à alimentação, a ampliação da merenda escolar, a distribuição emergencial de alimentos, apoio aos programas criados pelos governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscavam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, hortas comunitárias, e a implantação da compra da agricultura familiar” (SILVA & TAKAGI, 2004: 10).

Percebe-se que as ações acima descritas abarcam o aspecto emergencial das políticas implementadas pelo governo. De acordo com dados disponíveis por SILVA & TAKAGI (2004:10), em 2003 o PFZ atingiu 1 milhão de famílias pobres na região do Nordeste e Norte de Minas Gerais. Mas este 1 milhão de famílias foram contempladas pelas ações acima descritas, das quais, a única de caráter emancipatório para as populações pobres é a compra da agricultura familiar, que tem condições de gerar efeitos de encadeamento importantes sobre economia local e sobre a renda dos agricultores.

Uma segunda ação inicial do PFZ foi a construção de cisternas na região do semi-árido nordestino. De acordo com dados disponibilizados pelo governo foram construídas 6.843 cisternas, o que atendeu cerca de 12.040 famílias (EXPO FOME ZERO, 2004). A construção de cisternas no semi-árido reduz as influências perniciosas da seca sobre as famílias rurais e viabiliza lavouras e hortas comunitárias, facultando a emancipação social na região. Entretanto, a construção de cisternas isoladamente pode ter um efeito mais tímido do que se associada com políticas de distribuição de sementes ou fomento às hortas comunitárias, por exemplo.

Uma terceira ação implementada em 2003 foi a distribuição do benefício Bolsa Família para 3,6 milhões de famílias (EXPO FOME ZERO, 2004). Este benefício foi lançado em outubro de 2003 com intuito de unificar quatro programas de transferência de renda do Governo Federal – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. Trata-se ainda de um programa emergencial, se aceitarmos a definição de que a simples transferência de renda monetária seja insuficiente para solucionar o problema da pobreza e fome no País, por não promover mudanças estruturais na distribuição de riqueza e renda. Esta concepção foi explicitada diversas vezes por José Graziano da Silva⁸ e sua equipe nos textos oficiais do PFZ.

No que se refere à Reforma Agrária, a qual é uma proposta que aparece como essencial no PFZ, o Governo assentou 36.301 famílias em 2003. A meta definida no II Plano

⁸ Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome no ano de 2003.

Nacional de Reforma Agrária⁹ era assentar 250 mil famílias/ano, considerando uma divisão simples do objetivo de 1 milhão de famílias para os 4 anos do mandato presidencial. Portanto, perceber-se que em 2003 a reforma agrária ficou muito aquém da meta estabelecida, sendo que a reforma agrária é uma política muito importante para gerar emancipação social das famílias pobres. Em síntese, a maioria das ações realizadas pelo governo em 2003 foi emergencial e com pouca capacidade de gerar a inserção social das famílias pobres, ficando circunscritas ao caráter emergencial das ações a serem empreendidas pelo PFZ.

3.2) Condução do PFZ no ano de 2004

Em janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), com o objetivo de integrar as ações sociais, incluindo o PFZ, a assistência social, a renda de cidadania e a segurança alimentar. Com o MDS o Governo criou uma base unificada para viabilizar a estratégia de “aprofundar a convergência de iniciativas, ampliar sua abrangência geográfica e, principalmente fomentar parcerias com Estados, Municípios e Sociedade civil” (INFORMATIVO DO MDS, 2004).

O PFZ parte do princípio de que o combate eficaz à pobreza e fome exige um arcabouço de políticas sociais, de modo a formar uma rede de proteção social. No modelo original, a articulação das políticas estruturais e das emergenciais visava a criação de uma rede de proteção social mais ampla que aliava políticas emergenciais às políticas estruturais. Neste sentido, o PFZ transcenderia muitos aspectos presentes nas políticas sociais anteriores, pela desarticulação e ineficiência que apresentavam. Conforme SILVA et al. (2001:7), em vários países “[...] as políticas de combate à fome fazem parte de um conjunto mais amplo de instrumentos que formam uma rede de seguridade social e dão sustentação às diversas situações de vulnerabilidade”. A concepção dessas políticas é a de que a fome é apenas uma das várias “inseguranças que acometem as pessoas pobres” (SILVA, 2004:7). Portanto, a proposição de uma articulação das políticas sociais representa o reconhecimento da questão da pobreza como algo mais complexo “[...] não necessariamente expresso pelo estado de fome” (DEDECCA & BARBIERI, s/d: 4).

No entanto, embora a convergência de ações sociais seja desejável, conforme mostra a experiência internacional, uma análise das ações do Governo Lula em 2004 mostra que as estas ações circunscreveram-se ao âmbito emergencial das políticas. Apesar de nesse ano de 2004 o Governo ter tido o intuito de levar o PFZ para as regiões metropolitanas, as ações limitaram-se à “[...] instalação de restaurantes populares nos grandes centros, aquisição de produtos da agricultura familiar, implantação de hortas comunitárias, distribuição emergencial de alimentos, ampliação do programa Bolsa Família” (INFORMATIVO DO MDS, 2004). Todas as ações emergenciais que passaram ao largo da discussão da Reforma Agrária e da criação de um aparato de políticas sociais capaz de emancipar as populações pobres.

Acerca da Reforma Agrária, ainda em 2003, o Governo deu início ao II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), com previsão de assentamentos de um milhão de

⁹ O II Plano Nacional de Reforma Agrária foi desenvolvido e divulgado no ano de 2003, e, apresentava metas ambiciosas de reforma agrária.

famílias em 4 anos. Porém, conforme SAMPAIO (2004) ¹⁰ este objetivo não será cumprido, pois as metas anuais não vêm sendo atingidas. O efeito social da Reforma Agrária é muito relevante, já que estimativas do próprio Governo mostram que o assentamento de um milhão de famílias tem o potencial de gerar cerca de 3,5 milhões de empregos permanentes na economia (SAMPAIO, 2004). Em 2004 foi planejado o assentamento de 115 mil famílias, mas informações do INCRA mostram que a meta não foi atingida.

Por outro lado, percebe-se desde o ano passado houve uma ênfase no Bolsa Família, o qual consiste basicamente num projeto de transferência de renda. Este programa foi considerado pelo Banco Mundial como “o maior programa de transferência de renda da América Latina” (AGOSTINE apud LULA DA SILVA, 2005:A10). De acordo com BELIK & DEL GROSSI (2003) políticas simples de transferência de renda não possuem meios para erradicar a pobreza. Portanto, enfatizou-se um programa de distribuição de renda de pouca eficácia para combater a fome e pobreza no país, através da emancipação social das pessoas.

Acerca do Programa Bolsa Família o Governo incorporou ao benefício algumas condicionalidades, quais sejam: acompanhamento da saúde e estado nutricional das famílias, acompanhamento da frequência escolar das crianças em idade escolar e educação alimentar. Entretanto, essas condicionalidades ainda são muito tímidas na promoção da emancipação social. Como já apontamos na seção anterior, tanto DEDECCA & BARBIERI (s/d) como YASBEK (2004) sustentam a necessidade de criar-se um “arcabouço de políticas sociais”, onde as políticas sejam complementares e sinérgicas. No que se refere às condicionalidades relacionadas à saúde e à alimentação das famílias, não obstante a sua importância para melhorar a saúde familiar, elas não geram meios para que as famílias consigam superar a condição de insegurança alimentar ou de pobreza.

Quanto à extensão do PFZ para as chamadas regiões metropolitanas foram perdidos muitos aspectos relevantes da concepção original do Programa, tais como associação do mesmo à Reforma Agrária, e a perda da perspectiva de estímulo ao desenvolvimento local através do fomento aos produtores familiares locais. A compra de produtos locais em regiões metropolitanas não tem o mesmo efeito para o desenvolvimento, pois, a produção local nestes casos já é diversificada.

Para sintetizar este levantamento das ações do PFZ em 2004, aparentemente o Programa tem sido menos eficaz na geração de dinâmicas emancipatórias nas regiões metropolitanas que nas regiões rurais (municípios cuja atividade econômica é caracteristicamente rural). Em 2004 houve ampliação de um programa de transferência de renda (Bolsa Família), criação de restaurantes populares, mas com menor capacidade relativa de inserção social de pessoas pobres. Por razões que fogem ao escopo deste artigo, após um primeiro ano de tentativa de implantação de um novo conceito de política social de combate à fome e reestruturação do mercado interno de consumo e produção no Brasil, assiste-se à força da “[...] fragmentação e pulverização das ações do programa” (YASBEK, 2004: 111).

4. COMPARAÇÃO PROSPECTIVA DOS EFEITOS DO PROGRAMA FOME ZERO ORIGINAL E DO “RENDA MÍNIMA”

¹⁰ A Necessária Pressão Social pela Reforma Agrária, Plínio Arruda Sampaio, disponível no site: www.mst.org.br/biblioteca/reformagr/osvaldo_russo.html, acesso em: 23/02/2005.

Uma análise do PFZ na sua forma original permite uma avaliação dos encadeamentos econômicos que poderiam ser criados para a superação da condição de pobreza da população. Isto porque as estratégias apontadas pelo programa propiciam, ao menos em nível teórico de formulação, o desenvolvimento de localidades em que as atividades geradoras de renda e emprego sejam incipientes. Em princípio, esses efeitos de encadeamento podem ser previstos num ambiente teórico prospectivo, no sentido formulado no clássico estudo de HIRSCHMAN (Estratégia do Desenvolvimento Econômico, 1961 – Fondo de Cultura). Busca-se realizar uma primeira aproximação a uma análise comparativa dos efeitos do PFZ com os efeitos de um programa de “Renda Mínima”, apenas considerando a natureza de suas proposições, a intensidade e relevância dos impactos econômicos gerados por cada uma das propostas.

4.1) Programa Fome Zero e seus possíveis efeitos

O PFZ ao prever o equilíbrio entre políticas estruturais e emergenciais, apresenta a pobreza e insegurança alimentar como requerendo ser atacadas em pelo menos por duas frentes: a frente estrutural, voltada para a inserção das pessoas na sociedade através de uma fonte de geração própria de renda; e a frente emergencial, voltada para o atendimento de necessidades que não podem ser adiadas por comprometer a vida das pessoas.

As políticas estruturais apresentadas no PFZ são traduzidas nos seguintes programas sociais:

- Geração de Emprego e Renda
- Previdência Social Universal
- Incentivos à agricultura familiar
- Reforma Agrária
- Convivência com o Semi-Árido
- Bolsa-escola e renda mínima
- Atenção básica à saúde (POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2003:7).

Estes programas e os aspectos sociais por eles abrangidos são capazes de gerar efeitos de encadeamento econômico pela via do circuito renda-consumo-investimento, e, direta ou indiretamente são capazes de promover a emancipação das famílias pobres.

Desses programas, o de geração de emprego e renda capaz de envolver as populações mais carentes, marginalizadas do mercado de trabalho, é talvez o que tenha o maior impacto para a emancipação das famílias. Um programa desta natureza, de acordo com o Governo, envolveria “[...] retomar as linhas de crédito para novos investimentos, através do BNDES, Banco do Brasil, CEF; e (de) [dar] estímulo ao consumo, através de agências de micro crédito solidário, (devem) [devendo] ser fortalecidos para alavancar a produção e consumo locais” (PROGRAMA FOME ZERO, 2001:85). O documento refere-se também à necessidade de melhoria do ensino público, a recuperação de uma política habitacional, e o apoio das organizações da sociedade civil para gerar emprego e renda para as populações pobres do Brasil.

A Previdência Social Universal no PFZ é proposta para “[...] todos os trabalhadores em regime de economia familiar nas condições clássicas de vulnerabilidade social e biológica” (PROGRAMA FOME ZERO, 2001: 86). Ainda de acordo com o Programa “[...] esta proposta representa a possibilidade de um novo salto na renda da população carente”

(PROGRAMA FOME ZERO, 2001: 86). Assim, considera-se que a Previdência Social Universal é importante para transferir renda para a população pobre, e, se for aliada a outras políticas sociais, pode gerar efeitos sociais e econômicos importantes.

Os incentivos à agricultura familiar são essenciais para aumentar a produção de alimentos, a qual deve estar relacionada à busca pela segurança alimentar e nutricional. A agricultura familiar é um ponto importante para gerar efeitos sociais e econômicos locais e regionais, ainda mais se esta estiver aliada com “[...] apoio à comercialização, aumento do valor agregado, compra institucional de pequenos e médios produtores da região” (PROGRAMA FOME ZERO, 2001:87).

A reforma agrária é imprescindível como política estrutural, uma vez que ela baseia-se na distribuição do ativo – terra – para as famílias pobres e marginalizadas dos mercados de produção e consumo. O PFZ “[...] defende veementemente um processo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento” (PROGRAMA FOME ZERO, 2001: 86). São quatro os motivos para a reforma agrária: “[...] redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamização das economias regionais” (PROGRAMA FOME ZERO, 2001: 86). Assim, a reforma agrária no PFZ é a política que mais efeitos de encadeamento pode gerar para as economias locais. De acordo com estimativas do Programa, se fossem assentadas um milhão de famílias seriam gerados 3,5 milhões de empregos permanentes na economia, logo, um efeito de 1 por 3,5, algo extremamente relevante em termos econômicos e sociais para se erradicar a insegurança alimentar e a pobreza (SAMPAIO, 2004).

A política de convivência com a seca cria meios para que as pessoas que residem no semi-árido tenham oportunidades locais. Esta política tem sido efetivada através da construção de cisternas na região do semi-árido. Esta política pode gerar efeitos de encadeamento na região do semi-árido, mas, para emancipar socialmente as famílias são necessárias outras ações em associação com esta.

As políticas de transferência de renda, no caso atual o Bolsa Família, geram efeitos de encadeamento mais amplos quando acompanhadas por outras ações que facilitem a emancipação das famílias. É possível dizer que as ações descritas como estruturais pelo PFZ podem gerar efeitos de encadeamento desde que sejam executadas em conjunto. Separadamente elas são fragmentadoras da realidade e não geram emancipação social.

A este respeito é consistente o argumento de autores como DEDECCA & BARBIERI (s/d) e YASBEK (2004) que ressaltam a necessidade das políticas implementadas pelo PFZ serem articuladas para formarem um “arcabouço de proteção social”. As medidas emergenciais apresentadas pelo PFZ vão mais no sentido de garantir um consumo nutricional mínimo para as famílias. São ações muito relevantes para retirar as famílias da situação de fome, mas, são incapazes de emancipá-las socialmente. Os maiores efeitos de encadeamentos que o PFZ pode gerar relacionam-se às medidas estruturais a serem articuladamente implementadas.

4.2) Programas Simples de Transferência de Renda e seus possíveis reflexos em termos de desenvolvimento econômico

O programa de transferência de renda, que aqui no Brasil ficou conhecido como Renda Mínima¹¹, “[...] representa uma estratégia de governo, destinada a, através de mecanismo de transferência monetária a indivíduos ou famílias, garantir um patamar considerado mínimo

¹¹ Renda Mínima foi o nome que o Senado Eduardo Suplicy deu ao projeto que criaria a transferência de renda para todos os cidadãos brasileiros.

para garantir o atendimento das necessidades básicas dos beneficiários” (FAREN, 1999: 1). A proposta de Renda Mínima apresentada no Brasil busca redistribuir a renda através de uma política tributária progressiva, que garantiria a cada cidadão brasileiro o acesso a uma renda monetária adicional capaz de complementar sua renda e garantir minimamente a sobrevivência. Os antecedentes teóricos dessa proposta podem ser buscados também no Paradigma das Necessidades Básicas que serviu, em parte, de inspiração ao PFZ (HUNT, 1989). Entretanto, há que se mencionar que se trata de um programa de transferência de renda não questiona a necessidade de redistribuir os ativos que geram fluxos de renda, como a terra por exemplo.

Um aspecto positivo do Programa Renda Mínima é sua abertura para ser uma política social universal. Da mesma forma, merece destaque a sua sustentação num sistema tributário progressivo que procura transferir uma parcela da renda dos mais favorecidos para os menos favorecidos. Contudo, num País como Brasil, o caráter progressivo da transferência de renda é distorcido, pois o conjunto do ônus tributário é marcadamente regressivo, pela importância dos impostos indiretos. Este aspecto coloca em xeque a natureza do programa de renda mínima, pois as distorções do financiamento público e do próprio programa podem produzir efeitos paradoxais: como os impostos mais importantes para o financiamento público são indiretos e incidentes sobre os produtos e serviços, independente de serem estes de consumo básico ou não, acabam por afetar a renda real mínima socialmente garantida.

Esta argumentação contra o Renda Mínima pode ser encontrada em várias correntes teóricas do desenvolvimento, sobretudo aquelas que têm como objeto o desenvolvimento local. Muitos analistas do PROJETO FOME ZERO e estudiosos das políticas sociais tais como DEDECCA, COHN, YASBEK, SILVA & TAKAGI, BELIK & DEL GROSSI, dentre outros, questionam a eficácia de políticas simples de transferência de renda para combater a pobreza no caso do Brasil..

Autores afirmam que um Programa de Transferência de Renda tem intuito de transformar as pessoas pobres “de famintos a consumidores (identificados como cidadãos)”, confundindo portanto, consumo com cidadania. Na verdade, “a doação de quantias financeiras mensais às famílias, embora apresente seus méritos para determinados grupos sociais, apenas coloca tais pessoas como pequenos consumidores no mercado de bens salário” (NABUCO & SOUKI, 2004: 82). A visão que consideramos ideal para uma política social que vise propiciar “um projeto nacional de desenvolvimento” deve primar pelo princípio de que uma pessoa somente será considerada um cidadão se tiver “condição de equivalência aos demais” e possuir condições de projetar um futuro, nestes termos, a mera inserção das pessoas carentes no mercado é insuficiente (NABUCO & SOUKI, 2004:83). Entende-se que o Programa Renda Mínima propicia a mera inserção das pessoas no mercado de consumo (e não de produção) através da doação de uma renda monetária.

Na argumentação de SUPLICY o Programa Renda Mínima contribui para redução da pobreza e ampliação do emprego, pois, do ponto de vista das empresas, ele significa que os trabalhadores terão um acréscimo de remuneração sem que os custos de produção sejam elevados. A proposta concreta é a transferência de “uma modesta renda suficiente às necessidades básicas das pessoas, paga a todos os brasileiros, incondicionalmente, não importando sua origem, raça, sexo, idade, condição sócio-econômica. Trata-se de um instrumento equivalente ao imposto de renda negativo, só que mais racional e eficaz” (SUPLICY, 2004a).

Argumentamos que a transferência de renda pode gerar aumento do consumo e circulação de mercadorias, porém não necessariamente impacta sobre a geração de postos de trabalho. Ainda que se ampliem os postos de trabalho isso não significará que estes abarcarão as populações marginalizadas do país, uma vez que estas populações carecem de políticas sociais

específicas para serem inseridas no mercado de trabalho espaço que está cada vez mais exigente e restrito.

Para o senador, “pagar a cada pessoa uma renda suficiente para a subsistência é a forma mais eficaz de erradicar a pobreza absoluta porque se atingirá de fato todos os pobres” (SUPLICY, 2004b). Na argumentação em favor do programa o senador apresenta diversas experiências internacionais favoráveis. Contudo, devemos considerar que todos os exemplos utilizados como símbolos de sucesso do programa de transferência de renda, ocorreram em países desenvolvidos, cujas especificidades são muito distantes das presentes na sociedade brasileira. Outro aspecto a ser ressaltado, é que a transferência de renda isoladamente é incapaz de emancipar socialmente as famílias carentes porquanto não facultará às famílias acesso a bens sociais, como educação saúde, saneamento básico, e, mesmo renda suficiente para torná-las independentes de ajuda governamental.

Ressaltando estudos que apresentam a distribuição de ativos como a terra, por exemplo, ser muito mais eficaz para combater a pobreza e redistribuir renda, que a distribuição da renda monetária, ou mesmo o acesso à políticas educacionais por exemplo. Ou seja, para o caso brasileiro em que há uma enorme dívida social a ser resgatada uma política de transferência de renda isoladamente é incapaz de superar a dívida social que o país apresenta. Segundo SILVA, BELIK & TAKAGI (2002:134):

“A experiência em muitos países confirma que: feita a redistribuição apenas de renda em si, esta se dilui rapidamente nos gastos inadiáveis (sejam alimentos, sejam bens não-duráveis) dos estratos de baixa renda, voltando essas rendas para as mãos dos estratos superiores que são os proprietários das indústrias de alimentos e bens não-duráveis. Não é a renda que deve, então, ser melhor distribuída e sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção”.

Podemos afirmar que políticas como o Renda Mínima possuem reflexos muito limitados, pois, facultam a transferência da renda monetária, mas, sem o comprometimento de se ter uma emancipação social das famílias que obtém a renda monetária. Defendemos uma política social capaz de colocar os indivíduos no “curso da cadeia produtiva” formando um círculo virtuoso, de mais independência e igualdade” (NABUCO & SOUKI, 2004: 83).

Argumentamos, ainda, que se o Programa de Transferência de Renda for adotado isoladamente vai pressionar o orçamento do governo gerando poucas contrapartidas em termos de arrecadação para fazer face à pressão orçamentária por despesa. Ao passo que quando se realiza uma política social emancipacionista (com meios de inserção social) há ampliação da arrecadação tributária por novos fatores geradores de renda, além do que a emancipação deixa as famílias independentes (no longo prazo) de uma política governamental.

Apreende-se que o Programa Renda Mínima é um programa de transferência de renda não amplo o suficiente para contemplar as necessidades das famílias pobres em economias que ainda têm espaço para ampliação local e regional da renda, pela incipiência do desenvolvimento nacional. Assim, o Renda Mínima pode ser um programa ideal para países que já criaram um arcabouço de políticas sociais consistente com os objetivos de distribuir renda e de consolidar conquistas sociais. No entanto, este não é o caso do Brasil.

Em termos de comparação entre os dois programas (PFZ e Programa Renda Mínima), concluímos em apontar o PFZ como mais próximo das necessidades de superação social por parte das famílias mais pobres. Como já o dissemos, esta avaliação não ultrapassa o nível dos contornos teóricos dos dois programas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do PROJETO FOME ZERO – UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL mostra que este possui meios para emancipar socialmente a população pobre, principalmente, quando se considera a perspectiva de aproximação das políticas estruturantes e emergenciais. Ao focar na questão da Segurança Alimentar, o PFZ centra sua ação na pobreza, prevendo medidas mais complexas para resolver um problema tão intrincado.

A avaliação da implementação do PFZ nos primeiros dois anos do Governo Lula mostra que a formulação abrangente do Programa não corresponde a uma implementação adequada, pois os resultados e os efeitos de encadeamento estão nitidamente aquém dos esperados. Com isso, de uma proposta inovadora e progressista o programa está se tornando uma repetição de políticas sociais anteriores.

As ações do PFZ implementadas no ano de 2003 ficaram basicamente focadas em medidas de caráter emergencial, pouco se aproximando das medidas estruturais capazes de criar meios de emancipação para as famílias carentes. As ações ficaram centradas na complementação de renda para acesso à alimentação, a ampliação da merenda escolar, a distribuição emergencial de alimentos, apoio aos programas criados pelos governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscavam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, hortas comunitárias, e a implantação da compra da agricultura familiar.

No ano de 2004 o Programa, por imposições políticas, começou a ser aplicado nas grandes cidades brasileiras, onde possuía menores capacidades para emancipação social das pessoas pobres. Com isso, assistimos ao fortalecimento do Bolsa Família, que isoladamente é apenas um programa de transferência de renda, com as deficiências que apresentamos brevemente no item 3.2 deste artigo.

A avaliação do Bolsa Família mostra-nos que mesmo incorporando-se as condicionalidades exigidas pelo governo para a distribuição dos benefícios, elas não são suficientes para emancipar as famílias pobres, posto que se relacionam apenas à frequência escolar das crianças e ao acompanhamento nutricional e da saúde dos membros da família.

Além da expansão do Bolsa Família, houve em 2004 a instalação de restaurantes populares nos grandes centros, aquisição de produtos da agricultura familiar, implantação de hortas comunitárias, distribuição emergencial de alimentos. A maioria dessas medidas é de caráter emergencial, com exceção da aquisição de produtos da agricultura familiar e da implantação de hortas comunitárias.

Ao compararmos o Programa Fome Zero com um programa de transferência de renda, tal como o Renda Mínima, fica evidente a maior amplitude dos efeitos do primeiro. No entanto, as dificuldades de implementação do PFZ, as exigências políticas por resultados imediatos para um programa de natureza estrutural, vêm alterando a ênfase das ações para o foco emergencial.

Reconhecemos que não se pode desprezar os efeitos emergenciais dos programas sociais numa sociedade carente como a Brasileira, em que um contingente expressivo da população não consegue condições mínimas de subsistência. Contudo, sustentamos que a pesquisa dos efeitos possíveis do Programa Fome Zero no seu formato original deva ser continuada e que a discussão a respeito da política social emancipatória continue no foco de nossas preocupações enquanto economistas .

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Rev. Sociologia. Política*. [online]. jun. 2003, no.20 [citado 03 Fevereiro 2005], p.87-102. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4782003000100008&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0104-4478.

ALVES, Arlete Maria & SOUZA, Luciana Rosa de. Desenvolvimento Local em um Contexto de Globalização. In: *Anais do VI Congresso Nacional de Economia Política – SEP*. São Paulo, jun./2001.

AGOSTINE, Cristiane. Lula pede mais rigor no gasto social. In: *Jornal Valor Econômico*, 03/02/2005, A10.

BELIK, Walter & DEL GROSSI, Mauro. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais no Brasil, 2003. Disponível: www.fomezero.org.br, acesso: 20/01/2005.

BELIK, Walter, SILVA, José Graziano da e TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo Perspectiva*. [online]. out./dez. 2001, vol.15, no.4 [citado 09 Dezembro 2004], p.119-129. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392001000400013&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-8839.

_____. Para os críticos do Fome Zero. mimeo. In: www.fomezero.org.br, acesso: 20/01/2005.

_____. O que o Brasil pode fazer para combater a fome. In: *Combate à fome e pobreza rural*, TAKAGI, Maia & SILVA, José Graziano (orgs), Instituto Cidadania, 2002, pp.131-152.

DEDECCA, Cláudio Salvadori & BARBIERI, Carolina Veríssimo. Fome Zero e Pilotos para a Política Social. mimeo. Disponível no site: www.fomezero.org.br. Acesso: 20/02/2005.

EXPO FOME ZERO. Principais Ações Implementadas pelo Programa Fome Zero. São Paulo, 2004. In: www.fomezero.org.br, acesso: 22/01/2005.

FAREN, Duciran Van Marsen. A Renda Mínima como Direito Fundamental, 1999. Disponível: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/desc/duciran.html>, acesso em 02/02/2005.

GUIMARÃES, Roberto p. & MAIA, Kátia D. Padrões de Produção e Padrões de Consumo, Dimensões e Critérios de formulação de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. In: *Anais do XII Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Brasília, 1997.

HUNT, Diana. *The Basic Needs Paradigm*. In: *Economic Theories of Development – an analysis of Competing Paradigms*. Londres, Ed. Great Britain, 1989, pp.259-291.

INFORMATIVO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Abril de 2004, n.01. In: www.fomezero.org.br, acesso: 22/01/2005.

MENEZES, Francisco. *O Conceito de Segurança Alimentar.* In: *As Faces da Pobreza no Brasil – Programa de Trabalho.* Rio de Janeiro, ActionAid Brasil, 1998, p.59-112.

NABUCO, Maria Regina & SOUKI, Lea. *Mais alguém do Programa Fome Zero.* In: *Fome Zero – Textos Fundamentais*, BETO, Frei (org.). São Paulo, Editora Garamont, 2004, pp.81-83

ORTEGA, Antônio César & CARDOSO, Alessandra. *Potenciais e Limites de uma Política de Desenvolvimento Local: o PRONAF à luz do LEADER.* In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.40, n.2 abr./jun. 2002.

POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL. *Fome Zero – O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome*, 2004. In: www.fomezero.gov.br, acesso: 23/02/2005.

PROJETO FOME ZERO – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, 2001. Disponível: www.fomezero.gov.br, acesso: 11/2004.

POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos Caminhos para a Inclusão Social.* São Paulo, Ed. Cortez, 2002.

ROCHA, Sônia & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome.* In: *A nova Geografia da Fome e da Pobreza.* VELLOZO, J. P. R. & ALBUQUERQUE, R. C., (orgs). Rio de Janeiro, 2004, Editora Olympio, pp.19-77.

SAMPAIO, Plínio Arruda. *A necessária Pressão Social pela Reforma Agrária*, 2004. Disponível: www.mst.org.br/biblioteca/reformagr/osvaldo_russo.html. Acesso: 23/02/2005.

SILVA, José Graziano da & TAKAGI, Maya. *Fome Zero – política pública e cidadania.* In: *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, Uberlândia, jun. 2004.

SILVA, José Graziano da Silva. *Segurança Alimentar: uma construção comunitária.* In: *Fome Zero – Textos Fundamentais*, Beto, Frei (org.). São Paulo, Editora Garamont, 2004, pp.13-20.

SUPLICY, Eduardo. *As transferências de renda e o nível de emprego.* In: *Jornal Folha de São Paulo*, 16/07/2004a. Disponível no site: http://www1.senado.gov.br/eduardosuplicy/frm_publicacoes.htm

_____. *A eficiência da renda básica.* In: *Jornal O Globo*, 23/01/2004b. Disponível no site: http://www1.senado.gov.br/eduardosuplicy/frm_publicacoes.htm

YASBEK, Maria Carmelita. *O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo Perspectiva.* [online]. abr./jun. 2004, vol.18, no.2 [citado 09 Dezembro 2004], p.104-112. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392004000200011&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-8839.